

Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych

Raport cząstkowy

Moduł 1

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o. o.

ul. Kierbedzia 4, 00-728 Warszawa
tel. 22 256 39 00, fax. 22 256 39 10
biuro@pag-uniconsult.pl
www.pag-uniconsult.pl



Imapp Consulting Sp. z o.o.

ul. Puławska 145, 02-715 Warszawa
hello@imapp.consulting
www.imapp.consulting.eu



Warszawa, wrzesień 2021 r.

Streszczenie

Badanie, którego wyniki opisuje niniejszy raport zostało zrealizowane przez konsorcjum firm badawczych Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. oraz Imapp Consulting sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Niniejszy raport prezentuje wyniki I etapu badania.

Realizowane badanie ma służyć osiągnięciu dwóch głównych celów związanych z zastosowaniem zróżnicowanych form wsparcia w ramach Programu Regionalnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027. Pierwszy z nich skupia się na identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w powiązaniu z niedoskonałościami rynku finansowania, natomiast drugi dotyczy ustalenia możliwości pokrycia niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych z wykorzystaniem wsparcia przy zastosowaniu instrumentów finansowych.

Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 – OP I

Doświadczenia, dotyczące stosowania instrumentów finansowych w zakresie wspierania działalności B+R+I, w oparciu o środki alokowane w ramach RPO WK-P 2014-2020 w priorytecie inwestycyjnym 1b (CT1), obejmują dwa instrumenty: dłużny („Pożyczka na B+R”) oraz kapitałowy („Wejście kapitałowe”). Pierwszy z tych instrumentów nie sprawdził się – wystąpił bowiem całkowity brak zainteresowania oferowanym finansowaniem ze strony przedsiębiorców (pomimo prób wdrożenia podejmowanych przez dwóch pośredników finansowych). W rezultacie, zrezygnowano z wdrażania tego instrumentu. Warto dodać, że w Regionalnym Programie Operacyjnym dla województwa pomorskiego (2014-2020) obecny był podobny instrument (jednak o nieco korzystniejszych parametrach), który również okazał się trudny wdrożeniowo (powolna budowa portfela). Oba te przypadki wskazują na niską adekwatność stosowania instrumentów dłużnych w sferze wspierania działalności badawczo-wdrożeniowej i innowacyjnej – główne przyczyny, to wysokie ryzyko wyniku działalności badawczo-rozwojowej (z drugiej strony konieczność spłaty zobowiązania), jak również konkurencja programów, w których procesy badawczo-rozwojowe finansowano bezzwrotnie. Drugi z instrumentów zastosowanych w województwie kujawsko-pomorskim („Wejście kapitałowe”) okazał się zdecydowanie bardziej adekwatny. Pomimo późnego rozpoczęcia jego wdrażania (przełom 2019 i 2020 roku) udało się już zbudować zręby portfela inwestycyjnego – do końca 2021 r. Za realne należy uznać założenie, że cały wymagany portfel inwestycji kapitałowych zostanie zbudowany już na przełomie lat 2022 / 2023. Przemawia to dość jednoznacznie za pozytywną oceną przydatności tego instrumentu, aczkolwiek istnieją pola do jego udoskonalenia, przede wszystkim zaś polegające na rozszerzeniu spektrum inwestycji na innowacyjne i skalowalne przedsięwzięcia podnoszące konkurencyjność, niekoniecznie związane z realizacją badań, a także zwiększeniu wartości jednostkowego wejścia

kapitałowego (w przypadku kontynuacji tego typu instrumentu w przyszłości, co uznajemy za zasadne).

Z kolei, jeżeli chodzi o instrumenty finansowe wdrażane w ramach działań I Osi Priorytetowej, dotyczących Celu Tematycznego 3, ich wdrażanie przebiega bez większych problemów, chociaż pojawiały się pewne kwestie, które można by skorygować pod kątem kolejnego programu, dotyczyło one przede wszystkim operacjonalizacji wybranych wskaźników (które niekiedy były niewystarczająco precyzyjnie opisane), jednolitości interpretacji wybranych pojęć przez poszczególnych menedżerów funduszy funduszy (co należałoby skorygować), a także lepszego przygotowania i ukierunkowania działań promocyjno-informacyjnych (w ramach Modułu II przedstawimy stosowne rekomendacje). Ostatecznie też nie udało się skutecznie wdrożyć instrumentu poręczeniowego, umowa z konsorcjum pośredników finansowych musiała zostać rozwiązana. Umowa została rozwiązana za porozumieniem stron, powodem było umiarkowane zainteresowanie produktem ze strony ostatecznych odbiorców, co było głównie wynikiem oferty konkurencyjnych produktów, oferowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, takich jak Gwarancja de minimis, czy te Gwarancja Biznesmax, a także ograniczonego zainteresowania banków ofertą poręczeniową na poziomie regionalnym.

Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 – OP III

W ramach OP III, w perspektywie 2014-2020 wdrażane są 3 instrumenty finansowe ukierunkowane na zwiększenie efektywności energetycznej i rozwój OZE: Pożyczka na OZE, Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw oraz Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym.

Pożyczka na OZE cieszy się dużym zainteresowaniem odbiorców ostatecznych, a wdrażając ją KPFP nie powinien napotkać żadnych problemów z wykorzystaniem dostępnej, zwiększonej już alokacji. Mimo szerokiego katalogu możliwych do sfinansowania inwestycji OZE (biogaz, biomasa, energia słońca i wody), w praktyce z pożyczki OZE skorzystali dotychczas wyłącznie inwestorzy budujący farmy fotowoltaiczne. W przyszłości warto rozważyć finansowanie w ramach jednego instrumentu wszystkich inwestycji w OZE, bez podziału na zawodowe źródła OZE nastawione na sprzedaż energii i instalacje produkujące energię na własne potrzeby.

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw, wdrażana przez Bank Pekao pod nazwą Kredyt energooszczędny, nie spotyka się z zainteresowaniem odbiorców. W rezultacie, alokacja została już raz znacząco zmniejszona, a obecnie rozważane jest kolejne przesunięcie środków. Mimo porażki we wdrażaniu tego instrumentu, warto rozważyć jego kontynuację w kolejnej perspektywie finansowej, po wprowadzeniu odpowiednich modyfikacji (w tym z wykorzystaniem rabatu kapitałowego po osiągnięciu odpowiedniego efektu ekologicznego).

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym wdrażana jest przez Getin Noble Bank, a w ostatnim czasie podpisano również umowę z Alior Bankiem. Zainteresowanie odbiorców ostatecznych jest umiarkowane, dostępna (zmniejszona) alokacja powinna zostać jednak wykorzystana. Parametry pożyczki są generalnie bardzo dobrze oceniane zarówno przez pośrednika finansowego, jak i odbiorców ostatecznych. W przyszłości warto rozważyć rozszerzenie grupy docelowej na wszystkich właścicieli i zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych, a potencjalnie również na budynki użyteczności publicznej.

Potrzeby i plany inwestycyjne podmiotów z województwa kujawsko-pomorskiego

Zidentyfikowane w toku badań ilościowych potrzeby inwestycyjne podmiotów z sektora MŚP obejmują szeroki katalog inwestycji, wpisujących się we wszystkie cele polityki, w których przedsiębiorcy będą mogli aplikować o wsparcie w ramach FE KP 2021-2027. 54% przedsiębiorstw będzie chciała podjąć działania prowadzące do zwiększeniach ich zdolności produkcyjnych i/lub usługowych. 43% firm planuje wprowadzenie do swojej oferty nowych wyrobów i usług, a niemal po jednej trzeciej (odpowiednio 31% i 28%) chce podnieść kompetencje pracowników i dokonać cyfryzacji procesów w firmie. Stosunkowo duży odsetek firm chce inwestować w podniesienie efektywności gospodarowania zasobami (20%), OZE (17%) oraz ogólne zwiększenie efektywności energetycznej (14%). Z kolei kujawsko-pomorskie samorządy chcą w głównej mierze inwestować w infrastrukturę drogową (93%), edukacyjną (71%), rekreacyjną i turystyczną (68%) oraz tą związaną z gospodarką odpadami i gospodarką wodno-ściekową (68%). Popularnym obszarem inwestycji będą też działania związane z efektywnością energetyczną budynków (65%) i OZE (57%), jak również rozwój infrastruktury społecznej (50%), infrastruktury kultury (46%) i rewitalizacja (43%).

W przypadku obu opisanych grup w regionie zidentyfikowano również znaczące niezaspokojone potrzeby inwestycyjne, które wiązały się z zaniechaniem inwestycji planowanych do realizacji w ostatnich latach. Co istotne, w przypadku MŚP jedynie częściowo sytuacja taka wynika z zawodności rynku, w tym braku dostępności środków zewnętrznych. Natomiast w przypadku samorządów, główną przeszkodą do realizacji inwestycji był brak środków, który należy rozumieć jako brak środków własnych oraz finansowania zewnętrznego o wysokiej intensywności wsparcia.

Priorytet 1

W ramach Priorytetu 1, planowane jest wdrażanie różnorodnych interwencji, dotyczących wspierania działalności B+R+I, trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP, rozwijania inteligentnej specjalizacji regionalnej, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości, a także cyfryzacji. Jeśli chodzi o wsparcie programowane w ramach CS i, to z uwagi na specyficzny charakter projektów, przede wszystkim wynikający z ryzyk badawczych, nie uznajemy w tym obszarze za adekwatne wykorzystywanie w nowym programie instrumentów finansowych. Konkluzja ta wynika z logiki operacyjnej instrumentów

finansowych. Mianowicie, wykorzystanie instrumentu finansowego zawsze oznacza akceptację zobowiązania do spłaty długu (dodatkowo zabezpieczonego), jednak – w przypadku działalności B+R – w sytuacji występowania wysokiego ryzyka rezultatu badania – ryzyko niepowodzenia jest tym większe, im na niższym poziomie gotowości technologicznej znajduje się projekt. W efekcie tej logiki, instrument finansowy jest standardowo wykorzystywany w sytuacjach niskiego ryzyka, a więc wysokiej gotowości technologicznej, to zaś stoi w sprzeczności z celem angażowania przedsiębiorców w działalność B+R – szczególnie dotyczącą przedsięwzięć o niskich poziomach gotowości. Oczywiście, niedoskonałość tego rodzaju jest zdecydowanie mniejsza w przypadku finansowania bezzwrotnego, a więc – co do zasady – finansowania nie podlegającego zwrotowi. Dotacja na prace B+R lepiej amortyzuje ryzyko badawcze, zachęcając do podejmowania projektów znajdujących na niskim poziomie przygotowania technologicznego, a więc obarczonych większym ryzykiem. Dzieje się tak dlatego, bowiem wysokiemu ryzyku badań nie towarzyszy tu zobowiązanie o charakterze zwrotnym, które musi być zaspokojone niezależnie od rezultatu procesu badawczego. Za nie stosowaniem w tej sferze instrumentów finansowych przemawiają także, zasygnalizowane wcześniej, niekorzystne doświadczenia, związane z próbą wdrożenia „Pożyczki na B+R”. Natomiast, należy przewidzieć szerokie zastosowanie instrumentów finansowych w sferze interwencji, objętej CS iii (wzrost i konkurencyjność MŚP). Projekty, które będą tu realizowane charakteryzują się wysokim potencjałem w zakresie generowania przychodów, a także wyraźnie niższym ryzykiem inwestycyjnym. W związku z tym, w tym obszarze proponujemy zastosowanie szerokiej palety zróżnicowanych co do przedmiotu instrumentów finansowych o charakterze mieszanym, z różnej skali umorzeniami (różnicowanymi zależnie od przedmiotu inwestycji i jego znaczenia dla proinnowacyjnego rozwoju gospodarki województwa. Proponujemy także, aby w ramach interwencji CS iii rozwijać instrument kapitałowy, którego działanie koncentrować się będzie na skalowalnych i innowacyjnych projektach, z mniejszym znaczeniem komponentu badawczo-rozwojowego, przy czym sądzimy, że portfel inwestycyjny tego instrumentu powinien częściowo obejmować również projekty z komponentem badawczym. Należy jednak pamiętać, że rozwiązanie to wymagać będzie uzgodnienia odstępstwa od ustaleń linii demarkacyjnej, pomyślanego jako kontynuacja instrumentu wdrażanego w obecnej perspektywie (nowy instrument wymagać będzie pewnych zmian jego metryki). Jednocześnie, nowy instrument będzie mógł stanowić dopełnienie wsparcia na etapach poprzedzających inwestycję tj. inkubacji / akceleracji (m.in. przedsiębiorstw akademickich) – w ten sposób wsparcie będzie bardziej kompleksowe). W ten sposób pojawi się szansa na ustanowienie dobrze sprofilowanego i elastycznego regionalnego instrumentu kapitałowego. W przypadku CS ii (cyfryzacja) i CS iv (rozwijanie inteligentnej specjalizacji regionalnej, wsparcie transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości) nie wskazujemy na stosowanie instrumentów finansowych jako adekwatnej formy wsparcia, przy czym, sfera interwencji w obszarze cyfryzacji znajduje swoje odzwierciedlenie w układzie instrumentów finansowych w ramach CS iii. Powracając, do pozostałych typów projektów w tym celu szczegółowym, to przewidziane tu wsparcie

ma charakter systemowy – generalnie, kształtują otoczenie i rozwijają infrastrukturę sprzyjającą rozwojowi gospodarki województwa. Co do zasady, nie dają one możliwości generowania przychodów lub odpowiednich oszczędności. Natomiast, interwencja, dotycząca zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego Internetu (kluczowy warunek udanej transformacji cyfrowej województwa), ma specyficzny charakter i nie powinna być wdrażana na szczeblu regionalnym (także z uwagi na zakrojone na szeroką skalę wsparcie w tym obszarze, planowane w ramach programów krajowych¹).

Priorytet 2

W ramach Priorytetu 2, przewidziano wsparcie w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej (CS 2i), rozwoju odnawialnych źródeł energii (CS 2ii), oraz rozwoju zrównoważonej mobilności miejskiej (CS 2viii). Projekty zwiększenia efektywności energetycznej co do zasady generują oszczędności w zużyciu energii, które umożliwiają (przynajmniej w długim okresie) pokrycie kosztów realizacji inwestycji. Z tego względu w naszej ocenie zasadne jest zastosowanie w tym obszarze instrumentów finansowych. Jednocześnie, dla zwiększenia efektu zachęty i premiowania określonych projektów, rekomendujemy zastosowanie w przypadku inwestycji MŚP i w sektorze mieszkaniowym niewielkiego komponentu bezzwrotnego. Z kolei w przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, budynków komunalnych oraz modernizacji oświetlenia ulicznego, ze względu na społeczne korzyści z realizacji inwestycji i inne bariery po stronie JST (w tym spadek dochodów, ryzyko przekroczenia progów zadłużenia), bardziej uzasadnione jest w naszej ocenie wsparcie mieszane ze znaczącym komponentem bezzwrotnym lub dotacją. W obszarze efektywności energetycznej występują też projekty z ograniczoną możliwością wygenerowania dodatkowych dochodów lub oszczędności, takie jak modernizacja systemów ciepłowniczych czy wymiana źródła ciepła niepowiązana z termomodernizacją. W tym wypadku rekomendujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego. Dotacyjnie finansowane powinny być również koszty przeprowadzenia audytu energetycznego.

W obszarze rozwoju OZE (CS 2ii), widzimy silne uzasadnienie dla zastosowania jako podstawowej formy wsparcia instrumentów zwrotnych, uzupełnionych w wybranych obszarach (w tym produkcji na własne potrzeby) wsparciem dotacyjnym lub rabatem kapitałowym. Wynika to z generowania (w większości przypadków) oszczędności w kosztach zużycia energii lub przychodów z jej sprzedaży, umożliwiających sfinansowanie kosztów inwestycji. Wsparcie zwrotne rekomendujemy dla podmiotów zawodowych, produkujących energię na sprzedaż, oraz prosumentów (dla prosumentów z opcją zastosowania niewielkiego komponentu bezzwrotnego, i dodatkowego rabatu przy rozszerzeniu inwestycji

¹ Tym niemniej, nie wykluczamy uruchomienia instrumentu, który miałby charakter uzupełniający – w pewnych sytuacjach zapewniających pełne i szybkie wykorzystanie efektów wsparcia krajowego (wprowadzenie sieci szerokopasmowej od punktu „dojścia” do obiektu docelowego i wewnątrz niego (szkoły, szpitala, biblioteki itp.). Naturalnie, instrument taki powinien być oparty na formie bezzwrotnej.

o magazyn energii). W przypadku budynków użyteczności publicznej, ze względu na społeczne korzyści z inwestycji, rekomendujemy zastosowanie dotacji lub instrumentów mieszanych, ze znaczącym komponentem bezzwrotnym. Wsparcie dotacyjne proponujemy w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (klastrow, spółdzielni energetycznych itp.), co wynika przede wszystkim z niewielkiej potencjalnej liczby takich projektów. Ze względu na planowaną kontynuację programu „Mój prąd”, na obecnym etapie nie rekomendujemy wsparcia projektów OZE realizowanych przez osoby fizyczne na poziomie regionu.

Co do zasady zakres interwencji w ramach zrównoważonej mobilności miejskiej (CS 2viii) wskazuje na pewien potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że większość środków przeznaczona ma być na finansowanie taboru niskoemisyjnego, za korzystanie z którego pobierane są opłaty od pasażerów. Niemniej ze względu na trudną sytuację transportu publicznego związaną ze spadkiem potoków pasażerskich, wywołanym przez pandemię COVID-19, na obecnym etapie nie rekomendujemy stosowania wsparcia zwrotnego w tym obszarze. Dopóki do transportu publicznego nie wrócą pasażerowie, w przynajmniej takiej skali jak przed pandemią, rekomendujemy aby wszelkie działania związane z rozwojem transportu publicznego finansowane były za pośrednictwem dotacji.

Priorytet 3

W ramach priorytetu 3 przewidziano wsparcie szerokiego katalogu działań związanych z ochroną środowiska i zmniejszeniem skali zanieczyszczeń. W ramach CS 2iv finansowane będą projekty związane z adaptacją do zmian klimatu (od małej retencji, zielonej i niebieskiej infrastruktury w miastach, przez wsparcie służb ratowniczych, po pilotaże planów budowania odporności). Wszystkie z przedsięwzięć planowanych do wsparcia mają charakter niekomercyjny, nie będą również generować dochodów, ani oszczędności pozwalających na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Dlatego w naszej opinii wsparcie w ramach CS 2iv wdrażane powinno być w formie dotacji. Taki sam sposób finansowania inwestycji należy w naszej opinii zastosować w CS 2v, w którym wspierana będzie gospodarka wodna, obejmująca rozwój infrastruktury kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków oraz rozwój sieci wodociągowej. W tym przypadku za dotacyjną formą wsparcia przemawia znaczenie tych inwestycji dla poprawy stanu środowiska i jakości życia mieszkańców oraz ich prawdopodobna nieopłacalność ekonomiczna. Obszarem, w którym w OP 3 warto rozważyć wykorzystanie instrumentów zwrotnych jest wsparcie przedsiębiorstw, mające na celu ich transformację w kierunku GOZ. Inwestycje takie realizowane będą w CS 2vi. Pozostałe działania planowane do sfinansowania w tym celu szczegółowym, tj. kompleksowe przedsięwzięcia z zakresu rozwoju gospodarki odpadami komunalnymi powinny być w wspierane z wykorzystywaniem dotacji, ze względu na ich duże znaczenie do ograniczenia zanieczyszczeń oraz niepewność prowadzenia działalności gospodarczej w tym obszarze, która negatywnie wpływa na aktywność inwestycyjną firm zajmujących się gospodarką odpadami komunalnymi. Wsparcie dotacyjne powinno być również wykorzystane w CS 2vii,

który poświęcony będzie ochronie przyrody. Projekty, które będą mogły być sfinansowane z tego działania w przeważającej mierze (lub w całości) będą miały charakter niedochodowy, przynajmniej niegenerujący bezpośrednich dochodów wśród podmiotów je realizujących. Będą to jednocześnie inwestycje ważne dla ochrony środowiska, odpowiedniego wykorzystania jego walorów oraz poprawy jakości życia mieszkańców.

Priorytet 4

W ramach celu szczegółowego 3 ii (dotyczącego doskonalenia zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności) nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych, ze względu na znaczne zróżnicowanie typów projektów oraz dostosowanie większości z nich do finansowania bezzwrotnego. Olbrzymia większość zaplanowanych jego ramach działań dotyczy bowiem projektów nie przynoszących bezpośrednich przychodów, które trudno finansować w inny sposób, niż za pomocą dotacji – przykładowo projekty dotyczące infrastruktury drogowej, czy też inwestycji typu przystanki, czy kładki dla pieszych. Tego typu projekty muszą być finansowane w formie bezzwrotnej, podobnie jak i wszystkie inne projekty infrastrukturalne, w przypadku których trudno zidentyfikować jakikolwiek mierzalny zwrot z projektu i które muszą być realizowane w ogólnym interesie społecznym (zapewnienie odpowiedniej dostępności komunikacyjnej). Z kolei liczba potencjalnych transakcji finansowych, w przypadku projektów w których można byłoby rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych (zakup taboru do transportu kolejowego i drogowego), byłaby na tyle ograniczona, że nie wydaje nam się zasadne tworzenie w tym celu specjalnego instrumentu finansowego. W związku z tym, w przypadku tego typu projektów, pozostaje tylko możliwość finansowania w formie dotacji.

Priorytet 5

W ramach Priorytetu 5, której dokładny zakres uszczegółowią lokalne strategie rozwoju, na obecnym etapie zdiagnozowano potrzebę wsparcia wykorzystującą potencjały regionu w rozwoju terytorialnym w zakresie kultury, turystyki i rewitalizacji. Dodatkowo w ramach CS 5i możliwe będzie także wsparcie infrastruktury uzdrowskiej. Interwencja przewiduje projekty kluczowe o znaczeniu regionalnym (w obszarze kultury), a także szereg inicjatyw poprawiających infrastrukturę uzdrowską w warstwie technicznej. Interwencja w Priorytecie 5 dobrze odzwierciedla sposób wykorzystania lokalnych potencjałów dla rozwoju lokalnego. Oczekuje się, że projekty te będą wdrażały przede wszystkim podmioty sektora finansów publicznych i poza pewnymi wyjątkami nie będą to inicjatywy o potencjale komercyjnym. Podobnie w obszarze turystyki zaplanowano projekty realizowane przeważnie przez podmioty publiczne w celu uatrakcyjnienia regionu i poprawy ogólnodostępnej infrastruktury. Potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego zidentyfikowano w przypadku rewitalizacji o ile instrument finansowy będzie miał charakter uzupełniający wobec środków bezzwrotnych. Demarkacja powinna uwzględniać charakter inwestycji (czy będzie służyła wyłącznie celom publicznym lub społecznym czy też prywatnym) oraz jej finansową opłacalność i potencjał rynkowy. Do rozważenia pozostaje

stopniowalny system preferencji w zakresie poziomu umorzenia kapitału do spłaty (np. w zakresie osiągniętych efektów społecznych czy w przypadku JST zainteresowanych takim instrumentem – dochodami samorządu na osobę).

Priorytet 6

W ramach tym Priorytecie w celu szczegółowym 4v, dotyczącym zapewnienia równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, proponujemy, aby znacząca część wsparcia w ramach tego celu szczegółowego była wdrażana w formie instrumentów bezzwrotnych. Dopuszczamy natomiast możliwość uruchomienia instrumentu mieszanego (na przykład w formie pożyczki z możliwością jej częściowego umorzenia) dla wybranych typów projektów/podmiotów, choć ostateczne rozstrzygnięcia zaproponujemy w ramach Modułu II. W CS 4ii (dotyczącym poprawy równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie), CS 4iii (dotyczącym wspierania włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji) z kolei nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, podobnie jak i w CS 4vi (wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych).

Priorytet 7

W Priorytecie 7 w formule RLKS realizowane będą działania, wynikające z lokalnych strategii rozwoju i zgłaszane przez lokalną społeczność. Wsparcie zaplanowano na inicjatywy z zakresu aktywności seniorów i osób młodych (w zakresie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i spędzania czasu wolnego), tzw. „małej kultury” (w odniesieniu do pobudzania aktywności w tym obszarze, a także poprzez wsparcie lokalnych artystów i liderów kultury) oraz edukacji pozaformalnej, skoncentrowanej na aspektach zdrowia, ochrony środowiska oraz historii i tradycji lokalnej. W programie zapisano także wsparcie skierowane do przedsiębiorców, jednak plany w tym zakresie nie obejmują promocji przedsiębiorczości jako takiej, ale wsparcie marek produktów lokalnych, odrodzenie ginących zawodów i rzemiosła.

Zaplanowane wsparcie zdaje się być komplementarne wobec pozostałych instrumentów wdrażanych na poziomie lokalnym i może przelożyć się na istotną poprawę w wyróżnionych obszarach wsparcia.

Zaplanowane ścieżki wsparcia są co do zasady obszarami działań bezpłatnych w zakresie inicjatyw skierowanych do młodzieży i osób starszych oraz lokalnych twórców. Brakuje w nich potencjału do sfinansowania ich za pomocą instrumentów finansowych. Działania te będą wdrażane przez lokalne organizacje pozarządowe, a same projekty nie będą generowały przychodów ani po stronie beneficjentów ani odbiorców ostatecznych.

Wsparcie przedsiębiorstw prawdopodobnie nie będzie miało przełożenia na zakładanie czy rozwijanie działalności o czysto dochodowym charakterze ale raczej przyczyni się do zachowania kultury niematerialnej i pomoże uatrakcyjnić sezonową ofertę turystyczną regionu co potwierdza ograniczony potencjał do zastosowania instrumentów finansowych.

Priorytet 8

Interwencja CS 8a (EFS) obejmuje rozmaite pola wsparcia, przewidujące zastosowanie zróżnicowanych instrumentów i usług rynku pracy. Celem interwencji jest dostarczenie wsparcia w zakresie dostępu do rynku pracy, a więc wzrost możliwości zatrudnienia lub polepszenie sytuacji osób o niekorzystnym statusie na regionalnym rynku pracy. Wśród planowanych interwencji dominują działania wspierające, dotyczące dziedzin, w których nie znajduje uzasadnienia stosowanie instrumentów finansowych. Ewentualne stosowanie instrumentów finansowych w sferze poprawy sytuacji osób na rynku pracy nie spotka się z zainteresowaniem potencjalnych odbiorców wsparcia. W dziedzinie tego celu szczegółowego, potencjalnie można by stosować instrumenty finansowe w sferze wspierania procesów podejmowania działalności gospodarczej (w celu samozatrudnienia), w tym (m.in.) przez osoby bezrobotne, osoby o szczególnie niekorzystnym statusie, jak i osoby młode. W tym jednak obszarze, przewidywane są instrumenty finansowe, które będą udostępniane w ramach programów krajowych. Ponadto, ustalenia linii demarkacyjnej nie przewidują w ramach programów regionalnych stosowania instrumentów finansowych w sferze wspierania samozatrudnienia. Konkludując, wsparcie w ramach CS 8a powinno być realizowane w oparciu o instrumenty bezzwrotne.

W CS 8d nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, ze względu na typy projektów dostosowane raczej do wsparcia bezzwrotnego lub też konkurencję oferty ze szczebla krajowego.

Interwencja w ramach Celu Szczegółowego 4f koncentruje się na obszarze edukacji formalnej. Została ona podzielona na trzy główne filary: wychowanie przedszkolne, kształcenie ogólne i zawodowe. We wszystkich tych obszarach zidentyfikowaliśmy szereg potrzeb i problemów, na które trafnie odpowiada zaplanowana interwencja. W żadnym z tych obszarów nie udało się zidentyfikować działań lub podmiotów, na które można by skierować wsparcie w formie instrumentu finansowego. Większość beneficjentów stanowić będą podmioty działające niekomercyjnie, a przedsiębiorstwa prowadzące edukację przedszkolną nie stanowią grupy na tyle licznej, aby w obecnej sytuacji (wzrost uprzedzszkolnienia, negatywne trendy demograficzne) finansować zwrotnie taką działalność. Argumenty te przemawiają za zastosowaniem wsparcia bezzwrotnego w obszarze edukacji formalnej.

Interwencja w ramach CS 4g obejmuje działania związane z uczeniem się osób dorosłych i została zaplanowana osobno dla działań wdrażanych z wykorzystaniem Podmiotowego Systemu Finansowania i Bazy Usług Rozwojowych (PSF – BUR) i w ramach inicjatywy Upskilling Pathways w przypadku kompetencji podstawowych dla osób bez wykształcenia

średniego. Kontynuacja działań skierowanych podnoszenie kwalifikacji i nabywanie kompetencji przez osoby dorosłe może mieć kluczowe znaczenie dla zwiększenia ich udziału w kształceniu, a popytowy charakter pozwoli lepiej odpowiedzieć na indywidualne potrzeby potencjalnych uczestników. Ważny jest także komponent skierowany do osób o niższym wykształceniu, ponieważ mają one co do zasady niższą skłonność do udziału w doskonaleniu zawodowym w sposób formalny i pozaformalny. Potencjał do zastosowania instrumentów finansowych w tym obszarze co prawda występuje, co potwierdziły innowacyjne projekty wdrażane w ramach POWER, jednak ich wdrażanie przewidziano w okresie 2021-2027 także na poziomie centralnym. Nie widać uzasadnienia dla tworzenia osobnego instrumentu finansowego w województwie kujawsko-pomorskim w obszarze kształcenia ustawicznego dorosłych. Dostępne wsparcie dotacyjne dystrybuowane z regionu, uzupełnione konkurencyjną ofertą pożyczkową z poziomu centralnego powinny zaspokoić zapotrzebowanie w tym obszarze.

Interwencja w CS 4k koncentrować się będzie na trzech obszarach: poprawie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych, usługach wsparcia rodziny i pieczy zastępczej oraz wsparciu dla instytucji świadczących usługi społeczne. Wsparcie odpowiada aktualnie wypracowanemu podejściu do świadczenia usług społecznych i pomocy rodzinie i ma szansę przeciwdziałać zdiagnozowanym problemom oraz przyczynić się do realizacji idei deinstytucjonalizacji w regionie. W zakresie wsparcia przeważa pomoc bezpłatna, obszar realizuje ważne cele społeczne i zostało ono zaplanowane by trafić do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. I chociaż o środki (np. na tworzenie DDOMów) prawdopodobnie będą się ubiegać także podmioty niepubliczne, to co do zasady, interwencja w zakresie dostępu do usług społecznych nie spełnia przesłanek związanych z możliwością finansowania zwrotnego. Dlatego proponujemy wdrażać ją wyłącznie z zastosowaniem wsparcia dotacyjnego.

Z dość oczywistych powodów IF nie rekomendujemy ich także dla celu szczegółowego, dotyczącego przeciwdziałania deprawacji materialnej.

Executive summary

The study, the results of which are described in this report, was conducted by a consortium of research companies Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. and Imapp Consulting sp. z o.o. at the request of the Marshal Office of the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship. This report presents the results of the first stage of the study.

The study aims to serve the achievement of two main objectives relating to the use of various forms of support under the Regional Programme European Funds for Kujawy and Pomerania for the years 2021-2027. The first focuses on identifying investment needs in relation to the shortcomings of the funding market, while the second concentrates on determining the possibility of covering unmet investment needs with support using financial instruments.

Experience in implementing financial instruments under ROP K-PV 2014-2020 – PA 1

Experience regarding the use of financial instruments in the field of supporting R&D&I activities, based on funds allocated under the ROP K-PV 2014-2020 in investment priority 1b (CT1), includes two instruments: debt ('R&D Loan') and equity ('Equity transaction'). The first of these instruments proved unsuccessful – there was a complete lack of interest in the offered funding among entrepreneurs (despite attempts to implement it by two financial intermediaries). As a result, the implementation of this instrument was discontinued. It is worth noting that under the Regional Operational Programme of Pomerania (2014-2020), a similar instrument was present (but with slightly more favourable parameters), which also proved to be challenging to implement (slow portfolio construction process). Both of these cases point to low adequacy of the use of debt instruments in the area of supporting research, implementation, and innovation activities – the main reasons include high risk of the result of R&D activities (on the other hand, the need to repay the liabilities), as well as the competition of programmes in which research and development processes were financed on a non-repayable basis. The second instrument applied in the Kujawsko-Pomorskie region ('Equity transaction') turned out to be much more adequate. Despite the late start of its implementation (the turn of 2019 and 2020), it has already been possible to build the core of the investment portfolio – by the end of 2021. The assumption that the entire required portfolio of equity investments will be constructed at the turn of 2022 and 2023 should be considered realistic. This speaks quite unequivocally in favour of a positive assessment of the usefulness of this instrument; however, there are areas for its improvement, especially by expanding the spectrum of investments in innovative and scalable projects that increase competitiveness, not necessarily relating to the implementation of research, as well as increasing the value of individual equity transaction (if this type of instrument is continued in the future, which we consider justified).

On the other hand, as regards the financial instruments implemented under measures of Priority Axis 1 in Thematic Objective 3, their implementation is proceeding without significant problems; however, some issues have arisen that could be reworked for the

subsequent programme, which mainly concern the operationalisation of selected indicators (which were sometimes described not precisely enough), the uniformity of interpretation of chosen concepts by the managers of the funds of funds (which should be adjusted), as well as better preparation and targeting of promotional and information activities (appropriate recommendations are presented as part of Module II). Also, ultimately the guarantee instrument could not be effectively implemented, the agreement with the consortium of financial intermediaries had to be terminated. The agreement was terminated upon mutual consent of the parties due to moderate interest in the product among the final recipients, which was mainly the result of the competitive products offered by Bank Gospodarstwa Krajowego, such as the De minimis Guarantee or the Biznesmax Guarantee, and also limited interest of banks in the guarantee offer at the regional level.

Experience in implementing financial instruments under ROP K-PV 2014-2020 – PA 3

Under Priority Axis 3, in the 2014-2020 perspective, implemented are three financial instruments aimed at increasing energy efficiency and development of RES: RES Loan, Loan for improving the energy efficiency of enterprises and Loan for increasing energy efficiency in the housing sector.

The RES loan is immensely popular among ultimate recipients, and KPPF implementing it should not encounter any problems using the available, already increased allocation. Despite the broad catalogue of RES investments eligible for funding (biogas, biomass, solar and water energy), in practice, only investors building photovoltaic farms have so far benefited from the RES loan. In the future, it is worth considering financing all RES investments under one instrument without dividing them into professional RES sources focused on selling energy and installations producing energy for their own needs.

The loan for increasing the energy efficiency of enterprises, implemented by Bank Pekao as the Energy-saving loan, does not spark the customers' interest. As a result, the allocation has already been significantly reduced once, and another reallocation is currently being considered. Although the implementation of the instrument proved unsuccessful, its continuation in the next financial perspective is worth considering after introducing appropriate modifications (including a capital discount once a relevant ecological effect is achieved).

Getin Noble Bank is implementing the loan for increasing energy efficiency in the residential sector, and recently an agreement with Alior Bank has also been signed. The interest of final recipients is moderate, but the available (reduced) allocation should be used. The loan's parameters are generally very well evaluated by both the financial intermediary and the ultimate recipients. In the future, it is worth considering extending the target group to include all owners and managers of multi-family residential buildings and potentially also to public utility buildings.

The needs and investment plans of entities in Kujawsko-Pomorskie Voivodeship

The investment needs of entities from the SME sector identified in the course of quantitative studies include a broad catalogue of investments, in line with all policy objectives, in which entrepreneurs will be able to apply for support under the EU Funds for Kujawy-Pomerania Region 2021-2027. 54% of enterprises will want to undertake actions leading to an increase in their production and/or service capacity. 43% of companies plan to introduce new products and services to their offer, and almost a third (31% and 28%, respectively) want to improve the competences of employees and digitize processes in the organisation.

A relatively significant percentage of companies want to invest in increasing the efficiency of resources management (20%), RES (17%) and general energy efficiency (14%). In turn, Kujawsko-Pomorskie local authorities want to invest mainly in road infrastructure (93%), educational infrastructure (71%), recreational and tourist infrastructure (68%) and related to waste management and water & sewage management (68%). Activities relating to the energy efficiency of buildings (65%) and RES (57%), as well as the development of social infrastructure (50%), cultural infrastructure (46%) and revitalization (43%), will also be a popular area of investment.

In the case of both described groups, significant unmet investment needs were also identified in the region, which were associated with the abandonment of investments planned for implementation in recent years. Importantly, in the case of SMEs, this situation is only partly due to market failures, including the lack of availability of external funds. However, in the case of local governments, the main obstacle to implementing investments was the lack of funds, which should be understood as the lack of own funds and external financing with a high intensity of support.

Priority 1

Under Priority 1, there are plans to implement various interventions to support R&D&I activities, sustainable growth and competitiveness of SMEs, the development of smart regional specialisation, industrial transformation and entrepreneurship, and digitalisation. As regards the support programmed under SO 1i, due to the specific nature of the projects, primarily resulting from research risks, we do not consider the use of financial instruments in the new programme to be adequate in this area. This conclusion arises from the operational logic of financial instruments. Namely, the use of a financial instrument always means acceptance of the obligation to repay the debt (additionally secured), but – in the case of R&D activities – with a high risk of the research result – the greater the risk of failure is, the lower the level of the project's technological readiness is. As a result of this logic, the financial instrument is typically used in low-risk situations, i.e. high technological readiness, which contradicts the objective of involving entrepreneurs in R&D activities – especially regarding projects with low levels of preparedness. Naturally, this type of imperfection is much smaller in the case of non-repayable financing, i.e., as a rule – financing that is not refundable. The R&D grant better cushions research risk, encouraging projects at a low level

of technological preparation and therefore burdened with higher risk. This is because the high risk of research is not accompanied by a repayable commitment, which must be satisfied regardless of the outcome of the research process. That financial instruments are not to be used in this area is also supported by the unfavourable experience indicated earlier, relating to the attempt to implement the 'R&D Loan'. On the other hand, anticipated should be the wide use of financial instruments in the area of intervention covered by SO 1iii (growth and competitiveness of SMEs). A high potential characterises the projects that will be implemented here in terms of generating revenues and significantly lower investment risk. Therefore, in this area, we propose using a wide range of mixed financial instruments differentiated in terms of subject matter, with write-offs of a different scale (determined depending on the subject of the investment and its importance for the pro-innovative development of the region's economy. We also propose that, as part of the SO 1iii intervention, an equity instrument should be developed that will focus on scalable and innovative projects, with the R&D component of lesser significance, and we believe that the investment portfolio of this instrument should also partly include projects with a research component. However, it should be remembered that this solution will require agreeing on a derogation from the demarcation line arrangements, conceived as a continuation of the instrument implemented in the current perspective (the new instrument will require some changes to its metric). At the same time, the new instrument can complement support in the stages preceding the investment, i.e. incubation/acceleration (among others - academic enterprises) – in this way, the support will be more comprehensive. Thus, there will be an opportunity to establish a well-profiled and flexible regional equity instrument. In the case of SO 1ii (digitalisation) and SO 1iv (developing regional smart specialisation, supporting industrial transformation and entrepreneurship), we do not point to the use of financial instruments as an adequate form of support, whereas the sphere of intervention in the area of digitalisation is reflected in the arrangement of financial instruments under SO 1iii. Returning to other types of projects for this specific objective, the support provided here is systemic – in general, they shape the environment and develop infrastructure conducive to the development of the region's economy. As a rule, they do not give the opportunity to generate revenue or adequate savings. On the other hand, intervention to ensure universal access to broadband Internet (an essential condition for a successful digital transformation of the region) is specific in nature and should not be implemented at the regional level (also given the large-scale support in this area, planned under the national programmes²).

Priority 2

Priority 2 envisages support for increasing energy efficiency (SO 2i), developing renewable energy sources (SO 2ii), and developing sustainable urban mobility (SO 2viii). Energy

² Nevertheless, we do not rule out the possibility of launching an instrument that would be complementary – in certain situations ensuring full and swift use of the effects of national support (introduction of a broadband network from the point of 'access' to the target object and inside it (school, hospital, library, etc.). Naturally, such an instrument should be based on a non-repayable form.

efficiency projects generally generate savings in energy consumption that make it possible (at least in the long term) to cover the investment costs. Therefore, in our opinion, it is reasonable to use financial instruments in this area. At the same time, to increase the incentive effect and reward specific projects, we recommend using a small non-repayable component for investments in SMEs and the residential sector. Then again, in the case of projects covering complex energy modernization of public utility buildings, municipal buildings and modernization of street lighting, due to the social benefits of the investment and other barriers on the part of local government units (including a decrease in income, the risk of exceeding debt thresholds), in our opinion, mixed support with a significant non-repayable component or a grant is more justified. In the area of energy efficiency, there are also projects with a limited possibility of generating additional revenues or savings, such as modernization of heating systems or replacement of a heat source not relating to thermo-modernization. In this case, we recommend the use of grant-based support. The costs of conducting an energy audit should also be financed under a grant.

In the area of RES development (SO 2ii), we see a strong justification for using repayable instruments as the primary form of support, supplemented in selected areas (including production for own needs) with a grant or a capital rebate. This is due to the generation (in most cases) of savings in the costs of energy consumption or revenues from its sale, enabling the financing of investment costs. We recommend repayable support for professional entities producing energy for sale and prosumers (for prosumers with the option of using a small non-returnable component and an additional discount when expanding the investment with energy storage). In the case of public buildings, due to the social benefits of the investment, we recommend the use of grants or mixed instruments, with a significant non-repayable component. We propose grant support in the case of distributed energy projects (clusters, energy cooperatives, etc.), mainly due to the small potential number of such projects. Due to the planned continuation of the 'My Electricity' programme, at this stage, we do not recommend supporting RES projects implemented by natural persons at the regional level.

As a general rule, the scope of intervention in Sustainable Urban Mobility (SO 2viii) indicates some potential for repayable support, especially given that most of the funds are intended to finance low emission rolling stock for the use of which passenger charges are levied. However, due to the difficult situation of public transport relating to the decline in passenger flows caused by the COVID-19 pandemic, we do not recommend using repayable support in this area at this stage. Until passengers resume using public transport, at least on the same scale as before the pandemic, we recommend that all activities concerning the development of public transport be financed through grants.

Priority 3

Priority 3 provides support for a wide range of measures relating to environmental protection and pollution reduction. Under SO 2iv, financed will be projects regarding

adaptation to climate change (from small-scale water retention, green and blue infrastructure in cities, through support for emergency services, to pilot schemes of building resilience plans). All of the projects planned for support are non-commercial in nature; they will also not generate income or savings, allowing for repayment of the liabilities incurred. Therefore, in our opinion, support under SO 2iv should be implemented in the form of grants. In our opinion, the same method of financing the investment should be used in SO 2v, in which water management will be supported, including the development of sewage infrastructure, sewage treatment plants and the development of the water supply network. In this case, that the grant form of support should be applied stems from the importance of these investments for improving the condition of the environment and the quality of life of residents and that these investments are most likely to be economically unprofitable. An area in which the use of repayable instruments in Priority 3 is worth considering is enterprises' support for their transformation towards closed-loop economy. Such investments will be conducted within the framework of SO 2vi. Other activities planned to be financed for this specific objective, i.e. complex projects in the field of municipal waste management development, should be supported with the use of subsidies due to their high importance in terms of reduction of pollution and the uncertainty of conducting business activity in this area, which has a negative impact on the investment activity of companies dealing with municipal waste management. Grant support should also be used under SO 2vii, which will be dedicated to nature conservation. Projects that can be financed under this measure will predominantly (or in whole) be non-profitmaking, at least not generating direct revenue among the entities implementing them. At the same time, these investments will be significant for protecting the environment, the proper use of its values, and the improvement of residents' quality of life.

Priority 4

Under Specific Objective 3ii (on improving sustainable, climate-resilient, smart, and intermodal mobility), we do not recommend the use of financial instruments, due to the wide variety of project types and the adaptation of most of them to non-repayable financing. The vast majority of measures planned within its scope concern projects that do not generate direct revenues, which are difficult to finance in any way other than by means of subsidies – for example, projects relating to road infrastructure, or investments such as bus stops or footbridges. Such projects must be financed in a non-repayable form, as must all other infrastructure projects for which it is difficult to identify any measurable return on the project and which must be implemented in the general public interest (ensuring adequate transport accessibility). On the other hand, the number of potential financial transactions for projects in which the use of financial instruments could be considered (purchase of rolling stock for rail and road transport) would be so limited that it does not seem reasonable for us to create a specific financial instrument for this purpose. Therefore, in the case of this type of project, only the possibility of financing in the form of grants remains.

Priority 5

Under Priority 5, the exact scope of which will be detailed by local development strategies, at this stage, the need for support using the region's potentials in territorial development in the field of culture, tourism and revitalization has been diagnosed. In addition, as part of SO 5i, it will also be possible to support the health resort infrastructure. The intervention provides for key projects of regional importance (in the area of culture) and several initiatives improving the health resort infrastructure in the technical layer. The intervention in Priority 5 reflects well how local potentials are used for local development. These projects are expected to be implemented primarily by the entities of the public finances sector, and, with some exceptions, they will not be initiatives of commercial potential. Similarly, in the area of tourism, projects are planned, which will be mainly carried out by public entities to make the region more attractive and improve public infrastructure. The potential for repayable support has been identified in the case of revitalisation as long as the financial instrument is complementary to non-repayable funds. Demarcation should consider the nature of the investment (whether it will serve only public or social purposes, or private purposes) and its financial profitability and market potential. A gradual system of preferences in terms of the level of remission of capital to be repaid remains to be considered (e.g. in terms of social effects achieved or in the case of local government units interested in such an instrument – local government income per person).

Priority 6

Under this Priority in the specific objective 4v on ensuring equal access to healthcare and supporting the resilience of health systems, we propose that a significant part of the support under this specific objective should be implemented in the form of non-repayable instruments. However, we allow the possibility of launching a mixed instrument (for example, a loan with the possibility of its partial redemption) for selected types of projects/entities, although we will propose final solutions under Module II. In SO 4ii (on improving equal access to quality and inclusive services in education, training, and lifelong learning), SO 4iii (on promoting the socioeconomic inclusion of marginalised communities, low-income households, and disadvantaged groups), we do not recommend the use of financial instruments, as in SO 4vi (strengthening the role of culture and sustainable tourism in economic growth, social inclusion, and social innovations).

Priority 7

In Priority 7, in the CLLD formula, activities resulting from local development strategies and reported by the local community will be implemented. The support is planned for initiatives in the field of active participation of senior citizens and young people (in the field of active participation in social life and spending free time), the so-called 'small culture' (in relation to stimulating activity in this area, as well as through support for local artists and cultural leaders) and non-formal education, focused on health, environmental protection and local history and tradition. The programme also includes support for entrepreneurs but plans

in this area do not include the promotion of entrepreneurship as such, but support for brands of local products, the revival of dying professions and crafts.

The planned support seems to complement other instruments implemented at the local level and may translate into a significant improvement in the highlighted areas of support.

The planned support paths are, in principle, areas of free measures in the field of initiatives addressed to young people and the elderly as well as local creators. They lack the capacity to be funded by financial instruments. These activities will be implemented by local NGOs, and the projects themselves will not generate revenue either for the beneficiaries or the ultimate recipients.

Support for enterprises will probably not translate into the establishment or development of purely profitable activities, but rather will contribute to the preservation of intangible cultural heritage and help to make the seasonal tourist offer of the region more attractive, which confirms the limited potential for the use of financial instruments.

Priority 8

Intervention under SO 8a (ESF) covers various fields of support, providing for the use of different labour market instruments and services. The intervention aims to provide support for access to the labour market, i.e. to increase employment opportunities or improve the situation of disadvantaged people on the regional labour market. The planned interventions are dominated by support actions in areas where financial instruments are not justified. The possible use of financial instruments to improve the situation of people on the labour market will not meet with the interest of potential recipients of support. In the area of this specific objective, financial instruments could potentially be used to support business start-up processes (for self-employment), including (among others) the unemployed, people with a particularly disadvantaged status and young people. In this area, however, financial instruments are envisaged that will be made available under national programmes. In addition, the demarcation line does not provide for the use of financial instruments in the area of supporting self-employment within the framework of regional programmes. In conclusion, support under SO 8a should be implemented based on non-repayable instruments.

Under SO 8d, we do not recommend using financial instruments due to the types of projects adapted rather to non-repayable support or the competition of support from the national level.

The intervention under Specific Objective 4f focuses on the area of formal education. It is divided into three main pillars: preschool education, general and vocational education. We have identified several needs and problems in all these areas to which the planned intervention responds accurately. It was impossible to identify in any of these areas measures or entities to which support in the form of a financial instrument could be channelled. The majority of beneficiaries will be non-commercial entities, and enterprises

providing preschool education are not a group large enough to credit such activities in the current situation (increase in the preschool children statistics, negative demographic trends). These arguments support the use of non-repayable support in the area of formal education.

The intervention under SO 4g covers adult learning activities and is planned separately for measures implemented using the Subject Financing System and Development Services Database (PSF – BUR) and under the Upskilling Pathways initiative for essential competencies for individuals without secondary education. The continuation of measures aimed at upskilling and acquiring competencies by adults can be crucial to increasing their participation in education, and the demand-side nature will allow for a better response to the individual needs of prospective participants. The component aimed at people with lower education is also essential, as they are generally less inclined to participate in professional development in a formal and non-formal way. Although the potential for the use of financial instruments in this area exists, as confirmed by innovative projects implemented under POWER, their implementation is also planned for the period 2021-2027 at the central level. There is no justification for creating a separate financial instrument in the Kujawsko-Pomorskie Voivodeship in the area of continuing adult education. Available grant support distributed from the region, supplemented by a competitive loan offer from the central level, should meet the demand in this area.

Intervention in SO 4k will focus on three areas: improving access to social and health services, family support and foster care services, and support for institutions providing social services. The support corresponds to the currently developed approach to the provision of social services and family assistance and has a chance to counteract the diagnosed problems and contribute to implementing the idea of deinstitutionalization in the region. In terms of support, free aid prevails, the area pursues critical social goals, and it has been planned to reach people at risk of social exclusion. And though non-public entities will probably also apply for funds (e.g. for the creation of Daily Healthcare Facilities), as a rule, intervention in the field of access to social services does not meet the conditions relating to the possibility of repayable financing. For this reason, we propose to implement it only with the use of grant support.

For quite obvious reasons, financial instruments are also not recommended for the specific objective of counteracting material deprivation.

Wykaz skrótów

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
BUR	Baza Usług Rozwojowych
B+R / B+R+I	Działalność badawczo-rozwojowa / badawczo-rozwojowa i innowacyjna
CATI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą telefoniczną
CAWI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą internetową
DDOM	Dzienny dom opieki medycznej
EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (2014-2020)
ELENA	European Local ENergy Assistance – zarządzany przez EBI program wsparcia w celu przygotowania programów inwestycyjnych w efektywność energetyczną i zrównoważony transport miejski
FENG	Fundusze dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2027
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
FIP	Feed-in-premium, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
FIT	Feed-in-tariff, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
FTiR	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
GNB	Getin Noble Bank
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GOZ	Gospodarka obiegu zamkniętego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IIT	Inne Instrumenty Terytorialne
IZ RPO WK-P	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Kujawsko-pomorskiego 2014-2020 lub 2021-2027
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPFP	Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy
KPFR	Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LGD	Lokalna grupa działania
LPR	Lokalny program rewitalizacji
MFF	Menedżer funduszu funduszy

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NGO	Organizacja pozarządowa
OZE	Odnawialne źródła energii
Ostateczny odbiorca	Osoba prawna lub fizyczna, która otrzymuje wsparcie finansowe w ramach instrumentu finansowego zgodnie z art. 2 ust. 12 Rozporządzenia Ogólnego
PES	Podmiot ekonomii społecznej
PF	Pośrednik finansowy
PFP	Polska Fundacja Przedsiębiorczości
PFRON	Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PPA	<i>Power Purchase Agreement</i> , długoterminowy kontrakt na zakup energii elektrycznej między dostawcą a odbiorcą
PR FE KP 2021-2027, PR FE KP, FE KP	Program Regionalny Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020
PSF	Podmiotowy System Finansowania
RAPE	Regionalna Agencja Poszanowania Energii
ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RPD	Roczny Plan Działań
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WK-P 2007-2013	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2007-2013
RPO WK-P 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TRL	Poziom gotowości technologicznej (skala)
UMWK-P	Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego
URE	Urząd Regulacji Energetyki
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
VC	Venture Capital

Spis treści

Streszczenie	1
Executive summary	11
Wykaz skrótów	20
1. Cel i zakres badania	25
2. Plany i potrzeby inwestycyjne w województwie kujawsko-pomorskim	26
2.1. Potrzeby inwestycyjne, luka finansowa i plany inwestycyjne MŚP	27
2.1.1. Potrzeby inwestycyjne zrealizowane	27
2.1.2. Potrzeby inwestycyjne niezrealizowane	27
2.1.3. Plany inwestycyjne	31
2.1.4. Luka finansowa w sektorze MŚP	32
2.1.5. Podsumowanie	38
2.2. Potrzeby i plany inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego	39
2.2.1. Plany inwestycyjne JST	39
2.2.2. Luka finansowa wśród JST	44
2.2.3. Sytuacja finansowa JST	51
3. Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 oraz ze środków zwróconych	54
3.1. I Oś Priorytetowa	54
3.1.1. Instrumenty finansowe w ramach Celu tematycznego 1	54
3.1.2. Instrumenty finansowe w ramach Celu tematycznego 3	67
3.2. III Oś Priorytetowa	77
3.3. Instrumenty uruchamiane na bazie środków zwróconych z RPO WK-P 2007-2013	86
4. Proponowane formy wsparcia w ramach PR FE KP 2021-2027	88
4.1. Wstęp – formy wsparcia i reguły wdrażania	88
4.2. Priorytet 1 Innowacyjność i konkurencyjność regionu (CP1)	91
4.2.1. Cel szczegółowy 1i Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii	92
4.2.2. Cel szczegółowy 1ii Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych	105
4.2.3. Cel szczegółowy 1iii Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne	113
4.2.4. Cel szczegółowy 1iv Rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości	130
4.3. Priorytet 2 Czysta energia dla regionu (CP 2)	137
4.3.1. Cel szczegółowy 2i Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych	137
4.3.2. Cel szczegółowy 2ii Wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju	145
4.4. Priorytet 3 Ochrona zasobów środowiska regionu (CP 2)	153
4.4.1. Cel szczegółowy 2viii Wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej	153
4.4.2. Cel szczegółowy 2iv Wspieranie przystosowania się do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego	157
4.4.3. Cel szczegółowy 2v Wspieranie dostępu do wody oraz zrównoważonej gospodarki wodnej	161
4.4.4. Cel szczegółowy 2vi Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej	164

4.4.5. Cel szczegółowy 2vii Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia.....	168
4.5. Priorytet 4 Spójny i dostępny region (CP3)	171
4.5.1. Cel szczegółowy 3 ii Rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej	171
4.6. Priorytet 5 Potencjały endogeniczne regionu (EFRR) (CP 5)	175
4.6.1. Cel szczegółowy 5 i Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.....	176
4.6.2. Cel szczegółowy 5 ii Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach innych niż miejskie	183
4.7. Priorytet 6 Społeczny wymiar regionu (EFRR) (CP 4).....	185
4.7.1. Cel szczegółowy 4v zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej. ...	185
4.7.2. Cel szczegółowy 4ii Poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury, w tym poprzez wspieranie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz online	191
4.7.3. Cel szczegółowy 4iii wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne	196
4.7.4. Cel szczegółowy 4vi Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych.....	199
4.8. Priorytet 7 Rozwój lokalny regionu (EFS+) (CP 5)	201
4.8.1. Cel szczegółowy 5ii Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach innych niż miejskie	201
4.9. Priorytet 8 Region bliski mieszkańcom (EFS) (CP 4)	206
4.9.1. Cel szczegółowy 4a Poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy, w szczególności osób młodych, zwłaszcza poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży, długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób biernych zawodowo, a także poprzez promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej.....	206
4.9.2. Cel szczegółowy 4d Wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględnia zagrożenia dla zdrowia	213
4.9.3. Cel szczegółowy 4f wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami	216
4.9.4. Cel szczegółowy 4g wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian ścieżki kariery zawodowej i wspieranie mobilności zawodowej	220

4.9.5. Cel szczegółowy 4h wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji	224
4.9.6. Cel szczegółowy 4k zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej	229
4.9.7. Cel szczegółowy dotyczący przeciwdziałania deprivacji materialnej	232
5. Tabela wniosków i rekomendacji	234
6. Spis tabel i wykresów	250
7. Źródła informacji wykorzystane w badaniu	253

1. Cel i zakres badania

Badanie, którego wyniki opisuje niniejszy raport zostało zrealizowane przez konsorcjum firm badawczych Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. oraz Imapp Consulting sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Niniejszy raport prezentuje wyniki I etapu badania.

Realizowane badanie ma służyć osiągnięciu dwóch głównych celów związanych z zastosowaniem zróżnicowanych form wsparcia w ramach Programu Regionalnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027. Pierwszy z nich skupia się na identyfikacji potrzeb inwestycyjnych w powiązaniu z niedoskonałościami rynku finansowania, natomiast drugi dotyczy ustalenia możliwości pokrycia niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych z wykorzystaniem wsparcia przy zastosowaniu instrumentów finansowych. Treść i układ tych celów przedstawiają poniższe schematy.

Ramka 1. Pierwszy cel główny

Analiza przyszłych potrzeb inwestycyjnych w województwie kujawsko-pomorskim, obejmująca:

- 1) obszary niewydolności rynku finansowania,
- 2) ustalenie dziedzin zapotrzebowania na finansowanie zewnętrzne w przekroju Celów Polityki (w tym celów szczegółowych) i Priorytetów interwencji tworzonego programu regionalnego (PR FE KP 2021-2027)
- 3) Powyższe – z uwzględnieniem komplementarności wsparcia z poziomu regionalnego (PR FE KP 2021-2027) z innymi źródłami i formami wsparcia, zróżnicowaniem obszarów interwencji, grup docelowych, typów inwestycji i form finansowania.

Źródło: opracowanie własne na podstawie SOPZ, s. 2.

Ramka 2. Drugi cel główny

Ocena potrzeb ostatecznych odbiorców, prowadzona w kontekście możliwości stosowania instrumentów wsparcia, w tym finansowych (i mieszanych), z uwzględnieniem regulacji dotyczących wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie 2021-2027, w związku z planowanym uwzględnieniem takich instrumentów w ramach PR FE KP 2021-2027, a także uwzględniająca możliwość wykorzystania jako źródła interwencji w formie instrumentów finansowych środków wycofanych z programów wcześniejszych perspektyw, tj. RPO WK-P 2007-2013 oraz RPO WK-P 2014-2020.

Źródło: opracowanie własne na podstawie SOPZ, s. 3.

W badaniu wskazano także cele szczegółowe. W ramach Modułu I, którego dotyczy niniejszy raport, dotyczą one opracowania kierunkowego modelu interwencji oraz propozycji form wsparcia (z podziałem na formę dotacyjną, zwrotną oraz mieszaną) w poszczególnych obszarach interwencji wraz z uwzględnieniem komplementarności pomiędzy nimi.

Realizacja I modułu badania przebiegała bez większych problemów, chociaż czynnikiem niesprzyjającym był oczywiście okres urlopowy. W związku z tym występowały problemy z umawianiem wywiadów indywidualnych.

Jeżeli chodzi o badania ilościowe, to obejmowały one 3 ankiety: CAWI JST, CAWI odbiorców ostatecznych oraz CATI przedsiębiorstw sektora MŚP z woj. kujawsko-pomorskiego.

Ankieta CAWI JST została wysłana 4 sierpnia 2021 do 163 jednostek samorządowych - gmin i powiatów z województwa kujawsko-pomorskiego. Zbieranie danych zakończono 25 sierpnia. W raporcie prezentujemy wyniki bazujące na odpowiedziach pozyskanych z 71 JST, co stanowi 44% wszystkich jednostek w regionie. Ankieta CAWI odbiorców ostatecznych realizowana była na populacji 1396 odbiorców wsparcia, po weryfikacji powtarzających się adresów e-mail z bazy i wyeliminowaniu adresów nieaktualnych. Ostatecznie uzyskano odpowiedzi od 225 respondentów. Zaproszenia do wypełnienia ankiety zostały wysłane w środę 28 lipca, a przypomnienie – w czwartek, 5 sierpnia. Ostateczny termin na wypełnienie ankiety ustalono na 11 sierpnia (środa).

Ankieta CATI MŚP została przeprowadzona na próbie 1022 przedsiębiorstw z woj. kujawsko-pomorskiego, w tym 720 mikro, 199 małych i 103 średnich. Z powodu nieproporcjonalności doboru próby na poziomie warstwy wielkość firmy, wyniki zostały przeważone z wykorzystaniem wag analitycznych. Ankieta została uruchomiona 13 lipca, a zakończona 29 lipca 2021 r.

2. Plany i potrzeby inwestycyjne w województwie kujawsko-pomorskim

W ramach niniejszego rozdziału przedstawiamy oszacowanie zrealizowanych i niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych, a także plany inwestycyjne firm sektora MŚP oraz jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowo analizujemy skalę i przyczyny braku realizacji potrzeb inwestycyjnych w ostatnim okresie, dokonujemy również oszacowania skali występowania luki finansowej. W analizach wykorzystujemy zarówno wyniki przeprowadzonej ankiety CATI wśród firm 1022 firm sektora MŚP z województwa kujawsko-pomorskiego, jak i dane dostępne w statystyce publicznej i inne raporty i opracowania z tego zakresu. W szczególności, w przyjętej metodologii dokonujemy rewizji metodologii opracowanej w ramach badania realizowanego przez Ipopema i Epsec na zlecenie MFIPR³, w celu poprawy wiarygodności otrzymanych wyników i uwzględnienia regionalnej specyfiki województwa kujawsko-pomorskiego.

³ Ipopema, Epsec, Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem pod. red. Jacka Kotrańskiego, Warszawa 2020.

2.1. Potrzeby inwestycyjne, luka finansowa i plany inwestycyjne MŚP

2.1.1. Potrzeby inwestycyjne zrealizowane

Potrzeby inwestycyjne firm sektora MŚP można podzielić na potrzeby zrealizowane i niezrealizowane. Bazując na metodologii Ipopemy i Epsec potrzeby finansowe przedsiębiorstw sektora MŚP związane z realizacją inwestycji oszacowaliśmy jako sumę łącznych nakładów na rzeczowe aktywa trwałe (nakłady inwestycyjne, uzupełnione o wydatki na używane środki trwałe), dodatkowe nakłady na kapitał obrotowy związany z większą produkcją w wyniku realizacji inwestycji, a także nakłady na działalność badawczo-rozwojową.

Zgodnie z danymi GUS⁴, wartość nakładów na rzeczowe aktywa trwałe firm MŚP w woj. kujawsko-pomorskim wyniosła w 2019 r. 3,6 mld zł, z czego firmy mikro zainwestowały 983 mln zł, małe 1,09 mld zł a średnie 1,54 mld zł. Niestety, GUS nie opublikował jeszcze danych o nakładach inwestycyjnych sektora MŚP w 2020 r. Przy założeniu, że spadek inwestycji sektora MŚP był podobny do dynamiki nakładów brutto na środki trwałe w całej gospodarce (które spadły o 9,6% w 2020 r.⁵), można oczekiwać ich spadku w 2020 r. do 3,3 mld zł.⁶ Zapotrzebowanie na kapitał obrotowy uzupełniający nakłady inwestycyjne przyjęliśmy za raportem Ipopema na poziomie 2/3 wartości nakładów inwestycyjnych. Ich wartość szacujemy w 2020 r. na 2,2 mld zł. Jeśli chodzi o nakłady na działalność B+R, ich wartość nie jest dostępna w statystyce publicznej ani za rok 2019, ani 2020. Bazując na prognozach z raportu Ipopema, zakładamy, że ich wartość wyniosła w 2020 r. 272 mln zł.

Ogółem, można więc szacować, że wartość zrealizowanych potrzeb inwestycyjnych przez firmy sektora MŚP w woj. kujawsko-pomorskim (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R) wyniosła w 2020 r. 5,7 mld zł. Inwestycje, zgodnie z wynikami ankiety CATI, realizowało w tym okresie 27% przedsiębiorstw (mikro – 26%, małe – 43%, średnie 61%).

2.1.2. Potrzeby inwestycyjne niezrealizowane

Skala niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych w regionie w poszczególnych obszarach jest znacząca. Ogółem, w ciągu ostatnich 12 miesięcy aż 25% firm sektora MŚP zrezygnowało w całości lub w części z planowanych wcześniej inwestycji. Przy czym w znacznym stopniu wynikało to z nadzwyczajnej sytuacji spowodowanej pandemią COVID-19 – taki powód wskazywała niemal połowa (44%) firm rezygnujących w tym okresie z zaplanowanych

⁴ GUS, Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r., Warszawa 2021

⁵ Dane wstępne GUS, ze strony Banku danych makroekonomicznych – www.bdm.stat.gov.pl

⁶ Spadek inwestycji w sektorze MŚP potwierdzają dane z raportu Pekao, zgodnie z którymi odsetek firm inwestujących spadł w ciągu ostatnich 12 miesięcy w woj. kujawsko-pomorskim o 8,1%. Przy czym częściowo, spadek liczby firm inwestujących kompensowany był wzrostem przeciętnych nakładów inwestycyjnych przypadających na 1 firmę realizującą inwestycje. Por. Bank Pekao, Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w roku 2020, Warszawa 2021.

inwestycji.⁷ Można jednak oczekiwać, że wraz z (oczekiwaną) stopniową normalizacją sytuacji epidemiologicznej, skala niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych z powodu pandemii będzie systematycznie malała.

Z punktu widzenia potrzeb raportu i planowanej interwencji, kluczowe jest jednak oszacowanie niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych wynikających z braku dostępności odpowiednich środków finansowych. Brak odpowiednich środków (własnych lub zewnętrznych) niezbędnych do realizacji inwestycji jako główną przyczynę wskazywało 41% firm rezygnujących z realizacji zaplanowanych inwestycji, co stanowiło 10,3% wszystkich firm sektora MŚP w regionie. Skalę niezrealizowanych ze względu na brak finansowania potrzeb inwestycyjnych (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R) szacujemy w 2020 r. na 1,44 mld zł (mikro – 590 mln zł, małe – 442 mln zł, średnie – 414 mln zł).

W zdecydowanej większości przypadków niezrealizowane ze względu na brak odpowiedniego finansowania potrzeby inwestycyjne mieściły się w obrębie celu polityki 1. Firmy rezygnowały przede wszystkim z inwestycji zwiększających zdolności produkcyjne (8,3%), wprowadzenia do oferty firmy nowych wyrobów lub usług (3,2%) czy cyfryzacji procesów w firmie (2,0%). Rzadziej firmy rezygnowały z inwestycji w obszarach zaliczanych do celu polityki 2, a więc w zakresie zwiększania efektywności energetycznej (0,9%), instalacji OZE (1,0%) czy GOZ (0,4%). Widać jednak, że jest to obszar dość istotny z punktu widzenia inwestycji firm, a jego znaczenie może jeszcze rosnąć w kolejnych latach, wskutek wzrastających cen energii elektrycznej oraz przepisów wprowadzających do polskiego porządku prawnego koncepcję rozszerzonej odpowiedzialności producenta oraz, szerzej, kwestii związanych z GOZ.

⁷ Dodatkowo, 24% respondentów wskazało, że od momentu wybuchu pandemii COVID-19 pogorszyła się dostępność do finansowania obrotowego.

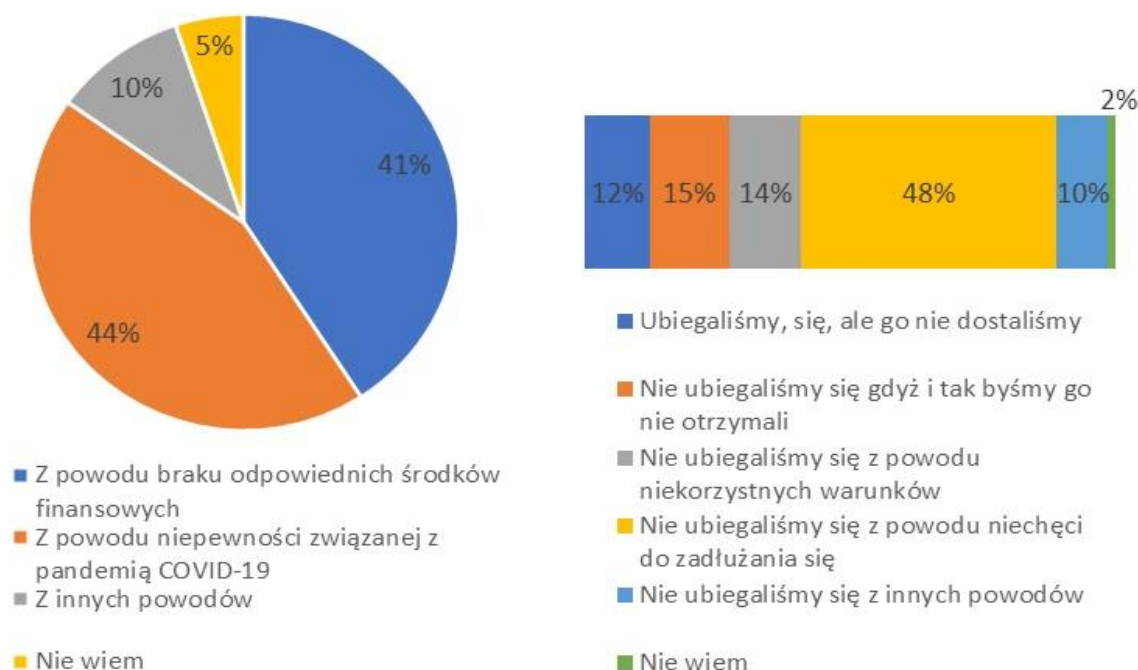
Wykres 1. Obszary niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy – w podziale na cele polityki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI MŚP (n=1022)

Znacząca skala niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych firm sektora MŚP daje podstawę do projektowania w tym obszarze interwencji publicznej. Przy czym brak realizacji inwestycji z powodów finansowych jedynie w części przypadków wynikał z istnienia luki finansowej, tj. braku możliwości uzyskania środków na rynku finansowym (w tym odmowy przyznania finansowania zwrotnego lub rezygnacji z ubiegania się o środki z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania). Najczęściej firmy, nie posiadając odpowiednich środków własnych, rezygnowały z inwestycji z powodu niechęci do zadłużania się. Dodatkowo, znaczna część firm MŚP rezygnowała z realizacji inwestycji z powodu niekorzystnych warunków finansowania zewnętrznego (wysokiego oprocentowania, prowizji itp.).

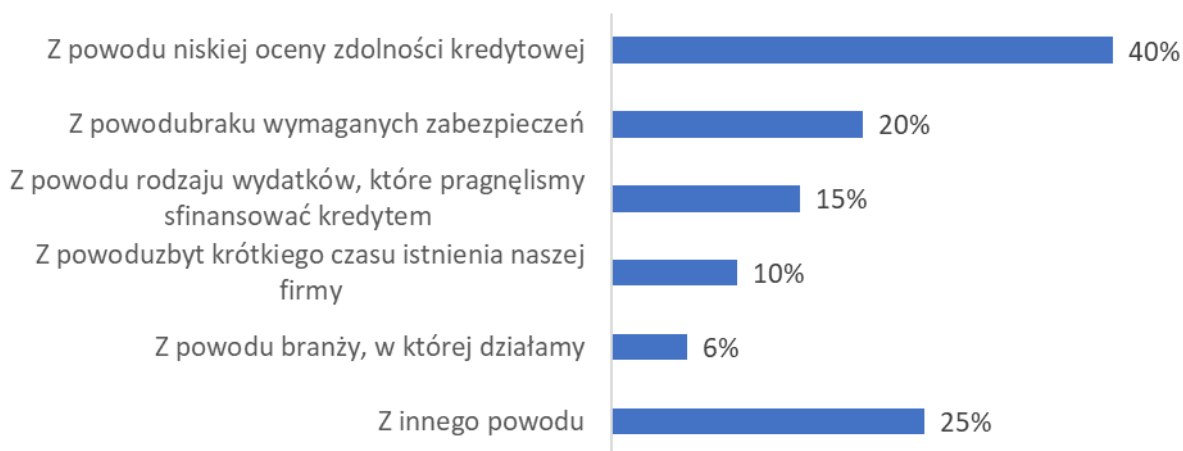
Wykres 2. Przyczyny braku realizacji inwestycji w ciągu ostatnich 12 miesięcy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI MŚP (n=1022)

W opinii ankietowanych (zarówno tych, którzy rzeczywiście spotkali się z odmową przyznania finansowania, jak i tych którzy zrezygnowali z ubiegania się o nie) do najważniejszych przyczyn uniemożliwiających skorzystanie z finansowania zwrotnego należy **niska ocena zdolności kredytowej firmy oraz brak wystarczających zabezpieczeń**. Pozostałe powody były w opinii respondentów relatywnie mniej istotne. Analizując te odpowiedzi należy mieć na uwadze, że dotyczą one w głównej mierze sytuacji mikroprzedsiębiorstw.

Wykres 3. Najważniejsze powody braku możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego inwestycji



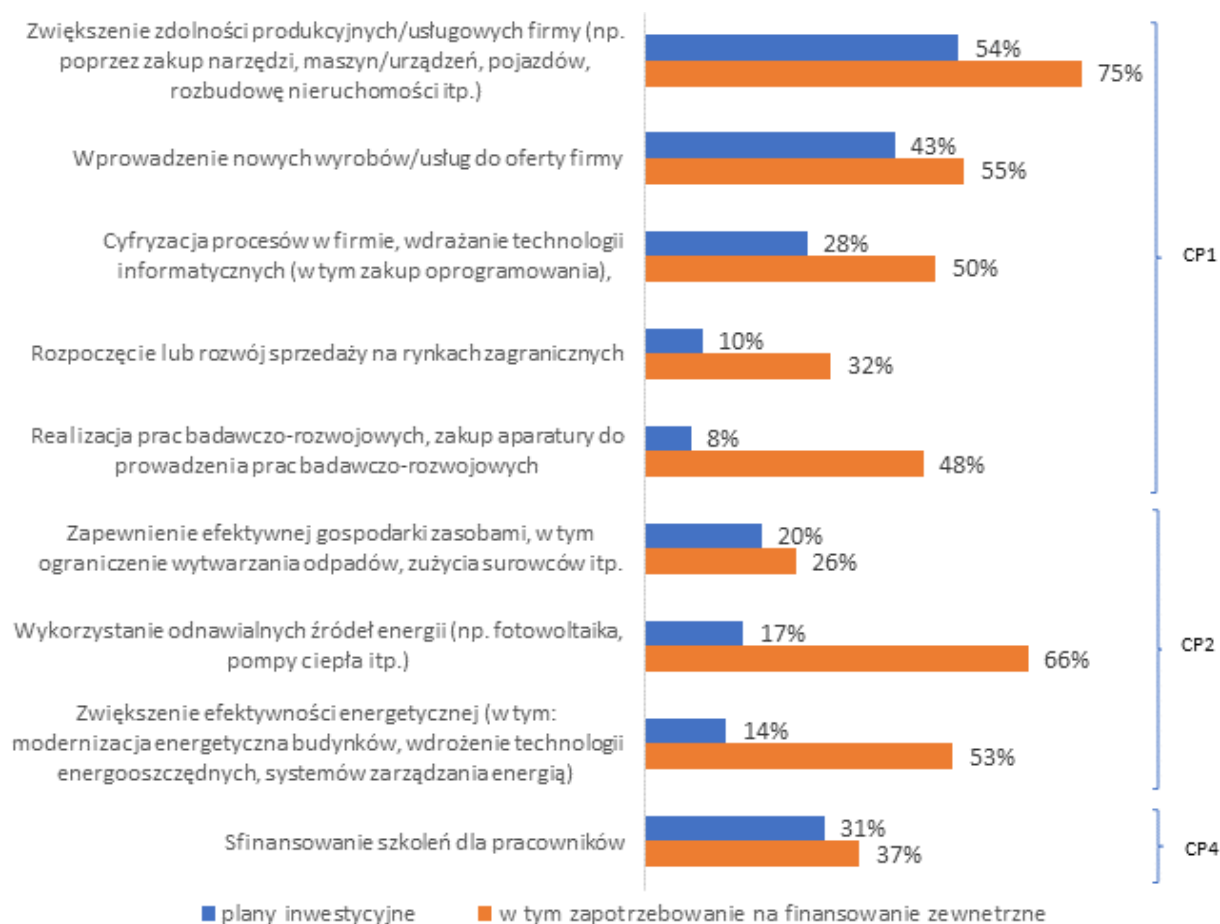
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI MŚP (n=1022)

2.1.3. Plany inwestycyjne

Zgodnie z wynikami ankiety CATI, firmy sektora MŚP planują w najbliższych 3 latach szereg inwestycji mających na celu podniesienie ich konkurencyjności i innowacyjności. Ponad połowa (54%) przedsiębiorstw będzie chciała podjąć działania prowadzące do zwiększeniach ich zdolności produkcyjnych i/lub usługowych (wpisujące się w CS 1iii). 43% firm będzie chciało w ciągu najbliższych lat wprowadzić do swojej oferty nowe wyroby i usługi, 31% chce podnieść kompetencje pracowników, a 28% - dokonać cyfryzacji procesów w firmie (CS 1iii). Co ciekawe stosunkowo duży – zwłaszcza na tle wyników podobnych badań ankietowych realizowanych w innych regionach – jest odsetek firm planujących inwestycje wpisujące się w CP2, tj. zapewnienie efektywnej gospodarki zasobami (CS 2vi), co jest zgodne z koncepcją GOZ oraz wykorzystanie OZE w firmie (CS 2ii) i ogólne zwiększenie efektywności energetycznej (CS 2i).

Jak wynika z badania CATI firmy relatywnie często poszukiwać będą finansowania zewnętrznego na realizację swoich przedsięwzięć (w zależności od rodzaju inwestycji, skorzystanie z finansowania zewnętrznego planuje od 26% do 75% firm planujących inwestycje), co wskazuje na duży potencjał do absorpcji środków z FE KP 2021-2027.

Wykres 4. Plany inwestycyjne MŚP na najbliższe 3 lata i zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne w celu ich realizacji – w podziale na cele polityki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników badania CATI MŚP (n=1022)

2.1.4. Luka finansowa w sektorze MŚP

Uzasadnieniem dla interwencji publicznej w obszarze inwestycji sektora MŚP jest przede wszystkim występowanie zawodności mechanizmów rynkowych (market failure) i wynikającego z nich nieoptymalnego poziomu inwestycji (suboptimal investments).⁸

Przyczyny zawodności mechanizmów rynkowych są zróżnicowane. Do najważniejszych z nich, można zaliczyć:

- Asymetrię informacji
- Występowanie pozytywnych / negatywnych efektów zewnętrznych
- Wysokie koszty transakcyjne
- Wysoka awersja do ryzyka sektora bankowego

Asymetria informacji – występuje wówczas, gdy 2 strony transakcji dysponują różnym poziomem informacji, co utrudnia jednej ze stron podjęcie optymalnej decyzji. Na rynku kredytowym, podmioty poszukujące finansowania (wnioskujący o nie, np. o kredyt) dysponują – co do zasady – lepszą informacją na temat realizowanego przez siebie projektu, posiadanych przez siebie i swoich pracowników doświadczeniach i kompetencjach, a także (choć nie zawsze) wiarygodności założeń przyjętych na etapie przygotowania biznesplanu. W rezultacie występowania asymetrii informacji, banki i inne instytucje finansowe (dawcy finansowania) mają ograniczoną możliwość oceny rzeczywistego ryzyka udzielenia danemu przedsiębiorstwu finansowania. Dotyczy to zwłaszcza mikro i małych przedsiębiorstw oraz młodych firm, które nie prowadzą pełnej sprawozdawczości finansowej, lub dla których historia finansowa jest relatywnie krótka.

Pozytywne / negatywne efekty zewnętrzne występują wówczas, gdy decyzje podejmowane przez dany podmiot wpływają (pozytywnie lub negatywnie) na podmioty zewnętrzne, np. gdy firma realizująca daną inwestycję nie jest w stanie zawłaszczyć (zinternalizować) wszystkich korzyści, które ona przynosi w skali całej gospodarki. W efekcie, realizacja inwestycji może być dla niej nieopłacalna, mimo wysokiej opłacalności z punktu widzenia społeczeństwa. Przykładem pozytywnego efektu zewnętrznego może być stworzenie innowacji, z której skorzystają również inne przedsiębiorstwa, lub inwestycja, dzięki której powstanie nowe miejsce pracy dla osoby dotychczas bezrobotnej.

Wysokie koszty transakcyjne - pozyskanie informacji jest związane z kosztem, przy czym koszt ten może być wysoki w porównaniu z oczekiwanym zwrotem z inwestycji dla mniejszych operacji. Na rynku bankowym, wysokość kosztów transakcyjnych jest istotną barierą w dostępie do niewielkich pożyczek dla mikroprzedsiębiorstw – koszt analizy kredytowej przeprowadzanej przez bank jest relatywnie wysoki w porównaniu

⁸ Szczegółowo, teoretyczny aspekt występowania zawodności rynku, luki finansowej i luki rentowności przedstawiamy m.in. w raporcie: PAG Uniconsult, Imapp Consulting, „Aktualizacja oceny ex ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim w okresie 2014-2020”; tutaj prezentujemy te informacje w formie skróconej.

do potencjalnego zysku uzyskanego z odsetek, dlatego banki mniej chętnie angażują się w udzielanie mikropożyczek.

Wysoka awersja do ryzyka sektora bankowego – może występować zwłaszcza w okresach spowolnienia gospodarczego / kryzysu, gdy banki ograniczają akcję kredytową, szczególnie kierowaną do przedsiębiorstw sektora MŚP. Wysoka awersja do ryzyka sektora bankowego może ograniczać również finansowanie określonego typu inwestycji, np. w projekty innowacyjne.

Z powodu przedstawionych wyżej zawodności rynku, część ekonomicznie uzasadnionych inwestycji pozbawionych jest dostępu do finansowania zewnętrznego. W rezultacie, powstaje tzw. luka inwestycyjna (*investment gap*), którą zgodnie z metodologią przyjętą w raporcie KE/EBI można podzielić na:

- lukę finansową (*financing gap*) wynikającą przede wszystkim z asymetrii informacji i wysokich kosztów transakcyjnych
- lukę rentowności (*viability gap*) - wynikającą przede wszystkim z występowania efektów zewnętrznych, pozytywnych z punktu widzenia społeczeństwa, a niemożliwych do zinternacjonalizowania przez realizatora projektu.⁹

Luka rentowności wynika przede wszystkim z występowania pozytywnych efektów zewnętrznych, korzystnych dla społeczeństwa¹⁰, a niemożliwych do zinternalizowania przez realizatora projektu. W rezultacie, osiągnięta przez niego stopa zwrotu z inwestycji jest niższa od rynkowej, przez co rezygnuje on z przeprowadzenia danej inwestycji, mimo że jest ona korzystna ze społecznego punktu widzenia. Luka rentowności nie jest możliwa do obiektywnego określenia – jest miarą subiektywną, zależną od tego, jakie pozytywne zjawiska (efekty zewnętrzne) chce wesprzeć sektor publiczny i w jakiej formie. Luka rentowności może być bowiem adresowana z wykorzystaniem instrumentów finansowych, ale także dotacji lub instrumentów mieszanych. Celem nie jest w tym wypadku zwiększanie dostępności do finansowania zwrotnego, tylko wytworzenie odpowiednio silnego efektu zachęty.

Luka finansowa – w uproszczeniu polega na braku możliwości uzyskania przez firmę finansowania zewnętrznego (komercyjnego) na uzasadnione ekonomicznie (zyskowe) przedsięwzięcie z powodu niedoskonałości rynku. Można ją również określić jako różnicę między optymalną z punktu widzenia gospodarki wielkością dostępną dla firm finansowania zwrotnego a wielkością, która rzeczywiście występuje na rynku. OECD definiuje

⁹ W innym ujęciu, przedstawionym w analizie KE/EBI, wartość luki inwestycyjnej (*investment gap*) może być określona jako różnica między poziomem inwestycji koniecznym do osiągnięcia przyjętego w dokumentach strategicznych celu, a aktualnym poziomem inwestycji. Por. "Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives", Volume I, 2014.

¹⁰ chociaż często trudnych do skwantyfikowania

lukę jako sytuację, w której część firm sektora MŚP mogłoby w sposób produktywny wykorzystać zewnętrzne środki, ale nie może ich pozyskać z sektora finansowego¹¹.

Na potrzeby niniejszego badania, do firm znajdujących się w luce finansowej zaliczamy:

- podmioty, które ubiegały się o finansowanie zewnętrzne (np. kredyt, pożyczkę, leasing) w instytucjach finansowych, ale ich **wniosek został odrzucony** (*rejected transactions*)
- podmioty, które zrezygnowały z ubiegania się o finansowanie zewnętrzne, z powodu **przekonania, że nie mają szans na jego uzyskanie** (*lack of applications*)¹²

Do tak określonej luki finansowej zaliczamy wszystkie firmy, które nie miały możliwości pozyskania finansowania zwrotnego na rynku komercyjnym. Przy czym jest tutaj ukryte założenie, że wszystkie te inwestycje były uzasadnione ekonomicznie (opłacalne), a brak możliwości ich sfinansowania wynika jedynie z zawodności rynku. Jest to naturalnie pewne niezbędne uproszczenie, gdyż część inwestycji mogła być pozbawiona finansowania z uzasadnionych powodów, takich jak słaba kondycja finansowa przedsiębiorstwa – w tym zagrożenie bankrutem, brak opłacalności zaplanowanej inwestycji itp.¹³.

Punktem wyjścia do oszacowania wartości luki finansowej jest określenie liczby przedsiębiorstw, które miały trudności z uzyskaniem finansowania zwrotnego. Wyniki przeprowadzonej ankiety CATI wskazują, że takich firm było łącznie 10,3%, przy czym przyczyny niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych były zróżnicowane (patrz tabela poniżej).

Tabela 1. Udział firm posiadających niezrealizowane potrzeby inwestycyjne, wg powodów

	mikro	małe	średnie	MŚP
Udział firm, którym odmówiono przyznania finansowania zwrotnego	1,3%	0,0%	2,5%	1,2%
Udział firm, które nie ubiegały się o finansowanie zwrotne z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania	1,5%	2,5%	0,0%	1,5%
Udział firm, które nie ubiegały się o finansowanie zewnętrzne, z powodu niekorzystnych warunków	1,4%	2,5%	0,0%	1,4%

¹¹ OECD, 'The SME Financing Gap – Theory and Evidence, Financial Market Trends', Vol. 2006/2.

¹² Por. 'Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives', Volume I, 2014.

¹³ ibidem

	mikro	małe	średnie	MŚP
Udział firm, które nie ubiegały się o finansowanie zewnętrzne, z powodu niechęci do zadłużania się	5,0%	3,5%	4,1%	4,9%
Udział firm, które nie ubiegały się o finansowanie zewnętrzne, z innych powodów finansowych	1,1%	2,5%	3,4%	1,2%

Źródło: Opracowanie własne.

Opierając się na metodologii z badania Ipopema, przyjęliśmy, że średnia wartość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych jest taka sama, jak w przypadku potrzeb zrealizowanych.¹⁴ Została ona oszacowana poprzez podzielenie wartości całkowitej wartości zrealizowanych potrzeb inwestycyjnych (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R) przez szacowaną na podstawie wyników ankiety CATI liczbę firm realizujących w 2020 r. inwestycje. Wykorzystane w tym zakresie dane przedstawiamy poniżej:

Tabela 2. Potrzeby inwestycyjne firm przypadające na 1 firmę realizującą inwestycje

	mikro	małe	średnie	MŚP
Łączne potrzeby inwestycyjne zrealizowane (tys. PLN)	1 503 574	1 722 451	2 492 821	5 718 846
Liczba firm MŚP	102 867	2 185	735	105 787
Udział firm realizujących inwestycje	26%	43%	61%	27%
Liczba firm realizujących inwestycje	26 901	936	445	28 341
Potrzeby inwestycyjne w przeliczeniu na 1 firmę (tys. PLN)	56	1 841	5 599	202

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie oszacowanej liczby firm, które z różnych powodów nie uzyskały finansowania zwrotnego oraz wyliczonej średniej wartości potrzeb inwestycyjnych przypadających na 1 firmę oszacowaliśmy skalę niezrealizowanych ze względu na brak środków finansowych potrzeb inwestycyjnych (wraz z uzupełniającym finansowaniem obrotowym i pracami B+R). Ich wartość w 2020 r. wyniosła 1,44 mld zł. Dezagregację tej kwoty wg powodów braku realizacji inwestycji oraz wielkości przedsiębiorstwa, przedstawiamy w tabeli poniżej.

¹⁴ W badaniu Ipopema określanych jako nakłady jednostkowe na przedsiębiorstwo. Por. Ipopema, Epsec, Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem pod. red. Jacka Kotrańskiego - Przedsiębiorczość, Warszawa 2020

Tabela 3. Niezrealizowane potrzeby inwestycyjne wg powodów

	mikro	małe	średnie	MŚP
odmowa przyznania finansowania zwrotnego	72 684	-	103 409	176 092
przekonanie o braku możliwości uzyskania finansowania zwrotnego	87 766	99 227	-	186 993
niekorzystne warunki finansowania zwrotnego	79 492	101 500	-	180 991
niechęć do zadłużania się	285 805	139 761	170 514	596 081
Inne powody finansowe	64 084	101 500	139 712	305 295
Razem MŚP	589 831	441 987	413 634	1 445 453

Źródło: Opracowanie własne, dane w tysiącach PLN.

Ogółem, najistotniejszą przeszkodą w realizacji potrzeb inwestycyjnych wśród firm nieposiadających odpowiednich środków była niechęć do zadłużania się. Takie firmy raczej w niewielkim stopniu będą zainteresowane skorzystaniem z instrumentów finansowych ze środków FE KP, chociaż istotne może być dla nich potencjalnie mniejsze ryzyko związane ze środkami publicznymi niż kredyty bankowe (np. w postaci potencjalnie większej skłonności pośredników do negocjowania harmonogramu spłat w sytuacji problemów finansowych firmy), indywidualne podejście do klienta czy atrakcyjne warunki (w tym możliwość uzyskania rabatu kapitałowego). Interwencja ze środków publicznych powinna być natomiast kierowana zwłaszcza do firm które spotkały się z odmową przyznania finansowania zwrotnego (razem 176 mln zł niezrealizowanych inwestycji) oraz firm, które nie ubiegały się o środki zwrotne z powodu przekonania o braku możliwości ich uzyskania (razem 187 mln zł). Z oferty (szczególnie w przypadku preferencyjnego oprocentowania lub rabatu kapitałowego) powinny też korzystać firmy rezygnujące z inwestycji z powodu niekorzystnych warunków finansowania zwrotnego (łącznie utracone inwestycje o wartości 181 mln zł).

Przyjmując, że firmy znajdujące się w luce finansowej ubiegają się o sfinansowanie 70% planowanych inwestycji (tj. zakładając 30% wkład własny do finansowania zwrotnego) oszacowaliśmy wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego na 123 mln zł, a luki braku aplikowania o środki (z powodu przekonania o braku możliwości ich uzyskania) na 131 mln zł.

Tabela 4. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze MŚP (tys. zł) w 2020 r.

	mikro	małe	średnie	MŚP
Wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego	50 879	-	72 386	123 265
Wartość luki braku aplikowania o środki	61 436	69 459	-	130 895
Razem	112 315	69 459	72 386	254 160

Źródło: Opracowanie własne.

Oszacowana łączna wartość luki finansowej jest zbliżona do szacunku z badania Ipopema (gdzie oszacowano ją na 2020 r. na poziomie 260 mln zł). Jej poszczególne składowe są jednak zróżnicowane, co wynika z kilku czynników:

- Badanie Ipopema obejmuje tylko lukę nieprzyznanego finansowania zewnętrznego, bez uwzględnienia luki braku aplikowania o środki z powodu przekonania o braku możliwości ich uzyskania.
- Badanie Ipopema przyjmuje ten sam odsetek firm ubiegających się o kredyt bankowy i odsetek odrzuconych wniosków niezależnie od wielkości firmy i województwa, co nie pozwala na pełne odzwierciedlenie specyfiki regionu. Odsetek firm, których wniosek o kredyt został odrzucony w badaniu Ipopema, oparty jest na danych z cyklicznego badania NBP, i dotyczy wszystkich badanych przez NBP przedsiębiorstw (a więc także dużych), a – jak wskazują autorzy – „w próbie wyraźnie niedoreprezentowane są zwłaszcza mikroprzedsiębiorstwa”¹⁵. W przeprowadzonym przez nas oszacowaniu opieramy się na wynikach ankiety CATI wśród przedsiębiorców sektora MŚP woj. kujawsko-pomorskiego, która pozwala uwzględnić specyfikę woj. kujawsko-pomorskiego oraz zróżnicowany odsetek firm spotykający się z odmową przyznania finansowania w zależności od wielkości firmy.
- Badanie Ipopema zakłada, że firmy ubiegają się o finansowanie zewnętrzne na pokrycie 100% kosztów realizowanych inwestycji. W naszym szacunku założyliśmy 30% udział kapitałów własnych.
- W badaniu Ipopema zdecydowanie przeszacowany jest odsetek firm realizujących inwestycje, oparty na danych z ankiety EBI.¹⁶ Dotyczy to szczególnie mikroprzedsiębiorstw, co powoduje w konsekwencji przeszacowanie liczby firm znajdujących się w luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego.

¹⁵ Por. „NBP - Szybki monitoring NBP - analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw”, uwagi metodologiczne, s.52

¹⁶ EIB Investment Survey - Tracking investment needs and constraints across Europe

2.1.5. Podsumowanie

Z punktu widzenia polityki publicznej, powyższe wyniki prowadzą do kilku istotnych wniosków:

- Po pierwsze, najważniejszym obszarem, w którym występują znaczące niezrealizowane potrzeby inwestycyjne, jest obszar zwiększenia zdolności produkcyjnych (np. poprzez zakup maszyn, urządzeń, pojazdów, rozbudowę nieruchomości). Istotny poziom niezrealizowanych inwestycji jest widoczny również w innych obszarach planowanych do objęcia wsparciem w ramach CP1 (innowacje produktowe, cyfryzacja), a także inwestycji w obszarze energetyki i GOZ, należących do CP2. Z tego względu, przy projektowaniu instrumentów należy zapewnić przede wszystkim dostępność prostych pożyczek inwestycyjnych na rozwój firmy. Istnieje również (choć wyraźnie mniejsza) przestrzeń dla instrumentów bardziej specyficznych, wspierających cyfryzację, efektywność energetyczną, GOZ itp.
- Po drugie, bardzo silny wpływ w ostatnim roku na rezygnację z zaplanowanych inwestycji wywarła pandemia COVID-19. Pandemia spowodowała również znaczące pogorszenie dostępu do finansowania obrotowego. W miarę poprawy sytuacji epidemiologicznej i stabilizacji gospodarki, skala tego problemu powinna się systematycznie zmniejszać. Jednocześnie, w przypadku nawrotu pandemii, warto rozważyć ponowne wprowadzenie preferencyjnego finansowania obrotowego.
- Po trzecie, rezygnacja z inwestycji z powodu braku odpowiednich środków finansowych nie zawsze związana jest z występowaniem zawodności rynku, rozumianej jako brak dostępu do finansowania zewnętrznego danego typu inwestycji. Częstszym powodem jest niechęć do zadłużania się przedsiębiorców. Kwestia ta wymaga głębszej refleksji, na ile odpowiednia, bardziej przyjazna niż w przypadku sektora komercyjnego konstrukcja instrumentów finansowych ze środków publicznych może taką niechęć ograniczać (np. poprzez większą elastyczność oferowaną w przypadku problemów finansowych firmy, w tym unikanie tzw. twardej windykacji, lepsze dostosowanie do indywidualnych potrzeb itp.). W tym kontekście niezwykle istotne będzie również odpowiednie wypromowanie instrumentów finansowych, szczególnie tych obejmujących umorzenie, aby pokazać przedsiębiorcom, że to również może być dla nich atrakcyjna forma wsparcia. W ramach przeprowadzonych wywiadów wskazywano bowiem na bardzo silny efekt psychologiczny wsparcia, które wdrażane jest w formie dotacji, nawet dotacji o niskiej intensywności. Przedsiębiorcy podchodzą z rezerwą do innych form finansowania, nawet jeśli w rzeczywistości mogą być one korzystniejsze (nie tylko pod względem finansowym, ale również prowadzenia i rozliczania inwestycji). Dlatego też,

decydując się na wsparcie w formie zwrotnej oraz mieszanej, konieczne będzie podjęcie szerokich działań informacyjnych i promocyjnych.

- Po czwarte, wśród głównych przyczyn braku możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego / odmowy jego przyznania należy wymienić przede wszystkim niską ocenę zdolności kredytowej i brak odpowiednich zabezpieczeń. To z kolei oznacza, że pojawia się potencjał do wdrażania instrumentów poręczeniowych. Taki postulat zresztą pojawił się w trakcie wywiadów, z sugestią, że poręczenia mogłyby być finansowane ze środków zwróconych z perspektywy 2014-2020. Kwestia ta będzie przedmiotem dalszych analiz w ramach Modułu II niniejszego badania.

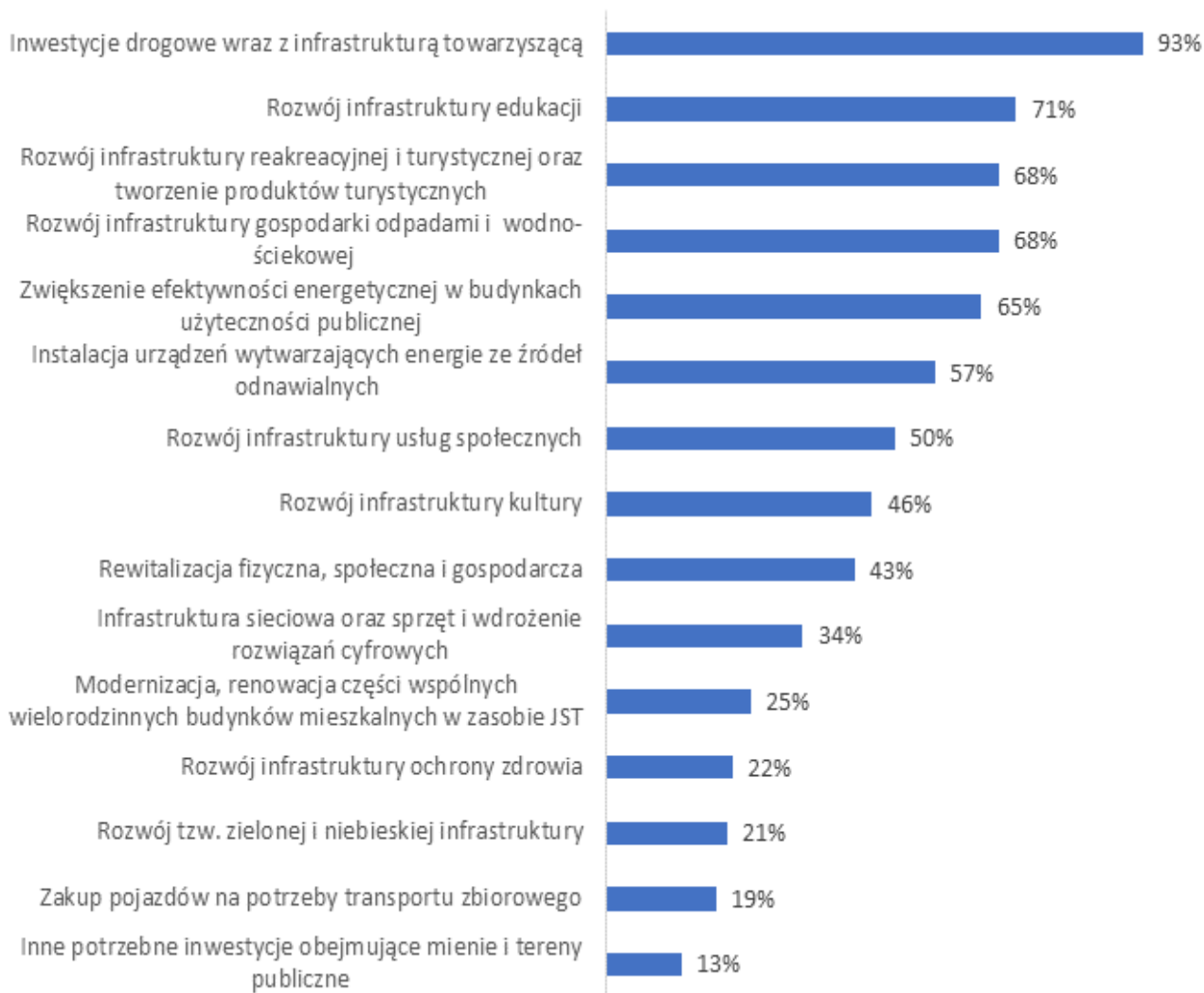
2.2. Potrzeby i plany inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego

Analiza sytuacji jednostek samorządu terytorialnego, w tym potrzeby i plany inwestycyjne oraz szacunki dotyczące luki finansowej, bazują na danych zgromadzonych w trakcie badania, w szczególności na wynikach ankiety internetowej (CAWI) zrealizowanej wśród kujawsko-pomorskich JST, a także na opracowaniu MFiPR (badanie IPOPEMA) i wywiadach pogłębionych. Uzupełniająco posłużyliśmy się zestawieniami przygotowywanymi przez Ministerstwo Finansów oraz inne źródła zastane, takie np. jak badania GUS.

2.2.1. Plany inwestycyjne JST

Zdecydowanie największe potrzeby inwestycyjne występują w obszarze infrastruktury drogowej (CS 3ii). Plany inwestycyjne w tym obszarze ma ponad 90% samorządów i w perspektywie 3 lat chcą na ten cel wydać 2,6 mld zł, z czego ¼ planują sfinansować z nowego programu regionalnego. Około dwóch trzecich JST planuje również realizację przedsięwzięć związanych z rozwojem infrastruktury edukacyjnej (CS 4ii), rekreacyjnej i turystycznej (CS 4vi), gospodarki odpadami (CS 2vi) i wodno-ściekowej (CS 2v) oraz poprawy efektywności energetycznej budynków publicznych (CS 2i). Niemal 60% samorządów chce również inwestować w OZE (CS 2ii), a równo połowa w rozwój infrastruktury społecznej (CS 4 iii). Bardzo popularnym kierunkiem inwestycji jest również rozwój infrastruktury kultury (CS4 vi) oraz rewitalizacja (CS 5i-ii). Pozostałe z analizowanych obszarów interwencji wskazywane były zdecydowanie rzadziej, chociaż nadal uznaje się, że skala zainteresowania nimi jest znacząca. Generalnie, plany i potrzeby inwestycyjne JST znajdują odzwierciedlenie w celach polityki możliwych do finansowania w perspektywie 2021-2027.

Wykres 5. Plany inwestycyjne JST na najbliższe 3 lata



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie wyników badania ankietowego CAWI JST (n=68).

Dalsza analiza bazuje na deklaracjach przedstawicieli samorządów w zakresie wartości inwestycji, które zamierzają zrealizować w ciągu najbliższych 3 lat i oczekiwanych sposobach ich finansowania. Łączne zapotrzebowanie w tym czasie wynosi 6,7 mld zł, czyli nieco ponad 2,2 mld zł rocznie. Najwięcej środków samorządy chciałyby alokować na rozwój infrastruktury drogowej, wodno-ściekowej i edukacyjnej. Jednak wszystkie z przedstawionych poniżej obszarów nie tylko stanowią plany inwestycyjne samorządów, ale JST oczekują wsparcia tych obszarów z PR FE KP 2021-27. W wielu dziedzinach to oczekiwane wsparcie miałyby pokryć nawet połowę ich całościowego zapotrzebowania.

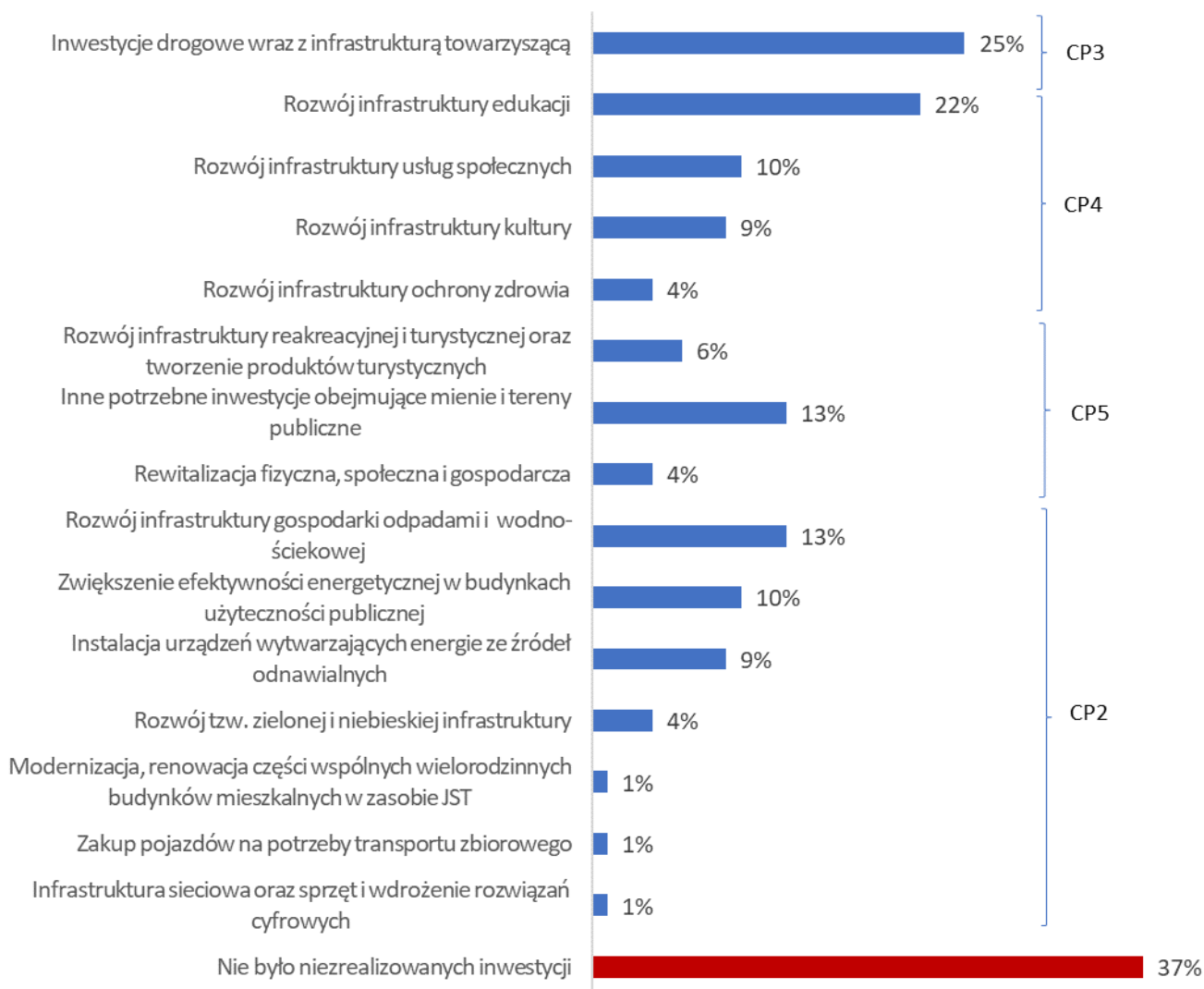
Tabela 5. Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji (PLN)

Kategoria inwestycji	Zapotrzebowanie w perspektywie 3-letniej [1]	Średnie zapotrzebowanie w perspektywie rocznej [zł] [2]= [1] : 3	Odsetek inwestycji do sfinansowania z FE KP 2021+ [3]	Wartość inwestycji do sfinansowania z FE KP 2021+ - średniorocznie w pierwszych 3 latach [4]=[2] * [3]
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	2 631 264 311	877 088 104	24,34%	213 483 244
Infrastruktura gospodarki odpadami i wodno-ściekowej	951 886 137	317 295 379	26,38%	83 702 521
Infrastruktura edukacji	526 980 150	175 660 050	38,33%	67 330 497
Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna oraz tworzenie produktów turystycznych	456 966 484	152 322 161	26,21%	39 923 639
Infrastruktura usług społecznych	343 625 256	114 541 752	25,31%	28 990 517
Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	341 758 056	113 919 352	45,17%	51 457 371
Infrastruktura ochrony zdrowia	320 165 363	106 721 788	38,18%	40 746 379
Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej	259 759 318	86 586 439	46,03%	39 855 738
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	202 683 724	67 561 241	36,19%	24 450 413
Infrastruktura kultury	196 319 637	65 439 879	25,00%	16 359 970
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	148 415 937	49 471 979	75,00%	37 103 984
Modernizacja, renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizacja)	108 980 073	36 326 691	33,18%	12 053 196
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego	82 361 695	27 453 898	17,27%	4 741 288
Infrastruktura sieciowa oraz sprzęt i wdrożenie rozwiązań cyfrowych	60 453 510	20 151 170	48,53%	9 779 363
Rozwój tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury	60 352 597	20 117 532	56,11%	11 287 947
łącznie	6 691 972 250	2 230 657 417	-	681 266 068

Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników CAWI JST. Dane ważone kategorią JST.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego również można mówić o znaczącej skali niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych. Ogółem ponad 60% samorządów musiało w ostatnich 3 latach zrezygnować z minimum jednej inwestycji. Zdecydowanie najczęściej rezygnowano z inwestycji drogowych oraz tych związanych z infrastrukturą edukacyjną. Więcej niż co 10 JST zrezygnowało z przedsięwzięć dotyczących gospodarki odpadami i/lub gospodarki wodno-ściekowej oraz innych inwestycji związanych z mieniem publicznym. Co dziesiąty JST zrezygnował również z inwestycji w obszarze energetyki, tj. poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz OZE. Podobny odsetek podmiotów zrezygnował z rozwoju infrastruktury usług społecznych i infrastruktury kultury. Generalnie potrzeby inwestycyjne występują w zasadzie w każdym z celów polityki, przewidzianych do wsparcia w PR FE KP 2021-2027. Szacunki co do wartości niezrealizowanych potrzeb przedstawiamy w części dotyczącej luki finansowej w JST.

Wykres 6. Inwestycje, które rozważano do realizacji na przestrzeni ostatnich 3 lat, ale ostatecznie z nich zrezygnowano – w podziale na cele polityki



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie wyników badania ankietowego CAWI JST (n=68).

W przypadku inwestycji samorządowych należy mieć na uwadze, że niezrealizowane potrzeby inwestycyjne nie wynikają z zawodności rynku, rozumianej jako brak dostępu do zwrotnego finansowania zewnętrznego. Dominującym powodem wskazywanym przez ankietowanych był brak środków oraz – zdecydowanie rzadziej – problemy prawne lub organizacyjne. Teoretycznie odpowiedzią na brak środków finansowych pozwalających na realizację inwestycji mogą być środki zwrotne, zarówno preferencyjne pożyczki, jak i kredyty bankowe. W praktyce jednak samorządy bardzo często nie realizują inwestycji – przynajmniej nie tych absolutnie koniecznych – jeśli nie znajdą dla nich atrakcyjnego źródła finansowania. Atrakcyjne źródło finansowania oznacza w tym przypadku dotację o dużej intensywności wsparcia. W przypadku braku takiej oferty część samorządów – szczególnie tych małych i biednych, często gmin wiejskich – rezygnuje z inwestycji lub odkłada je na bliżej nieokreśloną przyszłość. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że część z pomysłów na inwestycje, które ostatecznie zrealizowano w ramach RPO WK-P 2014-2020, czekało na realizację nawet do 10 lat, zanim pojawiła się oferta wsparcia na tyle korzystna dla samorządu, że mógł on z niej skorzystać (tzn. dostępna była dotacja na dany typ projektu i przy dużej intensywności wsparcia mógł zapewnić wkład własny). Wyniki badania ankietowego JST jasno pokazują, że podmioty te nie tylko nie są co do zasady zainteresowane preferencyjnymi pożyczkami, nawet z częściowym umorzeniem¹⁷, ale również dotacje niższej intensywności (30-60%) mogą być dla nich niewystarczającą zachętą do realizacji inwestycji, szczególnie w przypadku inwestycji kosztownych i realizowanych przez mniejsze samorządy.

Oczywiście deklarowana niechęć do korzystania z wsparcia zwrotnego nie oznacza, że samorządy – w przypadku istnienia takiej oferty – w ogóle z niego nie korzystają. W praktyce bowiem JST finansują część swoich przedsięwzięć z wsparcia zwrotnego, zarówno kredytów komercyjnych, jak i preferencyjnych pożyczek (np. pożyczek z WFOŚiGW). Niemniej, jest to dla nich niejako ostateczność i dotyczy raczej inwestycji niezbędnych do realizacji w danym czasie, a nie takich, które zrobić warto, ale nie są one konieczne z perspektywy danego samorządu. Jeden z naszych rozmówców wprost powiedział, że jeśli samorządom oferowane będzie wsparcie zwrotne, wówczas mocno się one zastanowią nad tym czy dana inwestycja jest rzeczywiście konieczna do realizacji, czy lepiej z niej nie zrezygnować lub odłożyć w czasie, czekając na lepszą ofertę wsparcia. Z pewnością w tej sytuacji będą także poszukiwać alternatywnych źródeł finansowania, weryfikując pod kątem możliwości otrzymania dotacji choćby programy krajowe, a tym środki rządowe (np. KPO czy Polski Ład który często spontanicznie wskazywali respondenci pytani o źródło finansowania usług społecznych czy edukacyjnych).

Z powyższych uwag wynika, że w tych obszarach wsparcia, w których szczególnie pożądana jest realizacja projektów przez samorządy (np. w związku z korzyściami środowiskowymi lub

¹⁷ W zależności od obszaru wsparcia zainteresowanie pozyskaniem preferencyjnej pożyczki wyrażało od 0 do około 15% ankietowanych.

społecznymi jakie niosą), a jednocześnie koszt przedsięwzięcia będzie duży, a korzyść ekonomiczna dla JST niewielka lub wręcz żadna, wskazane jest zastosowanie instrumentów o możliwie dużym efekcie zachęty, tj. dotacji o wysokiej intensywności wsparcia (np. w obszarze ochrony środowiska). W innym przypadku istnieje realne ryzyko, że projekty takie nie zostaną zrealizowane. Problem ten może być szczególnie istotny w przypadku obszarów, w których spodziewana jest relatywnie niewielka liczba projektów.

2.2.2. Luka finansowa wśród JST

Luka finansowa w jednostkach samorządowych województwa kujawsko-pomorskiego została oszacowana w kilku wymiarach, bazując na szeregu źródeł:

- **Luka w obszarze rewitalizacji:** uzupełniliśmy dane z raportu przygotowanego dla MFiPR przez Ipopema i Epsec o wyniki badania CAWI JST zrealizowanego na potrzeby analizy potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim
- **Luka w pozostałych obszarach działalności JST,** wyróżnionych w ankiecie dla jednostek samorządu terytorialnego. Analizy luki finansowej bazują na wartości niezrealizowanych inwestycji z powodu braku finansowania.
- **Ocena poziomu zadłużenia samorządów** uzupełnia powyższe analizy o poziom wykorzystania limitów zobowiązań wynikających z Ustawy o finansach publicznych i tym samym weryfikując rzeczywiste możliwości zaciągania zobowiązań finansowych przez samorządy. Obliczenia bazują na danych pozyskanych z Ministerstwa Finansów, które publikuje zestawienia Wieloletnich Prognoz Finansowych wszystkich JST. Ich wykorzystanie pozwala na.

Luka finansowa w obszarze rewitalizacji

W badaniu *Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem*, zrealizowanym w 2020 r. przez zespół pod kierownictwem J. Kotrasińskiego oszacowano zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji w obszarze¹⁸. Obliczenia zawarte w przywołanym raporcie uzupełniliśmy o dane pozyskane od samorządów w badaniu CAWI JST.

Ekspertyza przygotowana na zlecenie MFiPR przedstawia wyliczenia dla każdego z województw osobno. Do jej przygotowania posłużyły dane dotyczące wydatków określonych w programach rewitalizacji, zarówno inwestycyjne (współfinansowane z EFRR) jak i „miękkie” (współfinansowane z EFS). Punktem wyjścia było zestawienie danych o powierzchni obszarów zdegradowanych i obszarów rewitalizacji oraz planowane i wydatkowane środki na ten cel. Na ich podstawie obliczono uśredniony koszt rewitalizacji

¹⁸ Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” red. J. Kotrasiński, EPSEC i IPOPEMA dla MFiPR. Warszawa, 2020 r.

na 1 m². Do dalszej analizy wykorzystano także statystyki dotyczące rewitalizacji na poziomie gmin pochodzące z badania zrealizowanego w 2018 r. przez GUS¹⁹. Połączenie tych danych pozwoliło ująć analizę wydatków na rewitalizację w perspektywie 10-letniej oraz pomniejszenie jej o kwoty już wydatkowane na ten cel.

Przeciętny koszt rewitalizacji 1 m² w województwie kujawsko-pomorskim, oszacowana na podstawie programów rewitalizacji wynosi 2,50 zł w gminach wiejsko-miejskich, 15,11 zł w gminach miejskich i 223,57 zł w miastach na prawach powiatu. W przypadku gmin wiejsko-miejskich i miejskich kwoty te należą do najniższych w kraju.

Kluczowym etapem analizy jest oszacowanie jakie są łączne potrzeby finansowe gmin w obszarze rewitalizacji. Osobno oszacowano te wartości dla gmin, które już są realizowały takie inwestycje, i dla tych, które je dopiero planowały.

Potrzeby finansowe w gminach województwa kujawsko-pomorskiego, które są w trakcie realizacji procesu rewitalizacji, należą do najniższych w Polsce. Zapotrzebowanie w gminach w pozostałych regionach jest przeważnie 5-10 większe, niż w województwie kujawsko-pomorskim. Jedynie potrzeby miast na prawach powiatu są porównywalne z tymi dla części regionów. Szacunki należy uzupełnić o potrzeby finansowe w gminach, które jeszcze nie realizowały działań rewitalizacyjnych. Łączne zapotrzebowanie finansowe na rewitalizację w województwie kujawsko-pomorskim wynosi więc **4,35 mld PLN na 10 lat. Są to wartości najniższe w skali całego kraju.** Nieco tylko niższe potrzeby finansowe oszacowano jedynie dla woj. lubuskiego i opolskiego.

Tabela 6. Szacowane potrzeby finansowe gmin województwa kujawsko-pomorskiego w okresie 10 lat (PLN)

Gminy	Gminy wiejsko-miejskie	Gminy miejskie	Miasta na prawach powiatu	Łącznie
Które nie realizowały rewitalizacji	84 861 281	66 988 008	brak	151 849 289
W trakcie rewitalizacji	316 810 389	546 107 919	3 340 116 070	4 203 034 378
Łącznie	401 671 670	613 095 927	3 340 116 070	4 354 883 667

Źródło: Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, 2020 r.

Dalsze analizy przeprowadzone na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej opierają się o założenie, że luka finansowa w obszarze rewitalizacji dotyczy sektora mieszkaniowego, w którym występują znaczące potrzeby finansowe, a dostęp do

¹⁹ Dane statystyczne z zakresu rewitalizacji na poziomie gmin. Raport końcowy. GUS, 2018 r.

finansowania jest ograniczony. Zdaniem autorów opracowania, głównym problemem występującym na obszarach rewitalizacji jest degradacja zasobów mieszkaniowych, inwestycje te są bardzo trudne do sfinansowania przez samorządy.

Tak wyliczona luka finansowa dla województwa kujawsko-pomorskiego wynosi 95,3 mln PLN na 10 lat czyli 9,5 mln PLN średniorocznie. Do szacunków przyjęto założenie, że planowane zadania inwestycyjne w sferze technicznej wynoszą 20% wartości środków potrzebnych na rewitalizację²⁰, a odnoszą się wyłącznie do obszarów zamieszkałych. Obszary te stanowią ok. 73% zidentyfikowanych obszarów rewitalizacji w regionie²¹.

Tabela 7. Szacowanie luki w obszarze rewitalizacji w okresie 10 lat w regionie – SEKTOR MIESZKANIOWY

Kategoria	Oznaczenie wiersza	Wartość
Całkowita szacowana wartość potrzeb finansowych w obszarze rewitalizacji	A	4 354 883 666
Szacunkowy wskaźnik zadań inwestycyjnych w sferze technicznej	B	0,2
Szacunkowa wartość potrzeb finansowych na zadania inwestycyjne w sferze technicznej w programach rewitalizacji	$C = A * B$	870 976 733
Wskaźnik terenów zamieszkałych na obszarach rewitalizacji (średnia wg GUS)	D	0,73
Wartość zadań inwestycyjnych na terenach zamieszkałych w obszarach rewitalizacji	$E = C * D$	635 813 015
Luka w finansowaniu 15% w okresie 10 lat	$F = E * 15\%$	95 371 952
Wartość średnio-roczna	$G = F : 10$	9 537 195

Źródło: Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania pt.: „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” (IPOPEMA, EPSEC) 2020 r.

Zgodnie z wynikami badania dla MFiPR, luka finansowa w obszarze rewitalizacji występuje jedynie w sektorze mieszkaniowym. Jednak zasadnym wydaje się rozpatrywanie całego obszaru rewitalizacji jako miejsca potencjalnego występowania luki. Z tego powodu

²⁰ Współczynnik opracowali autorzy raportu IPOPEMA, wydaje się że został oszacowany na podstawie analizy programów rewitalizacji.

²¹ Współczynnik opracowali autorzy raportu IPOPEMA na podstawie danych GUS.

powyższe kalkulacje uzupełniliśmy o analizę niezrealizowanych inwestycji samorządów w ciągu ostatnich 3 lat, korzystając z danych zebranych podczas badania internetowego JST.

Dalsze analizy oparliśmy na dwóch kategoriach inwestycji: bezpośrednio związanych z rewitalizacją (wiersz nr 1 w tabeli poniżej) i takich inwestycji, które samorzady planują w zakresie obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne i budynków użyteczności publicznej, które mogą być realizowane zarówno na obszarach objętych programami rewitalizacji, jak i poza nimi (wiersz nr 2)²². W przypadku tych ostatnich kategorii przyjęliśmy, że 30% niezrealizowanych inwestycji w tym zakresie może być realizowanych na obszarze objętym programami rewitalizacji²³.

Zaskoczeniem dla badaczy jest fakt, że w porównaniu do innych regionów objętych podobnymi badaniami w zakresie potrzeb inwestycyjnych skala niezrealizowanych inwestycji była nieco mniejsza. Tylko 2 na 3 samorzady zgłaszały niezrealizowane inwestycje infrastrukturalne i przeważnie były to inwestycje drogowe lub w obszarze infrastruktury edukacji. Tylko pojedyncze samorzady zgłaszały niezrealizowane inwestycje w zakresie obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne i budynków użyteczności publicznej oraz terenów ogólnodostępnych.

Wartość 3-letnia planowanych, ale niezrealizowanych inwestycji w obszarze rewitalizacji, modernizacji obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne oraz renowacji budynków użyteczności publicznej wyniosła 243 mln PLN, co daje 81 mln PLN średniorocznie. Jednak jak pokazują wyniki badania, część samorządów nie zrealizowała swoich inwestycji z powodu braku środków, a niektóre z innych powodów. Do dalszych obliczeń przyjęto więc wartość określającą szacowane inwestycje niezrealizowane wyłącznie z powodu braku środków. Założyliśmy także, że 30% inwestycji JST w infrastrukturę usług społecznych, kultury, rekreacyjnej i turystycznej, części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST oraz tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury a także innych potrzebnych inwestycji obejmujących mienie i tereny publiczne, jest planowana i realizowana w ramach rewitalizacji. Przeliczone wartości pozwalają szacować lukę finansową JST w obszarze rewitalizacji na poziomie 89,9 mln PLN w perspektywie 3-letniej czyli około 30 mln PLN średniorocznie.

²² Uwzględniliśmy następujące kategorie: rozwój infrastruktury usług społecznych, kultury, rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych, modernizację, renowację części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizację) oraz rozwój tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury a także inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne.

²³ Wskaźnik 30% przyjęliśmy arbitralnie, bazując jednak na ograniczeniach wynikających z Ustawy o rewitalizacji, która wprowadziła ograniczenia w zakresie możliwości wyznaczania granic obszarów rewitalizacji. Powierzchnia obszaru rewitalizacji nie może być większa niż 20% powierzchni całej gminy i nie może być zamieszkały przez więcej niż 30% jej populacji.

Tabela 8. Szacowane luki w obszarze rewitalizacji w regionie – NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT [w PLN].

Kategoria inwestycji	Wartość niezrealizowanych inwestycji			
	Wartość inwestycji ogółem*	Wartość inwestycji na które zabrakło finansowania	Wskaźnik udziału w rewitalizacji	Razem zapotrzebowanie JST
	A	B	C	D=B*C
1. Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza przestrzeni publicznej i terenów przemysłowych	42 684 770	42 684 770	1	42 684 770
2. Budowa, przebudowa, rozbudowa, modernizacja i adaptacja obiektów infrastrukturalnych z przeznaczeniem na cele społeczne i budynków użyteczności publicznej, terenów ogólnodostępnych i wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST	200 005 974	156 425 148	0,3	46 927 544
łącznie w ciągu 3 lat:	242 690 744	199 109 918	ND	89 612 314
Wartość średnioroczna:	80 896 915	66 369 973	ND	29 870 771

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST.

* Wartość przeważona do pełnej struktury JST w regionie;

Krok 3: połączenie szacunków z Kroku 1 i Kroku 2.

Dla całościowego obrazu wartości luki należy połączyć wyniki oszacowane dla sektora mieszkaniowego z wyliczeniami luki dla JST. **Łączna luka finansowa w obszarze rewitalizacji, skalkulowana w ten sposób, wynosi 39 mln zł rocznie.**

Tabela 9. Szacowane luki finansowej w obszarze rewitalizacji - łącznie

Kategoria	Wartość średnioroczna luki	Źródło danych:
Zapotrzebowanie w obszarze mieszkaniowym	9 537 195	Badanie IPOPEMA
Zapotrzebowanie w pozostałych obszarach inwestycyjnych	29 870 771	Dane CAWI JST
Łączna średnioroczna luka finansowa w rewitalizacji	39 407 966	n/d

Źródło: Obliczenia własne na podstawie badania IPOPEMA i CAWI JST.

Luka finansowa JST

Podobne podejście, odwołujące się do wartości niezrealizowanych inwestycji, przyjęliśmy szacując lukę finansową JST poza obszarem rewitalizacji. Wśród kategorii wybranych do analizy znalazły się następujące kategorie:

- infrastruktura ochrony zdrowia
- infrastruktura edukacji
- instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych
- zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej
- inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą
- infrastruktura gospodarki odpadami i wodno-ściekowej
- infrastruktura z przeznaczeniem na cele społeczne i budynków użyteczności publicznej, które mogą być realizowane zarówno na obszarach objętych programami rewitalizacji, jak i poza nimi²⁴

Wskazana w ostatnim punkcie infrastruktura społeczna została uwzględniona wyłącznie w zakresie jaki nie został wliczony do wartości luki w rewitalizacji (czyli 70% wartości).

Tak wyliczona luka finansowa inwestycji samorządowych wyniosła 224,6 mln zł rocznie w całym województwie kujawsko-pomorskim.

Luka finansowa samorządów ma inną strukturę i charakterystykę, niż w przypadku przedsiębiorstw. Dla jednostek sektora finansów publicznych, w tym w szczególności badanych przez nas podmiotów ze szczebla lokalnego, luka nie jest wynikiem odmów przyznania finansowania zwrotnego, ale braku dostępu do wystarczających zewnętrznych środków finansowych. Badania CAWI JST potwierdzają, że samorządy nie spotykają się z odmową udzielenia kredytu. Są uważane przez instytucje finansowe za klientów wypłacalnych, a wnioskowanie o środki zwrotne jest w ich przypadku możliwe tylko w sytuacjach, w których obciążenie budżetu nie przekracza wyznaczonych ustawowo granic.

²⁴ Uwzględniliśmy następujące kategorie: rozwój infrastruktury usług społecznych, kultury, rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych, modernizację, renowację części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizację) oraz rozwój tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury a także inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne.

Tabela 10. Szacowane luki w jednostkach samorządu terytorialnego w regionie –
NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT.

Kategoria inwestycji	Wartość niezrealizowanych inwestycji			
	Ogółem*	Na które zabrakło finansowania**	Wskaźnik udziału poza rewitalizacją***	Razem zapotrzebowanie JST
	A	B	C	D=B*C
1. Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	272 361 114	240 331 447	1	240 331 447
2. Infrastruktura gospodarki odpadami i wodno-ściekowej	286 250 431	159 040 739	1	159 040 739
3. Infrastruktura edukacji	156 725 111	104 488 631	1	104 488 631
4. Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej	38 865 385	38 865 385	1	38 865 385
5. Infrastruktura kultury	70 063 379	46 708 919	0,7****	32 696 244
6. Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna	22 939 744	22 939 744	0,7****	16 057 821
7. Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	21 258 223	14 172 857	1	14 172 857
8. Infrastruktura ochrony zdrowia	11 335 544	7 557 407	1	7 557 407
9. Infrastruktura usług społecznych	20 858 289	10 429 145	0,7****	7 300 401
10. Modernizacja, renowacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST (w tym termomodernizacja)	9 517 241	9 517 241		6 662 069
11. Tzw. zielona i niebieska infrastruktura	5 778 249	3 852 359	0,7****	2 696 651
12. Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	70 849 072	62 977 740	0,7****	44 084 418
łącznie w ciągu 3 lat:	986 801 781	720 881 614	<i>nd</i>	673 954 070
Wartość średnioroczna:	328 933 927	240 293 871	<i>nd</i>	224 651 357

Źródło: Opracowanie własne na podstawie badania CAWI JST.

* Wartość przeważona do pełnej struktury JST w regionie;

** Szacowana wartość inwestycji, które nie zostały zrealizowane ze względu na brak środków finansowych.

*** Udział danej kategorii w luce POZA rewitalizacją

**** Pozostałe 30% uwzględniono w luce w obszarze rewitalizacji

2.2.3. Sytuacja finansowa JST

Ważnym czynnikiem przy analizie możliwości zastosowania instrumentów finansowych przez samorządy jest poziom zadłużenia JST. Na bazie danych z Ministerstwa Finansów obejmujących wieloletnie prognozy finansowe JST²⁵ zbadaliśmy poziom wykorzystania przez gminy i powiaty limitów zobowiązań wynikających z Ustawy o finansach publicznych. Analizie poddano zapisaną w art. 243 Ustawy o finansach publicznych dopuszczalną relację łącznej kwoty przypadających w danym roku budżetowym zobowiązań (m.in. spłat rat kredytów i pożyczek) do planowanych dochodów bieżących. Szczegółowy wzór wyliczania granicznego poziomu określa Ustawa.

W całym regionie jeden samorząd w swojej Wieloletniej Prognozie Finansowej przekroczył przypadający limit zadłużenia (gmina Nieszawa), a kolejne dwie przekroczyły 80% dopuszczalnego limitu (Lniano i Lubień Kujawski). Większość samorządów (71%) nie zadłużyła się na więcej niż połowę przypadającego im limitu, a 91% JST nie przekroczyło progu 70% maksymalnego zadłużenia. Z kolei 20% jednostek samorządowych wykorzystało w planie na 2021 rok poniżej 20% dopuszczalnego limitu. Tak więc z punktu widzenia finansów publicznych samorządy w większości nie są nadmiernie zadłużone i dysponują jeszcze bezpiecznym buforem na zaciąganie dotykowych zobowiązań.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w planowaniu budżetów i WPF w ostatnich latach samorządy musiały przyjąć strategię zachowawczą. Na limit zadłużenia wpływają nie tylko zobowiązania dłużne, ale także wysokość przewidywanych dochodów, a te uległy zmniejszeniu przez sytuację pandemiczną oraz z uwagi na wprowadzenie i planowanie zmian fiskalnych na szczeblu krajowym. Ograniczenie poziomu dochodów, także bez zaciągania nowych zobowiązań, może doprowadzić do spadku dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań. Tym samym skłonność JST do zaciągania zobowiązań może istotnie zmaleć. Potwierdzają to przeprowadzone wywiady. Samorządy niechętnie się zadłużają, a nawet inwestycje zwrotne o długim terminie zapadalności nie są przez nie oceniane korzystnie. Należy także pamiętać, że w zdecydowanej większości przypadków inwestycje JST nie generują zysku ani zwrotu kosztów oraz nie przyczyniają się do powstania oszczędności. W przypadku inwestycji samorządowych koszty generuje nie tylko realizacja inwestycji, ale także utrzymanie jej działalności, z zasady niedochodowej.

²⁵ [Projekty wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na 2021 r.](#), dane ze strony Ministerstwa Finansów. Dane z projektów WPF przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego w terminie od 15 października 2020 r. do 31 grudnia 2020 r. Stan bazy na 2021.01.22.

Tabela 11. Poziom wykorzystania limitu spłaty zobowiązań samorządów o którym mowa w art. 243 Ustawy o finansach publicznych

Poziom wykorzystania limitu	Nazwa JST	Liczba JST	Odsetek wszystkich JST
Pon. 10%	WIELKA NIESZAWKA (GW), CHROSTKOWO (GW), RYPIN (GW), TOPÓLKA (GW), włocławski (P/MNP), KONECK (GW), DOBRE (GW), OSIĘCINY (GW), SADKI (GW), chełmiński (P/MNP), bydgoski (P/MNP), PAPOWO BISKUPIE (GW), BYTOŃ (GW)	13	8%
10%-20%	RACIĄŻEK (GW), ŚWIECIE (GMW), GOLUB-DOBRZYŃ (GM), BRZUZE (GW), radziejowski (P/MNP), CHEŁMNO (GM), rypiński (P/MNP), KOWAL (GM), ROGOWO (GW), CHEŁMŻA (GM), SICIENKO (GW), BARTNICZKA (GW), toruński (P/MNP), LIPNO (GM), ŁASIN (GMW), LIPNO (GW), PIOTRKÓW KUJAWSKI (GMW), JEZIORA WIELKIE (GW), MOGILNO (GMW), ROGÓŻNO (GW), inowrocławski (P/MNP)	19	12%
Pow. 20% do 30%	KIJEWÓ KRÓLEWSKIE (GW), mogileński (P/MNP), RYŃSK (GW), JANOWIEC WIELKOPOLSKI (GMW), DĄBROWA (GW), DOBRZYŃ NAD WISŁĄ (GMW), żniński (P/MNP), ŁYSOMICIE (GW), TŁUCHOWO (GW), wąbrzeski (P/MNP), KRUSZWICA (GMW), RADZYŃ CHEŁMIŃSKI (GMW), OSIE (GW), ALEKSANDRÓW KUJAWSKI (GW), BARUCHOWO (GW), DRZYCIM (GW), SĘPÓLNO KRAJEŃSKIE (GMW), OSIELSKO (GW), KORONOWO (GMW), Bydgoszcz (P/MNP), ŻŁOTNIKI KUJAWSKIE (GW), ROGOWO (GW), CHOCEŃ (GW)	25	15%
Pow. 30% do 40%	ZŁAWIEŚ WIELKA (GW), nakielski (P/MNP), KĘSOWO (GW), BRZOZIE (GW), RADZIEJÓW (GM), BRODNICA (GW), ROJEWO (GW), brodnicki (P/MNP), KAMIEŃ KRAJEŃSKI (GMW), DĄBROWA CHEŁMIŃSKA (GW), STOLNO (GW), SOŚNO (GW), WIĘCIBORK (GMW), świecki (P/MNP), ALEKSANDRÓW KUJAWSKI (GM), DĄBROWA BISKUPIA (GW), DĘBOWA ŁĄKA (GW), BARCIN (GMW), ŁUBIANKA (GW), LUBICZ (GW), DRAGACZ (GW), BONIEWO (GW), CHEŁMNO (GW), BĄDKOWO (GW), WŁOCŁAWEK (GW), aleksandrowski (P/MNP), GRUDZIĄDZ (GW), kujawsko-pomorskie (P/MNP), NOWE (GMW), BOBROWO (GW)	30	18%
Pow. 40% do 50%	PŁUŻNICA (GW), LUBANIE (GW), BUKOWIEC (GW), KSIĄŻKI (GW), NOWA WIEŚ WIELKA (GW), GÓRZNO (GMW), WARLUBIE (GW), grudziądzki (P/MNP), KCYNIA (GMW), CIECHOCINEK (GM), PAKOŚĆ (GMW), BRZEŚĆ KUJAWSKI (GMW), JANIKOWO (GMW), GAŚAWA (GW), FABIANKI	29	18%

Poziom wykorzystania limitu	Nazwa JST	Liczba JST	Odsetek wszystkich JST
	(GW), JEŻEWO (GW), KOWAL (GW), ŻNIN (GMW), BRODNICA (GM), LUBIEWO (GW), GRUTA (GW), CEKCYN (GW), lipnowski (P/MNP), LISEWO (GW), WIELGIE (GW), ŚLIWICE (GW), ŚWIEDZIEBIA (GW), KIKÓŁ (GW), SZUBIN (GMW)		
Pow. 50% do 60%	KOWALEWO POMORSKIE (GMW), ŚWIECIE NAD OSĄ (GW), RYPIN (GM), OSIEK (GW), INOWROCŁAW (GW), BIAŁE BŁOTA (GW), GOSTYCYN (GW), ŚWIEKATOWO (GW), CHODECZ (GMW), ZBICZNO (GW), SOLEC KUJAWSKI (GMW), CHEŁMŻA (GW), PRUSZCZ (GW), Włocławek (P/MNP), WĄBRZEŻNO (GM), tucholski (P/MNP), WĄPIELSK (GW), MROCZA (GMW), DOBRZC (GW), BOBROWNIKI (GW), GNIEWKOWO (GMW), ZAKRZEWO (GW), JABŁONOWO POMORSKIE (GMW)	23	14%
Pow. 60% do 70%	SKRWILNO (GW), CZERNIKOWO (GW), UNISŁAW (GW), RADZIEJÓW (GW), ZBÓJNO (GW), ŁABISZYN (GMW), Toruń (P/MNP), INOWROCŁAW (GM), GOLUB-DOBRZYŃ (GW), SKĘPE (GMW), IZBICA KUJAWSKA (GMW)	11	7%
Pow. 70% do 80%	golubsko-dobrzyński (P/MNP), OBROWO (GW), sępoleński (P/MNP), RADOMIN (GW), WAGANIEC (GW), CIECHOCIN (GW), TUCHOLA (GMW), NAKŁO NAD NOTECIĄ (GMW), LUBRANIEC (GMW)	9	5%
Pow. 80% do 90%	LNIANO (GW), LUBIEŃ KUJAWSKI (GMW)	2	1%
Pow. 90%	NIESZAWA (GM)	1	1%
Brak danych	STRZELNO (GMW), Grudziądz (P/MNP)	2	1%

(P/MNP) – powiat/ miasto na prawach powiatu (GM) – gmina miejska (GW) - gmina wiejska (GMW) - gmina wiejsko-miejska.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów. Wskaźnik liczony jako relacja wartości po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań określony po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o plan 3 kwartału roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat).

3. Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 oraz ze środków zwróconych

Poniżej przedstawiamy omówienie dotychczasowych doświadczeń z wdrażania instrumentów finansowych w ramach dotychczasowego RPO WK-P 2014-2020, w podziale na obie osie priorytetowe w ramach których były one stosowane.

3.1. I Oś Priorytetowa

3.1.1. Instrumenty finansowe w ramach Celu tematycznego 1

W minionym okresie programowania wsparcia z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI) na szczeblu regionalnym, w oparciu o zasoby finansowe alokowane w ramach RPO WK-P 2014-2020, zdecydowano (m.in.) o zastosowaniu instrumentów finansowych jako formy wsparcia dla projektów mieszczących się w Celu tematycznym 1 EFSI „Wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji” (CT1), w priorytecie inwestycyjnym 1b (PI 1b)²⁶. Podstawę takiego wyboru stanowiły ustalenia sporządzonej wcześniej (2014 rok) analizy ex ante instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim²⁷, następnie zaktualizowanej w 2016 roku²⁸ oraz w roku 2020 (aktualizacja w związku z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19²⁹ oraz towarzyszące jej zmiany w Strategii Inwestycyjnej instrumentów finansowych³⁰). Wnioski z tych analiz – prowadzące do zaproponowania konkretnej postaci instrumentów finansowych – oparto na wynikach przeprowadzonych, dedykowanych badań empirycznych, uzupełnionych przeglądem literatury i statystyk publicznych, a także posiłkując się ustaleniami, wynikającymi z analizy szerszego kontekstu programowanego wtedy wsparcia (np. na szczeblu krajowym – ostatecznie uwzględnionego w POIR 2014-2020).

Wyniki badań wykonanych dla potrzeb analiz ex-ante instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim (z 2014 i 2016 r.) wskazywały na zasadność

²⁶ Priorytet ten obejmuje m.in. wspieranie inwestycji przedsiębiorstw w badania oraz zapewniających innowacyjny rozwój, rozwijanie powiązań i synergii między przedsiębiorstwami, ośrodkami badawczo-rozwojowymi i sektorem szkolnictwa wyższego, w tym rozwój produktów, transfer technologii, różne formy innowacji, wspieranie badań technologicznych i stosowanych, linii pilotażowych, działań w zakresie wczesnej walidacji produktów, zaawansowanych zdolności produkcyjnych i pierwszej produkcji.

²⁷ „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020; Etap 1. Analiza doświadczeń i propozycje instrumentów finansowych. Etap 2. Strategia inwestycyjna – raport końcowy”. UM WK-P, październik 2014 r.

²⁸ „Aktualizacja ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020, wraz ze świadczeniem usług doradczych”. UM WK-P, grudzień 2016 (raport końcowy).

²⁹ „Uzupełnienie do Oceny ex-ante dla instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”. UM WK-P, grudzień 2020.

³⁰ BIP.kujawsko-pomorskie.pl - uchwały Zarządu Województwa w sprawie Strategii Inwestycyjnej

wspierania działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej przedsiębiorstw, głównie z uwagi na zidentyfikowaną, ograniczoną zdolność finansową (szczególnie wojewódzkiego sektora MŚP) do inwestowania w B+R+I oraz niewielką gotowość do współpracy z jednostkami badawczo-rozwojowymi (w tym szkołami wyższymi). W rezultacie występowania tego rodzaju zjawisk, charakterystyczne cechy gospodarki województwa kujawsko-pomorskiego stanowiły niskie nakłady przedsiębiorstw na działalność badawczo-rozwojową oraz swoista izolacja funkcjonowania sektora przedsiębiorstw i sfery naukowo-badawczej. Natomiast interesującą konstatacją był wniosek, stwierdzający, że programowanie wsparcia w formie instrumentów finansowych w obszarze działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej powinno być ostrożne, bowiem – zdaniem autorów ww. analiz – gotowość do korzystania z takich instrumentów będzie umiarkowana. Zaznaczono, że podejmowanie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych lub też wysoce innowacyjnych leżeć może w polu zainteresowania tylko niektórych (najaktywniejszych) podmiotów, strategicznie opierających swój rozwój na zamawianych lub realizowanych samodzielnie pracach B+R+I (podmioty tego rodzaju nie stanowiły dominującego segmentu sfery gospodarczej województwa, szczególnie zaś, gdy mowa o regionalnym sektorze MŚP)³¹. Oczywiście, ustalenia te wpłynęły ostatecznie na określoną skalę alokacji finansowych, przeznaczonych na instrumenty finansowe operujące w sferze objętej CT1 i priorytetem inwestycyjnym 1b. Ponadto, ustalenia analiz ex ante miały swoje konsekwencje, jeśli chodzi o przeznaczenie podmiotowe zaprogramowanych instrumentów. Ukierunkowanie to przybrało postać dualną. Z jednej strony, wsparcie skierowano do potencjalnych odbiorców, którzy byliby zainteresowani rozwojem działalności B+R+I, będących już funkcjonującymi MŚP, gotowymi do finansowania procesów badawczo-rozwojowych instrumentami dłużnymi, z drugiej zaś, zaprogramowano instrument kapitałowy mieszczący się w klasie finansowania załączkowego, skoncentrowany na pewnej niszy rynkowej, tj. finansowaniu przedsięwzięć akademickich (start-up'ów organizowanych w formule spin-off³²).

³¹ „Aktualizacja ewaluacji ex-ante ...”, op. cit., s. 26.

³² Najbardziej rozpowszechniona definicja charakteryzuje spółkę spin-off, jako nowego przedsiębiorcę, najczęściej zorganizowanego w formie spółki kapitałowej, którego założycielem jest co najmniej jeden pracownik jednostki naukowej bądź student lub absolwent uczelni. Spółka taka powoływana jest w celu komercjalizacji badań naukowych lub prac rozwojowych. Podmiot ten zazwyczaj nie jest powiązany osobowo ani kapitałowo z jednostką naukową, niemniej jednak najczęściej nawiązywana jest pomiędzy nimi współpraca na zasadach rynkowych. Z kolei spółka typu spin-out rozumiana jest jako nowy przedsiębiorca, działający zazwyczaj w formie spółki kapitałowej, utworzonej przez co najmniej jednego pracownika jednostki naukowej bądź studenta lub absolwenta uczelni oraz jednostkę naukową/uczelnia lub ich jednostkę organizacyjną powołaną do komercjalizacji prowadzonych badań naukowych lub prac rozwojowych. Oznacza to, że tego typu przedsiębiorca powiązany jest osobowo lub kapitałowo z jednostką naukową lub uczelnia, stanowiącą dla niej w tej sytuacji jednostkę macierzystą. Zob. [NCBR, spin-off czy spin-out](#) (pobrano: 19.08.2021).

Ponadto, w przypadku obu rodzajów instrumentów, środki przez nie inwestowane muszą dotyczyć przedsięwzięć wchodzących w zakres inteligentnych specjalizacji regionalnych województwa kujawsko-pomorskiego³³.

Podsumowując, w województwie kujawsko-pomorskim instrumenty finansowe służące realizacji CT1, mieszczące się w spektrum PI 1b, wdrażane były w 1. Osi priorytetowej programu (OP1) (RPO WK-P 2014-2020) „Wzmocnienie innowacyjności i konkurencyjności gospodarki regionu”, w dwóch instrumentach interwencji tj. w działaniu 1.2, obejmującym wspieranie inwestycji przedsiębiorstw w badania i innowacje oraz w działaniu 1.3, dotyczącym wspierania przedsiębiorczości akademickiej. W działaniach tych wyróżniono odpowiednie poddziałania, w których skoncentrowano alokację na dwa typy instrumentów finansowych. Pierwszy z nich stanowił instrument dłużny (poddziałanie 1.2.2 „Wsparcie prac B+R poprzez instrumenty finansowe”) – „pożyczka na B+R”. Drugim był instrument kapitałowy (Wejście kapitałowe”), realizowany w ramach poddziałania 1.3.2 „Wsparcie przedsiębiorstw akademickich poprzez instrumenty kapitałowe”. Zgodnie ze Strategią Inwestycyjną dotyczącą wspierania działalności B+R+I (CT1), na instrumenty finansowe w tym obszarze alokowano ze środków europejskich (EFRR) około 21,6 mln euro, w tym około 16,1 mln euro na „Pożyczkę B+R” oraz 5 mln euro na „Wejście kapitałowe”.

W przypadku obu tych instrumentów Menadżerem Funduszy wybrany do ich wdrażania został Bank Gospodarstwa Krajowego.

„Pożyczka na B+R” – parametry finansowania i doświadczenia wdrożeniowe

Niniejsza pożyczka stanowiła jeden z instrumentów finansowych, który został ustanowiony do wdrożenia przez BGK (Menadżera Funduszy w województwie kujawsko-pomorskim), w ramach umowy z marca 2017 r. zawartej przez BGK z Samorządem Województwa na realizację projektu pn. „Wsparcie innowacji i przedsiębiorczości poprzez instrumenty finansowe RPO WK-P 2014-2020”, współfinansowanego z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach OP1. Szczegóły dotyczące postaci „pożyczki na B+R” określone zostały w Strategii Inwestycyjnej³⁴. Główne cechy tego instrumentu były następujące³⁵:

³³ Inteligentne Specjalizacje Województwa Kujawsko - Pomorskiego Charakterystyka obszarów inteligentnych specjalizacji dla projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2014-2020”. UM WK-P, czerwiec 2016 r.

³⁴ „Strategia Inwestycyjna z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Obszar 1”. UM WK-P, marzec 2017, s. 6-9.

³⁵ Na podstawie Załącznika nr 2 do Umowy Operacyjnej – Pożyczka na B+R nr 2/RPKP/7817/2018/I/DIF/071; z uwzględnieniem zmian na podstawie zestawienia zawartego w „Analizie instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 oraz środków zwróconych w ramach perspektywy 2007-2013”. UM WK-P, grudzień 2020, s. 6-9.

- Pożyczka przeznaczona zarówno dla MŚP, jak i dużych przedsiębiorstw, z siedzibą / oddziałem w województwie kujawsko-pomorskim lub prowadzących działalność na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.
- Wartość pożyczki w granicach od 200 tys. zł do 2 mln zł; jednokrotna – maksymalnie jedna pożyczka dla tego samego przedsiębiorcy.
- Pożyczka o długim okresie zapadalności – maksymalnie do 96 miesięcy, (w tym) z możliwością karencji w spłacie do 36 miesięcy.
- Oprocentowanie na warunkach korzystniejszych niż rynkowe (jak pomoc de minimis) albo na warunkach rynkowych – oprocentowanie według stopy referencyjnej Komisji Europejskiej (stopa bazowa + marża).
- Pożyczka przeznaczona na finansowanie przedsięwzięć realizowanych w oparciu o wyniki działalności B+R (wypracowane lub pozyskane) oraz obejmujących wdrożenie; przedsięwzięcia o gotowości technologicznej³⁶ od TRL 2 do TRL 9, przewidujące pozyskanie środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych, a także zwiększeniu kapitału obrotowego; przedsięwzięcia mieszczące się w katalogu regionalnych inteligentnych specjalizacji województwa kujawsko-pomorskiego.
- Pożyczka udzielana po przeprowadzeniu oceny wykonalności przedsięwzięcia przy zastosowaniu standardowego systemu oceny, stosowanego przez pośrednika finansowego oraz po ustanowieniu zabezpieczenia, według standardowo systemu stosowanego przez pośrednika finansowego.
- Wymagany okres budowy portfela – 24 miesiące; maksymalny poziom stratowości – 15% przyznanego pośrednikowi limitu pożyczkowego; wkład własny pośrednika, wynoszący 24% kapitału pożyczki.

W wyniku przeprowadzonych postępowań przetargowych, BGK wyłonił dwóch pośredników finansowych, z którymi w 2018 r. zawarto umowy operacyjne na dystrybucję „Pożyczki na B+R”. W ramach umów przyznano limity pożyczkowe w wysokości 13 mln zł (pośrednik: Wielkopolska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o.) oraz 18 mln zł (pośrednik: konsorcjum – Kujawsko Pomorska Agencja Innowacji Sp. z o.o. i Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.).

Niestety, jak się okazało, podjęte w kolejnym miesiącach po zawarciu umów wysiłki wdrożeniowe i promocyjne (liczne rozmowy bezpośrednie, prowadzone z potencjalnymi odbiorcami pożyczki, także spotkania grupowe i inne działania), realizowane przez pośredników finansowych i wspomagane przez Menadżera Funduszu Funduszy, nie zaowocowały udzieleniem jakiegokolwiek pożyczki – co więcej, nie został złożony żaden

³⁶ TRL (*Technology Readiness Level*) – skala gotowości technologicznej na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. nr 18, poz. 91).

wniosek o pożyczkę, a zainteresowanie rynku tym instrumentem, rozumiane jako pojawiające się ewentualnie zapytania na jego temat, było śladowe. W procesie wdrażania zidentyfikowano zatem całkowity brak zainteresowania „Pożyczką na B+R”. Pożyczka, będąca dość specjalistycznym produktem, być może w pewnych przypadkach adekwatnym, jednak co najwyżej dla bardzo ograniczonego kręgu przedsiębiorstw, generalnie okazała się instrumentem nieatrakcyjnym i bardzo skomplikowanym w sferze wdrożeniowej. Jednocześnie, brak było sygnałów wskazujących na ewentualny wzrost zainteresowania tym produktem. Zdaniem pośredników finansowych, jak i Menadżera Funduszu Funduszy, przesądziła o tym konkurencja wsparcia dotacyjnego, dystrybuowanego równoległe w ramach RPO WK-P 2014-2020, również kierowanego na rozwój działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw, postrzeganie pożyczki przez potencjalnych odbiorców ostatecznych jako instrumentu skomplikowanego, zarówno na etapie jej pozyskiwania oraz rozliczenia, a także (w sumie rzadkie) zainteresowanie takich podmiotów, które jednak miały łatwą dostępność do kredytu bankowego (w przypadku jego zaciągnięcia na analogiczne lub podobne cele, byłby on instrumentem o wiele bardziej elastycznym i mniej skomplikowanym)³⁷.

Odnotowane trudności wdrożeniowe „Pożyczki B+R” potwierdziły także próby realizacji podobnego instrumentu w sąsiednim województwie pomorskim („Pożyczka na innowacje”, również zarządzana przez BGK jako Menadżera Funduszu Funduszy na Pomorzu, wdrażana przez renomowanego pośrednika finansowego – Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych S.A.). W tym przypadku, od początku 2018 r. do maja 2020 r., udało się co prawda zbudować portfel składający się z 11 pożyczek (przekroczono nieznacznie połowę alokacji środków publicznych na instrument), jednak – zdaniem pośrednika finansowego – był to każdorazowo proces długotrwały, skomplikowany, wymagający poważnego zaangażowania w konfigurowanie każdej transakcji, a w rezultacie bardzo kosztowny³⁸.

W przypadku tego rodzaju instrumentu, na szczególną uwagę zasługuje wysokie ryzyko inwestycyjne związane z finansowaniem działalności badawczo-rozwojowej (co do zasady – o bardzo niepewnym rezultacie³⁹), a także, z natury wysoce skomplikowany charakter projektów badawczo-rozwojowych, szczególnie w sferze zaplanowania programu badawczego, identyfikacji stopnia gotowości technologicznej, zgodności projektu z inteligentnymi specjalizacjami oraz oceny ryzyka wykonalności badań, a ostatecznie ryzyk

³⁷ Część przedsiębiorców, z którymi kontaktowali się pośrednicy finansowi podkreślała, że byłaby w stanie pozyskiwać na przedsięwzięcia o podobnej przedmiocie i skali finansowanie bankowe (kredyty), których ostateczna konfiguracja byłaby znacznie łatwiejsza (np. nie wymagałaby trudnych w praktyce analiz dotyczących poziomu TRL projektu). Ich zdaniem, nieco bardziej korzystniejsze oprocentowanie instrumentu stanowi zbyt małą preferencję, aby taki produkt pożyczkowy uznać za atrakcyjny.

³⁸ „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” – Etap 1. Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”. UM WP, czerwiec 2021 r., s. 23.

³⁹ Niepewność ta jest tym większa, im we wcześniejszym stadium rozwojowym znajduje się dane przedsięwzięcie.

wdrożeniowych. Jak wynika z doświadczeń pomorskich, potencjalni pożyczkobiorcy mają bardzo ograniczony potencjał do przygotowania tego typu analiz, a dodatkowo trudno jest im w tym zakresie pozyskać odpowiedniej jakości wsparcie doradcze – w takiej sytuacji, ocena przedsięwzięcia poprzedzająca decyzję o finansowaniu dłużnym musi być wspomagana siłami pośrednika, a to sprawia, że jej przygotowanie okazuje się bardzo kosztowne i czasochłonne⁴⁰.

W województwie pomorskim zidentyfikowano także poważne problemy ze spełnieniem przez potencjalnych pożyczkobiorców wymogów dotyczących zabezpieczeń (był to jeden z głównych czynników zmuszających do rezygnacji z wielu wniosków pożyczkowych – około 75%), co w rezultacie ukierunkowało dystrybucję instrumentu na przedsiębiorstwa, z jednej strony, posiadające odpowiednią bazę majątkową, z drugiej, proponujące przedsięwzięcia znajdujące się na późnych etapach gotowości technologicznej, a więc takie, z którymi wiąże się mniejsze ryzyko inwestycyjne – w rezultacie, w portfelu pomorskiej „Pożyczki na innowacje” dominują przedsięwzięcia znajdujące się na bardzo późnych etapach gotowości technologicznej (rzadko jest to poziom TRL 7, a najczęściej TRL 8 i 9).

Konkluzje wynikające z opisanego powyżej stanu faktycznego doprowadziły w województwie pomorskim do całkowitej rezygnacji z zastosowania w tym instrumencie przewidywanego wcześniej prawa opcji. Jednocześnie stwierdzono, że tego typu produkt w żadnym razie nie może być traktowany jako zastępujący wsparcie bezzwrotne⁴¹, dotyczące rozwoju poprzez działalność B+R. Jeśli ma być kontynuowany, to wyłącznie jako rozwiązanie niszowe, adresowane do stosunkowo wąskiej grupy przedsiębiorstw, znajdujących się w specyficznej sytuacji, która ogranicza ich zdolności do poszukiwania finansowania bezzwrotnego⁴².

Wnioski płynące z analiz dotyczących pomorskiej „Pożyczki na innowacje” w pewnym sensie stanowią dodatkowe uzasadnienie niepowodzenia instrumentu zaprogramowanego w województwie kujawsko-pomorskim⁴³. Określone znaczenie ma tutaj również obszar wdrażania analizowanych pożyczek. Mianowicie, należy mieć na uwadze, iż sfera potencjalnych odbiorców tego rodzaju instrumentów jest większa w województwie

⁴⁰ „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030”, op. cit., s. 24-25.

⁴¹ Jest to konkluzja zbieżna z wynikami kompleksowego badania skuteczności i efektywności pomocy publicznej udzielanej przez NCBR w ramach wsparcia z POIR oraz programów krajowych, „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju”. NCBR, maj 2020, s. 215 i n.

⁴² Op. cit., s. 71.

⁴³ Pamiętając również i tym, że pomorska „Pożyczka na innowacje” charakteryzuje się jednak korzystniejszymi parametrami, niż te ustalone dla „Pożyczki na B+R” w województwie kujawsko-pomorskim. Przede wszystkim chodzi tu o maksymalną wartość pożyczki (do 5 mln zł), długi okres zapadalności (do 10 lat) oraz wysoką elastyczność w doborze przedsięwzięć z punktu widzenia ich gotowości technologicznej (przedsięwzięcia znajdujące się na późnych poziomach gotowości technologicznej).

pomorskim, z uwagi na wyższy poziom innowacyjności tego województwa⁴⁴. Oznacza to, że nieco lepsze rezultaty odnotowane w województwie pomorskim są de facto pochodną większej liczby firm o wyższym potencjale innowacyjnym, choć także odwołując się do przykładu pomorskiego, trudno jest mówić o powodzeniu tego rodzaju instrumentu finansowego.

Obecnie powiedzieć można, że rezygnacja z wdrażania analizowanej pożyczki w województwie kujawsko-pomorskim była posunięciem słusznym. W przypadku jej kontynuacji, być może udałoby się zbudować pewien portfel pożyczkowy, zapewne jednak jego rozmiary byłyby zdecydowanie niezadawalające (wniosek taki uzasadniają doświadczenia województwa pomorskiego). Z dużym prawdopodobieństwem przyjąć można, że wystąpiłyby podobne problemy do tych, które odnotowano w województwie pomorskim, co ostatecznie i tak doprowadziłoby do rezygnacji z tego instrumentu.

Niewątpliwie czynnikiem osłabiającym zdolności wdrożeniowe „Pożyczki na B+R” było równoległe funkcjonowanie wsparcia dotacyjnego na projekty B+R+I, i to nie tylko na szczeblu krajowym (w szczególności działanie 1.1.1 POIR „Badania przemysłowe i prace rozwojowe realizowane przez przedsiębiorstwa” – „Szybka ścieżka”; od 2016 r. nabory realizowane w trybie ciągłym)⁴⁵, ale także na szczeblu regionalnym⁴⁶. Zatem, dostępne

⁴⁴ Zob. Regionalny poziom innowacyjności województwa kujawsko-pomorskiego na tle innych regionów Polski [w:] „Ocena potencjału rozwojowego województwa kujawsko-pomorskiego w sferze B+R+I na podstawie działań podjętych w ramach RPO WK-P 2014-2020”. UM WK-P, marzec 2021 r., s. 82.

⁴⁵ Województwo kujawsko-pomorskie znalazło się na 9 miejscu pod względem liczby składanych wniosków w działaniu 1.1.1, i podobnie, biorąc pod uwagę liczbę skutecznych wnioskodawców w głównych instrumentach interwencji POIR, poświęconych wspieraniu działalności badawczo rozwojowej (poddziałanie 1.1.1, działanie 1.2, poddziałanie 4.1.2 i 4.1.4) – odwołujemy się tu do danych z ewaluacji „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju. Raport końcowy”. NCBR, maj 2020, s. 85 oraz Załącznik 1 „Szczegółowe charakterystyki podmiotów aplikujących o wsparcie z Programu Pomocowego NCBR”, str. 34 i n.

⁴⁶ Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw z wykorzystaniem dotacji w Osi Priorytetowej 1 RPO WK-P 2014-2020 dotyczyło zwiększenia aktywności B+R (Poddziałanie 1.2.1), poprawy innowacyjności (Poddziałanie 1.6.2) oraz rozwoju przedsiębiorczości akademickiej (Poddziałanie 1.3.1). Celem Poddziałania 1.2.1 („Wsparcie procesów badawczo-rozwojowych”) było zwiększenie aktywności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw oraz stabilizacja funkcjonowania sektora MŚP w warunkach gospodarczych, wynikających z wystąpienia pandemii. Alokacja w kwocie 60 mln euro została przeznaczona m.in. na stworzenie lub rozwój zaplecza B+R w przedsiębiorstwach, prowadzenie prac B+R, zakup przez MŚP prac B+R w ośrodkach badawczych oraz na ochronę własności intelektualnej. Wsparto 73 przedsięwzięcia (wartość dofinansowania UE – 246 mln zł), w tym 2 projekty grantowe Kujawsko-Pomorskiej Agencji Innowacji Sp. z o.o. Zwiększenie aktywności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw było także celem Poddziałania 1.3.1 („Wsparcie procesów badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach akademickich”). Wsparcie przeznaczono na stworzenie lub rozwój zaplecza B+R w przedsiębiorstwach odpryskowych/spółkach celowych, działalność B+R przedsiębiorstw odpryskowych, ochronę własności intelektualnej oraz na zakup usług doradczych, dotyczących transferu technologii i komercjalizacji wyników prac B+R. Alokacja wyniosła 12 mln euro. Wsparto 61 przedsięwzięć (wartość dofinansowania UE – 53,5 mln zł). Wsparcie na poziomie regionalnym ukierunkowane było także na zwiększenie zastosowania innowacji w sektorze MŚP (w tym zapewnienie stabilizacji funkcjonowania w nowych warunkach gospodarczych wynikających z wystąpienia pandemii COVID-19). Wsparcie w formie bezzwrotnej w tej sferze realizowane było Poddziałaniu 1.6.2 („Dotacje dla innowacyjnych MŚP”) – beneficjenci zyskali możliwość sfinansowania inwestycji związanych z wprowadzeniem nowych produktów/usług na rynek oraz

równoległe wsparcie sytuowało instrument finansowy jako zdecydowanie mniej konkurencyjny wobec finansowania bezzwrotnego ze względu na stopień jego preferencyjności.

Przedstawione powyżej doświadczenia rzutują na ewentualną przyszłość podobnego instrumentu, szczególnie w związku ze skalą planowanego wsparcia bezzwrotnego na projekty badawczo-rozwojowe w nowym programie krajowym FENG 2021-2027 (jeśli chodzi o przedmiot finansowania – obejmującym rozmaite elementy projektu B+R+I, w tym także część wdrożeniową; a także, dającym beneficjentowi dużą elastyczność w doborze przedmiotu / zakresu finansowania). Rozwiązania te oznaczają, że ewentualny instrument dłużny nie będzie konkurencyjny – wystąpi wysokie ryzyko braku zainteresowania taką ofertą. Dodatkową przesłanką, w zasadzie przesądzającą, są także proponowane dalej rozstrzygnięcia, dotyczące form wsparcia projektów B+R w PR FE KP, które naszym zdaniem powinny przybrać charakter bezzwrotny.

Konkludując, powszechnie kierunkowanie wsparcia w formie bezzwrotnej na projekty B+R+I w nowej perspektywie (2021-2027) podważa zasadność projektowania w tym obszarze instrumentów dłużnych. Za rezygnacją z tego rodzaju instrumentu przemawiają nie tylko niekorzystne doświadczenia, ale także rysujący się układ form wsparcia w sferze B+R+I, zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym, oparty na elastycznie konfigurowanym finansowaniu bezzwrotnym. Ponadto, wciąż aktualne pozostają inne argumenty, w szczególności zaś, wspomniany czynnik wysokiego ryzyka wyniku działalności badawczo-rozwojowej, czyniący nieadekwatnym podejście oparte na finansowaniu długiem.

„Wejście kapitałowe” – parametry finansowania i doświadczenia wdrożeniowe

„Wejście kapitałowe” stanowi drugi z instrumentów obszaru wspierania działalności B+R+I. Instrument ten zaprojektowany został jako źródło finansowania kapitałowego dla przedsięwzięć znajdujących się na bardzo wczesnym etapie rozwoju, podejmowanych przez pracowników i studentów jednostek naukowych, w celu wdrażania wyników działalności naukowo-badawczej, prowadzącej do opracowania nowych lub istotnie ulepszonych produktów, metod produkcyjnych, usług oraz ich wdrożenia do działalności gospodarczej. Instrument ten mieści się w klasie tzw. finansowania zalążkowego.

Generalnie, chodziło tu o zapewnienie źródła finansowania dla rozwoju nowotworzonych spółek, które z uwagi na bardzo wczesną fazę, innowacyjny charakter podejmowanych przedsięwzięć oraz bardzo niską bazę aktywów trwałych, nie mają dostępu do tradycyjnych źródeł finansowania. Szczególną cechą instrumentu uruchomionego w województwie

wdrażaniem w przedsiębiorstwach wyników prac B+R. Alokacja wyniosła 85,6 mln zł. Wsparto 295 projektów (wartość dofinansowania UE – 363 mln zł), w tym 2 projekty grantowe, w których wsparcie firm odbywało się za pośrednictwem IOB.

Alokacje finansowe na przedstawione instrumenty wsparcia przedsiębiorstw zostały wyczerpane. Źródła: opis działań na podstawie Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych RPO WK-P 2014-2020 (wersja z 26.08.2021); dane o zawartych umowach na podstawie zbioru danych SL 2014 (stan na 30.06.2021 r.).

kujawsko-pomorskim było jego ukierunkowanie na pomysłodawców (pomysły) pochodzące ze sfery uczelni wyższych (a szerzej instytucji badawczych), realizowane w ramach tworzonych spółek w formule *spin-off* lub *spin-out*. Celem tego instrumentu była także aktywizacja współpracy jednostek badawczych ze sferą biznesu oraz angażowania się sfery badawczej w projekty biznesowe, prowadzące do usprawnienia i większej skuteczności komercjalizacji badań naukowych. Ponadto, inwestycje finansowane w ramach „Wejścia kapitałowego” muszą być zgodne z inteligentnymi specjalizacjami województwa kujawsko-pomorskiego.

Główne parametry oferowanego obecnie instrumentu kapitałowego w województwie kujawsko-pomorskim są następujące⁴⁷:

- Wartość jednostkowego wejścia kapitałowego musi mieścić się w granicach od 200 tys. zł do 2 mln zł⁴⁸; możliwość dokonywania inwestycji kontynuacyjnych – w ramach limitu jednostkowego wejścia kapitałowego; z koniecznością zachowania wskaźnika średniej inwestycji na poziomie 1 mln zł.
- Wejście kapitałowe zapewnia maksymalnie objęcie 60% praw udziałowych (akcji lub udziałów) w celu inwestycyjnym).
- Okres inwestycyjny wynosi maksymalnie 120 miesięcy od dnia dokonania wejścia kapitałowego do celu inwestycyjnego.
- Układ kapitalizacji funduszu: 59% – wkład publiczny, 1% – wkład prywatny (zespół zarządzający) oraz 40% – wkład prywatny (inwestorzy spoza zespołu zarządzającego).
- Wejścia kapitałowe przeznaczone dla kwalifikowanych celów inwestycyjnych, będących spółkami odpryskowymi (*spin-off* / *spin-out*), rozumianymi jako podmioty zakładane przez pracowników i studentów jednostek naukowych.

⁴⁷ Na podstawie Załącznika nr 2 do Umowy Operacyjnej – Wejście kapitałowe nr 2/RPKP/5618/2018/I/DIF/157; z uwzględnieniem zmian na podstawie zestawienia zawartego w „Analizie instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego ...”, op. cit, s. 6-9.

⁴⁸ Początkowo *ticket* inwestycyjny funduszu ustalony był w maksymalnej wysokości 1 mln zł. W lipcu 2019 r. dokonano zmiany w strategii inwestycyjnej, podwyższając ten limit do wysokości 2 mln zł. Rozwiązanie to miało na celu rozszerzenie spektrum inwestycyjnego funduszu, co z kolei wynikało ze zmian zachodzących na rynku – generalnie, rosnących potrzeb inwestycyjnych w zakresie finansowania wczesnych faz rozwojowych (np. w związku z rosnącymi kosztami czynników produkcji). Wpływ na taką decyzję miały także konsekwencje wejścia w życie rozporządzenia OMNIBUS (Rozporządzenie 2018/1046/UE, obowiązuje od 2.08.2018), w którym przesądzono, że jedynie projekty grantowe, w których kwota pomocy jest niższa niż 200 000 euro mogą zachować dotychczasową strukturę, w której beneficjentem jest podmiot udzielający pomocy kolejnym podmiotom. W konsekwencji pomoc o wartości równej lub wyższej nie może być przekazywana w dotychczasowej strukturze projektów grantowych. Zmiana regulacji miała kapitalne znaczenie dla programu wsparcia Bridge Alfa (Poddziałanie 1.3.1 POIR), w którym tworzone z udziałem kapitału prywatnego start-upy, miały otrzymywać kapitał publiczny w formie grantowej, przewyższającej wskazany limit. W konsekwencji, wielkość wsparcia publicznego została ograniczona. Zob. [NCBR - archiwum - komunikat dotyczący zmian w programie Bridge Alfa](#).

- Wejścia kapitałowe realizowane po przeprowadzeniu analizy: (i) zgodności z obszarami inteligentnych specjalizacji województwa kujawsko-pomorskiego, (ii) poziomu gotowości technologicznej, (iii) wykonalności technologicznej, (iv) potencjału komercjalizacyjnego, oraz (v) po przeprowadzeniu prawnego i finansowego *due diligence*.
- Wejście kapitałowe finansuje przedsięwzięcia badawczo-rozwojowe realizowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, będące na wczesnych etapach gotowości technologicznej (2-9 TRL), służące opracowaniu nowych lub istotnie ulepszonych produktów, metod produkcyjnych/procesów, usług oraz zmierzające do wdrożenia wyników prac B+R do działalności gospodarczej lub ich komercjalizacji poprzez finansowanie w szczególności: prac badawczo-rozwojowych, zabezpieczenia i ochrony własności intelektualnej; nabywanych wyników prac B+R, działań dostosowawczych umożliwiających prowadzenie działalności B+R, a także finansowanie infrastruktury badawczo-rozwojowej oraz wdrożeń i komercjalizacji wyników prac B+R.

W wyniku przeprowadzonego przetargu, Menadżer Funduszu Funduszy wybrał pośrednika finansowego Brave Seed Fund Sp. o.o. jako operatora instrumentu „Wejścia kapitałowego”. Po spełnieniu wymogów formalnych, związanych z uzyskaniem statusu alternatywnej spółki inwestycyjnej (Brave Seed Fund sp. z o.o. Kujawsko-Pomorski Fundusz Kapitałowy Asi sp.k.), pośrednik finansowy rozpoczął budowę portfela inwestycyjnego (IV kwartał 2019 r.). Wartość umowy operacyjnej, obejmująca kwotę środków publicznych przeznaczonych na inwestycje wyniosła 15,6 mln zł. W Strategii Inwestycyjnej instrumentów finansowych, ustalono szacunkową liczbę „wejść kapitałowych” (celów inwestycyjnych – odbiorców ostatecznych) w liczbie 13.

Brave Seed Fund Sp. z o.o. rozpoczął zawieranie umów inwestycyjnych oraz kapitalizację celów inwestycyjnych stosunkowo późno, bowiem dopiero w 2020 r. W chwili obecnej (sierpień 2021 r.) pośrednik finansowy zrealizował już 6 wejść kapitałowych o wartości (środki wypłacone) ok. 7,6 mln zł. W zaawansowanym przygotowaniu znajduje się 7 kolejnych inwestycji o wartości około 8 mln zł, a dwie inwestycje są w fazie zawierania umów inwestycyjnych (ok. 1,6 mln zł). Zdaniem Menadżera Funduszu Funduszy, jak i pośrednika finansowego, obserwowane obecnie tempo angażowania kapitału jest dobre (w stosunkowo krótkim czasie przekroczyło połowę zakładanej liczby inwestycji⁴⁹). Z drugiej strony, zauważyć należy, że do sierpnia 2021 r. nie została jeszcze rozliczona I transza środków publicznych, stanowiących większą część kapitalizacji funduszu. Tym niemniej, jeśli chodzi o obecnie obserwowane tempo pozyskiwania celów inwestycyjnych, przewidywać można, że cały kapitał funduszu zainwestowany zostanie najpóźniej na przełomie 2022

⁴⁹ Trzeba przy tym pamiętać, że rozruch instrumentu „Wejść kapitałowych” przypadł na okres intensywnego rozprzestrzeniania się pandemii koronawirusa (2020 r.), co oczywiście nie sprzyjało realizacji procesów selekcji celów inwestycyjnych, negocjacji i kapitalizacji.

i 2023 r. Fakty te przemawiają na rzecz pozytywnej oceny przydatności uruchomionego w województwie instrumentu.

Doświadczenia wdrożeniowe instrumentu wskazują na pewne kwestie, które wymagałyby w przyszłości rozważenia, w związku z ewentualnymi decyzjami, dotyczącymi kontynuacji tej formy wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, która jak dotąd uzasadnia swoją adekwatność. Kluczowe z tych kwestii są następujące:

- Obecnie „Wejścia kapitałowe” muszą być dokonywane w podmiotach, spełniających definicję przedsiębiorstwa „odpryskowego” (*spin-off / spin-out*). Stosowana dla celów instrumentu definicja została zawężona (pomija kategorię absolwentów uczelni wyższych, co stanowi specyficzną barierę wdrożeniową⁵⁰). Rozszerzenie tej definicji (co byłoby zgodne ze standardowym rozumieniem przedsiębiorstw „odpryskowych”) ułatwiłoby dobór celów inwestycyjnych (oczywiście nadal ich ukierunkowanie przedmiotowe dotyczyłoby sfery wspierania rozwoju spółek w oparciu o pierwiastek badawczo-rozwojowy).
- Innym rozwiązaniem do rozważenia jest rezygnacja z ukierunkowania instrumentu na przedsiębiorczość akademicką. De facto, jest to instrument, który ma wspomagać rozwój innowacyjnych przedsięwzięć opartych na pierwiastku badawczo-rozwojowym. Oczywiście jest, że ich źródłem nie są wyłącznie jednostki naukowo badawcze. Zatem odejście od ścisłego ukierunkowania na przedsiębiorczość akademicką umożliwiłoby szersze funkcjonowanie instrumentu, jeśli chodzi o grupę potencjalnych odbiorców ostatecznych. Oczywiście, rozważyć można również rozwiązanie pośrednie, np. określające pewien udział spółek *spin-off / spin-out* w portfelu inwestycyjnym (np. 25%). Odejście od obecnego ukierunkowania na przedsiębiorstwa „odpryskowe” nie stałoby w sprzeczności z założeniami, dotyczącymi koncentracji inwestycji na przedsięwzięciach badawczo-rozwojowych – ten cel może nadal określać niezbędne ukierunkowanie inwestycji.
- Wskazane byłoby podwyższenie „ticket’u” inwestycyjnego, co z kolei umożliwiłoby bardziej kompleksowe finansowanie przedsięwzięć, w tym dałoby możliwość większej swobody w realizacji inwestycji kontynuacyjnych (dobrym przykładem są tu rozwiązania zastosowane w podobnym instrumencie wdrażanym w województwie pomorskim, w którym limit jednostkowej inwestycji ustalony jest na poziomie 5 mln zł – jako limit całkowity, w ramach którego dopuszczalna jest realizacji inwestycji kontynuacyjnych). Zmiana tego typu umożliwiłaby bardziej kompletne finansowanie wczesnych faz rozwojowych, a więc od walidacji pomysłu w fazie załączkowej, aż po zaawansowaną fazę start-up’ową. Takie skonfigurowanie instrumentu umożliwiłoby ustanowienie w regionie dobrze osadzonego i zaopatrzonego w odpowiedni potencjał

⁵⁰ Zob. Także „Ocena potencjału rozwojowego województwa kujawsko-pomorskiego ...”, op. cit., s. 11.

inwestycyjny wehikułu inwestycyjnego⁵¹. Byłby to jednocześnie fundusz lepiej wpasowujący się w oferty inwestycyjne funduszy VC wspieranych obecnie w ramach programu krajowego (POIR), a także planowanych jako podmioty wsparcia w (nowym) programie ogólnokrajowym FENG 2021-2027. Główne punkty odniesienia stanowią tutaj fundusze VC wspierane w ramach programów STARTER i BIZNEST zarządzanych przez PFR Ventures. W obu tych programach wspierane fundusze inwestycyjne oferują wejścia kapitałowe w wysokości do 4 mln zł. Warto jednak dodać, że wnioski z ostatnio przeprowadzonej ewaluacji, dotyczącej kierunków wspierania inwestycji kapitałowych w FENG, wskazują na potrzebę podniesienia limitu inwestycyjnego w tego typu instrumentach do poziomu 10 mln zł (maksymalnie 3 mln zł w ramach pierwszej inwestycji i maksymalnie 7 mln zł w ramach inwestycji kontynuacyjnej). Podkreśla się, że średnia wartość inwestycji w Polsce w fazie *seed* i *start-up* jest znacznie niższa niż w przypadku średniej europejskiej, co w połączeniu ze zbyt niskim maksymalnym pułapem inwestycyjnym w ramach programów publicznych uniemożliwi w przyszłości zrównanie się tych wartości. Ponadto, niski limit na inwestycje kontynuacyjne zmniejsza szanse na efektywne wsparcie najlepszych spółek z portfela i marginalizuje fundusze w kolejnych rundach inwestycyjnych⁵². Postulaty te uzasadniają również wyniki oszacowań luki kapitałowej. Mianowicie, luka ta stopniowo przesuwana się (rośnie) w kierunku większych wartościowo wkładów kapitałowych do celu inwestycyjnego⁵³. Jest to wynikiem rosnących kosztów czynników produkcji, większym zaawansowaniem technologicznym przedsięwzięć, rosnącą konkurencją, wymagającą koncentracji nakładów w celu możliwie szybkiego wypracowania nowego produktu / rozwijania i wprowadzenia go na rynek, istotne są również rosnące koszty marketingu – charakterystyczne w sytuacji narastania konkurencji. Sądzymy, że przedstawione powyżej przesłanki dość dobrze uzasadniają sensowność utrzymania na szczeblu regionalnym, wspieranego mechanizmu inwestycji kapitałowych, jednak zapewniając w takim instrumencie większy poziom indywidualnej inwestycji.

⁵¹ Sądzymy, że rozwiązanie takie będzie również dobrze pozycjonować instrument wobec wehikułów inwestycyjnych, wypieranych w ramach programów centralnych (POIR oraz w nowej perspektywie FENG), przede wszystkim wehikułów inwestycyjnych Bridge Alfa, Starter i Biznest. Inwestycje funduszy VC wspieranych w ramach tych programów, w postaci dokonywanych procesów inwestycyjnych, zachodziły równolegle do wdrażania kujawsko-pomorskich „Wejść kapitałowych”. Jednak odnotowana aktywność Brave Seed Fund nie wskazuje, aby stanowiły one szczególnie trudną konkurencję. Wskazuje to na zasadność utrzymywania własnego wehikułu inwestycyjnego w regionie, który poprzez swoje „lokalne / regionalne” osadzenie może stanowić efektywny instrument wsparcia. Odwołując się do wywiadów indywidualnych z pośrednikiem finansowym i jednym z jego celów inwestycyjnych, to „regionalne” osadzenie wydaje się być bardzo ważnym czynnikiem, bardzo sprzyjającym lokalnym pomysłodawcom i realnie zwiększającym ich dostępność do kapitału inwestycyjnego.

⁵² „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFIPR, str. 5.

⁵³ Op. cit., str. 36 oraz 53-55.

- Doświadczenia pośrednika finansowego wskazują, iż w polu jego funkcjonowania istnieje wiele interesujących pomysłów biznesowych, z których zapewne część wykazuje odpowiedni potencjał co do skalowalności. Niestety, duża część tych pomysłów jest niedopracowana. Prowadzi to do wniosku, że na szczeblu regionalnym jest również miejsce na uruchomienie wsparcia w zakresie inkubacji innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych⁵⁴. Dopracowywane w ramach takiej interwencji projekty stanowiłyby bazy „pipe-line” projektów dla funduszu załączkowego (wspieranego regionalnie, czy też innych wehikułów inwestycyjnych).
- Zwiększenia spektrum podmiotowego finansowania faz załączkowych, poprzez rozszerzenie funkcjonowania instrumentu na skalowalne, innowacyjne projekty biznesowe, niekoniecznie związane ze stosowaniem efektów działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej w jednostkach naukowych / instytucjach badawczych. W otoczeniu instrumentu kapitałowego już obecnie pojawia się wiele takich pomysłów, głównie opartych na wypracowywaniu rozwiązań produktowych opartych o ICT, często o wysokim poziomie innowacyjności (jak wynika z wywiadu z pośrednikiem finansowym realizującym wejścia kapitałowe, wiele z tych pomysłów mieści się w przedmiocie inteligentnych specjalizacjach regionalnych – oznacza to, iż w przyszłości instrument taki, nawet jeśli nie byłby ukierunkowany na finansowanie wczesnych faz rozwojowych opartych o działalność badawczo-rozwojową, mógłby koncentrować się na wszelkich innowacyjnych i skalowalnych przedsięwzięciach, jednak pod warunkiem przedmiotowego wpisywania się w katalog inteligentnych specjalizacji województwa kujawsko-pomorskiego).
- Podwyższeniu maksymalnej wartości jednostkowego wejścia kapitałowego powinno towarzyszyć podwyższenie średniej wielkości inwestycji, rozliczanej jako wielkość wyznaczająca wskaźniki zaangażowania kapitału wehikułu inwestycyjnego, np. do wysokości 2 lub nawet 3 mln zł. Rozwiązanie to będzie odpowiadać rosnącym potrzebom finansowania fazy załączkowej i start-up’owej. Trzeba bowiem pamiętać, że na przestrzeni ostatnich lat rośnie wartość niezbędnych inwestycji w tych fazach⁵⁵.

⁵⁴ Chodzi tu o rozwiązania instytucjonalne, w ramach których pomysłodawcy innowacyjnych przedsięwzięć otrzymywaliby kompleksowe wsparcie, konfigurowane elastycznie z uwzględnieniem ich potrzeb danego przypadku („szyte na miarę”), np. wsparcie doradcze, szkoleniowe, wsparcie mentorskie, specjalistyczne (w dziedzinie przedmiotu przedsięwzięcia), udział w Demo Days – idealnie, prowadzące do wypracowania modelu biznesowego i MVP (*Most Viable Product* – przetestowany w warunkach rynkowych produkt przy jak najniższym koszcie).

⁵⁵ Przykładem ważnego czynnika, wpływającego na wzrost kosztów faz załączkowych / start-up’owych, bardzo często bazujących na nowych rozwiązaniach informatycznych, są rosnące koszty wynagrodzeń pracowników sektora IT. Na przestrzeni lat 2014-2019 koszt ten wzrósł (i nadal rośnie) o ponad 50%, zob. Zob. Także „Ocena potencjału rozwojowego województwa kujawsko-pomorskiego ...”, op. cit., s. 122.

- Kontynuacja analizowanego tu instrumentu kapitałowego w PR FE KP 2021-2027 w zmienionej formule (a więc z uwzględnieniem sformułowanych powyżej uwag) wymagałaby zaprojektowania tego rozwiązania zgodnie z ustaleniami linii demarkacyjnej. Linia dopuszcza ustanowienie instrumentu kapitałowego na poziomie regionalnym w drodze wyjątku, jako kontynuację wsparcia z okresu programowego 2014-2020 – warunek ten oczywiście spełnia województwo kujawsko-pomorskie. Pamiętać jednak należy, że sugerowane powyżej zmiany oznaczają de facto ustanowienie instrumentu wspierającego przedsięwzięcia innowacyjne, niekoniecznie związane z realizacją i wdrożeniem wyników działalności B+R (używając nomenklatury z minionego okresu programowania, instrument ten mieściłby się w sferze interwencji CT3 – wspieranie konkurencyjności, a nie CT1 – wspieranie działalności badawczo-rozwojowej). Natomiast w obecnie obowiązujących celach polityki, powinien być on realizowany w sferze celu szczegółowego iii (CS iii) CP1. Analizując postanowienia linii demarkacyjnej nie sądzimy, aby nie było to możliwe. Ewentualne wątpliwości dotyczyć mogą tego, czy instrument funkcjonujących wcześniej w określonej dziedzinie tematycznej interwencji, może być obecnie realizowany w innej dziedzinie. Linia demarkacyjna nie wypowiada się na ten temat, bowiem mowa jest w niej o kontynuacji instrumentów kapitałowych, które obecnie byłyby wdrażane w sferze CS iii, a więc obszarze nie związanym ze wspieraniem działalności badawczo-rozwojowej, ale dotyczącym zapewnienia wzrostu i konkurencyjności MŚP. Innymi słowy, nie jest powiedziane, że kontynuacja jest możliwa jedynie w pierwotnej sferze celów interwencji. Brak takiego sformułowania można interpretować jako możliwość kontynuacji instrumentu, także w sferze nowego celu interwencji, innego niż cel pierwotny. Tym niemniej, z drugiej strony, istnieje jednak ryzyko, iż instrument kontynuowany będzie musiał mieścić się w pierwotnie określonym dla niego obszarze tematycznym / celach interwencji⁵⁶.

3.1.2. Instrumenty finansowe w ramach Celu tematycznego 3

W ramach RPO WK-P 2014-2020 w działaniach I Osi priorytetowej, oprócz opisanych powyżej, wdrażanych było szereg instrumentów finansowych. Zarządzaniem tymi instrumentami zajmowało się dwóch menedżerów funduszu funduszy, czyli Bank Gospodarstwa Krajowego oraz Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju.

W momencie rozpoczęcia pandemii COVID-19 do wszystkich instrumentów zostały wprowadzone korekty, polegające na możliwości uzyskania dodatkowej karencji w spłacie

⁵⁶ Dylemat, na który tu wskazujemy podlegać będzie dalszemu rozpatrzeniu w ramach drugiej części niniejszego badania (z uwzględnieniem aktualnych regulacji prawa krajowego). Kwestią istotną będzie wyjaśnienie, czy ustanowienie instrumentu kontynuowanego musi czy może opierać się na pierwotnych kryteriach wyboru oraz zakresie / przedmiocie operacyjnym, określonym w metryce produktu finansowego.

rat kapitałowych, uzyskania „wakacji kredytowych” (zawieszenie płatności rat kapitałowych i odsetkowych), wprowadzenie możliwości wydatkowania pożyczki na cele obrotowe, czy też wydłużenia maksymalnej zapadalności pożyczki, wskutek problemów związanych z pandemią.

Zmiany te należy oczywiście ocenić bardzo pozytywnie, pozwoliły one zapewne na utrzymanie płynności finansowej przynajmniej przez część pożyczkobiorców, były natomiast niezbyt korzystne dla samych pośredników finansowych (obciążenie dodatkowymi obowiązkami, wydłużenie realizacji projektów).

W ramach części alokacji zarządzanej przez BGK uruchomionych zostało kilka instrumentów finansowych.

Pożyczka dla mikroprzedsiębiorstw jest oferowana do kwoty 100 tys. zł dla mikroprzedsiębiorstw prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, działających na rynku maksymalnie 5 lat. Udzielana była w ramach wsparcia w Poddziałaniu 1.4.1 „Wsparcie rozwoju mikroprzedsiębiorstw. Pożyczka oferowana jest na warunkach rynkowych lub korzystniejszych niż rynkowe, zgodnie z zasadami udzielania pomocy de minimis – aktualne oprocentowanie wynosi od 0,07% w skali roku. Okres spłaty pożyczki wynosi do 84 miesięcy, z możliwością uzyskania karencji w spłacie do 12 miesięcy. W trakcie wdrażania dokonywano pewnych zmian w parametrach pożyczki – na przykład dopuszczono, że do 50% kwoty mikropożyczki można było przeznaczyć na cele obrotowe związane z finansowaną z pożyczki inwestycją rozwojową.

Pożyczka była generalnie korzystnie oceniana przez pośredników finansowych, choć zgłaszano także istotne zastrzeżenia. Dotyczyły one przede wszystkim dość nietypowego określenia grupy docelowej tj. firm działających do 5 lat⁵⁷. Oznaczało to, że firma działająca na przykład 5 lat i dzień nie mogła ubiegać o taką pożyczkę. Dodatkowo, pewne wątpliwości budziła stosunkowo ograniczona maksymalna wartość pożyczki, chociaż warto wskazać, że przedsiębiorcy mogli skorzystać z większej liczby pożyczek.

W ramach **Pożyczki na zmianę modelu biznesowego** było oferowane finansowanie w kwocie od 10 tys. do 1 mln zł dla mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. Pożyczka oferowana jest na warunkach rynkowych i korzystniejszych niż rynkowe, zgodnie z zasadami udzielania pomocy de minimis. Oprocentowanie wynosi od 0% w skali roku. Preferencje w finansowaniu mają przedsięwzięcia o wartości do 500 tys. zł⁵⁸ oraz inwestycje w obszarze

⁵⁷ Było to związane z tym, że pożyczka była oferowana w ramach Priorytetu Inwestycyjnego 3a, ukierunkowanego na wspieranie start-upów, a na prośbę BGK określono definicję start-upu na użytek tego produktu, jako firmę działającą od 5 lat. Oczywiście, można wskazać szereg argumentów za takim określeniem grupy docelowej, dane statystyczne wskazują, że około 5 roku działalności poziom „przeżywalności” firm się stabilizuje – zob. na przykład coroczne raporty PARP o stanie sektora MŚP. Dodatkowo, chodziło o zdemarkowanie instrumentu wobec tego oferowanego w ramach Poddziałania 1.6.1.

⁵⁸ W trakcie wdrażania instrumentu podniesiono tę kwotę do 1 mln zł, obniżono też minimalną kwotę pożyczki – jej minimalna kwota została najpierw obniżona z 300 do 100 tysięcy złotych, a później nawet do 10 tysięcy złotych.

Inteligentnych Specjalizacji województwa kujawsko-pomorskiego. Okres spłaty wynosi maksymalnie do 6 lat dla pożyczek udzielonych w celu finansowanie działalności bieżącej przedsiębiorstw eksporterów⁵⁹, do dnia 30 czerwca 2021 r. a do 12 lat dla pozostałych pożyczek, z możliwością uzyskania karencji w spłacie do 12 miesięcy. Pożyczki mogą być przeznaczone na cele związane z umiędzynarodowieniem prowadzonej działalności gospodarczej oraz na zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych w przedsiębiorstwie. Do 50% kwoty pożyczki może być przeznaczone na finansowanie obrotowe, związane z głównym celem finansowanego projektu.

Z kolei w ramach **Pożyczki płynnościowej dla mikroprzedsiębiorstw** oferuje się finansowanie w kwocie do 100 tys. zł dla mikroprzedsiębiorstw działających do 5 lat, zarejestrowanych i prowadzących działalność gospodarczą na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii COVID-19. Pożyczka była oferowana na warunkach rynkowych lub korzystniejszych niż rynkowe, zgodnie z zasadami udzielania pomocy de minimis lub pomocy publicznej. Oprocentowanie wynosiło od 0% w skali roku. Okres spłaty wynosił maksymalnie 72 miesiące, z możliwością uzyskania karencji w spłacie do 6 miesięcy oraz wakacji kredytowych do 2 miesięcy.

Z kolei w ramach części alokacji zarządzanej przez **Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o.** dostępnych jest (lub było) także kilka instrumentów finansowych. Warto przy okazji zauważyć, że zgodnie z treścią Strategii Inwestycyjnej w Obszarze 3, okres zapadalności poszczególnych produktów nie powinien przekraczać 7 lat. Produkty finansowe o dłuższym okresie zapadalności (maksymalnie 10 lat) mogły być udzielane tylko pod warunkiem, że ich łączna wartość w portfelu nie przekroczy 40 %. Dopuszczono zawieranie nowych umów lub wydłużenie okresu finansowania dla już zawartych umów w związku z zaistniałą a wcześniej niemożliwą do przewidzenia sytuacją epidemiologiczną w kraju (pandemia COVID-19), w postaci dodatkowej karencji w spłacie pożyczki (raty kapitałowe) z wydłużeniem okresu finansowania, zastosowania tzw. wakacji kredytowych w trakcie obsługi finansowania (kapitał i odsetki) z jednoczesnym wydłużeniem okresu finansowania lub też wydłużenie okresu finansowania do max 12 lat z uwzględnieniem okresu karencji i „wakacji kredytowych”.

Pożyczka na rozwój z premią, umożliwia finansowanie przedsięwzięć inwestycyjnych firmy. Zapadalność pożyczki wynosi do 7 lat (karencja – do 6 miesięcy), w wyjątkowych wypadkach dopuszczalne jest udzielanie pożyczek o zapadalności do 10 lat. Odbiorcami są podmioty MŚP. Oprocentowanie wynosi od 0,75% do 1,15% (możliwe oprocentowanie preferencyjne 0% – 0,5%). Dostępna jest premia w postaci obniżonego oprocentowania za terminową spłatę pożyczki.

Bardzo zbliżony charakter ma **Pożyczka inwestycyjna z premią**, oferowana przez tych samych pośredników finansowych, w wysokości od 300 tysięcy do 1 miliona złotych

⁵⁹ Cel wprowadzony w związku z pandemią COVID-19.

(a u niektórych pośredników nawet do 5 milionów złotych), także na okres do 7 lub odpowiednio 10 lat.

Także w przypadku tych dwóch instrumentów w trakcie ich wdrażania wprowadzono zmiany, polegające na umożliwieniu przeznaczenia do 50% wartości pożyczki na finansowanie kapitału obrotowego (przy czym, wydatki na część obrotową muszą być bezpośrednio związane z realizowaną inwestycją).

W związku z pandemią COVID-19 uruchomiono też **Pożyczkę płynnościową na finansowanie kapitału obrotowego**, nazywaną też „Pożyczką płynnościową COVID-19” w wysokości do 1 mln zł (do 500 000 zł dla mikro i małych przedsiębiorstw, o okresie działalności do 5 lat, do 1 000 000 zł dla średnich przedsiębiorstw). Środki z pożyczki przeznaczone mogły być na wydatki bieżące, obrotowe i inwestycyjne związane z utrzymaniem bieżącej działalności firmy i zapewnieniem płynności finansowej. Maksymalny okres spłaty pożyczki wynosił 6 lat, z karencją w spłacie do 6 miesięcy. Co do zasady pożyczki nie były oprocentowane, przedsiębiorcy, którzy mieli już wykorzystane limity pomocy mogli jednakże skorzystać z pożyczek oprocentowanych na poziomie rynkowym. Jak pisaliśmy wcześniej, instrument ten odegrał z pewnością korzystną rolę pozwalając na utrzymanie płynności finansowej przez wiele firm, które doświadczyły spadku obrotów, w wyniku pandemii COVID-19. Oczywiście, pandemia była zjawiskiem, którego nie można było przewidzieć, stąd też uruchomienie tego instrumentu (podobnie jak i innych oraz stosownych zmian w standardowych instrumentach) było niezbędne, aby ograniczyć problemy związane z brakiem płynności, szczególnie w branżach najbardziej dotkniętych skutkami pandemii. Produkt został uruchomiony szybko i sprawnie, co było też wynikiem bliskiej współpracy IZ RPO WK-P, menedżera funduszy funduszy i pośrednika finansowego.

Ze środków RPO WK-P 2014-2020 był też oferowany przez konsorcjum funduszy poręczeniowych z regionu, instrument poręczeniowy. Po dwóch latach wdrażania, jednak rozwiązano umowę i zrezygnowano z realizacji projektu. Głównym powodem były kwestie systemowe – lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe w całej Polsce mają od wielu lat narastające problemy we współpracy z bankami, przede wszystkim wskutek konkurencji atrakcyjnej i obejmującej teren całego kraju, oferty gwarancji portfelowych BGK. Fundusze poręczeniowe w coraz większym stopniu oferują poręczenia wadliwych przetargowych oraz należytego wykonania umowy, w coraz zaś mniejszym stopniu poręczają kredyty bankowe (koncentrując się głównie na kredytach obrotowych). Tymczasem tzw. metryka produktu dopuszczała wyłącznie poręczanie kredytów bankowych i pożyczek pozabankowych⁶⁰, przeznaczonych na cele rozwojowe (a więc przede wszystkim kredytów inwestycyjnych), w rezultacie zaś popyt na poręczenia był minimalny. Podobna sytuacja (problemów z udzielaniem poręczeń) dotyczyła także wybranych innych regionów. W związku z tym

⁶⁰ Naturalnie, poza pożyczkami oferowany także ze środków Polityki Spójności 2014-2020.

w przyszłości należy wspierać (ważne i przydatne) instrumenty poręczeniowe raczej na bazie środków zwróconych.

Warto też zauważyć, że to, że wdrażanie instrumentów finansowych w CT3 przebiegało generalnie bardzo dobrze, było wynikiem dobrej współpracy pomiędzy Instytucją Zarządzającą, oboma menedżerami funduszy funduszy oraz pośrednikami finansowymi, a także dokonywaniem w trakcie wdrażania odpowiednich korekt w parametrach instrumentów finansowych, dostosowujących je do potrzeb i możliwości potencjalnych pożyczkobiorców.

Poniżej prezentujemy podsumowanie parametrów oraz warunków udzielania pożyczek oferowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020.

Tabela 12. Podsumowanie charakterystyk oraz postępu wdrażania instrumentów finansowych wdrażanych w ramach CT3 w RPO WK-P 2014-2020, dane na 30.04.2021

Instrument	Wartość umów z pośrednikami (EFRR)	Wykorzystanie środków na udzielone pożyczki	Ostateczni odbiorcy ⁶¹	Wartość pożyczki	Oprocentowanie	Zapadalność ⁶²
Pożyczka dla mikroprzedsiębiorstw	52,4 mln zł	77,5%	Mikroprzedsiębiorcy o okresie działalności do 5 lat	Maksymalnie 100 tysięcy złotych	Od 0,07% rocznie	7 lat, w tym ew. roczna karencja na spłatę rat kapitałowych
Pożyczka na zmianę modelu biznesowego ⁶³	34,0 mln zł	82,7%	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	Od 10 tysięcy do 1 miliona złotych	Od 0% rocznie	7 lat, w tym ew. roczna karencja na spłatę rat kapitałowych
Pożyczka na rozwój z premią	296,3 mln zł	76,5%	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	Do 300 tysięcy złotych	od 0,75% do 1,15% (możliwe oprocentowanie preferencyjne 0% – 0,5%).	7 lat, w tym ew. półroczna karencja na spłatę rat kapitałowych

⁶¹ We wszystkich przypadkach warunkiem ubiegania się o finansowanie było oczywiście prowadzenie działalności gospodarczej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

⁶² Niektóre parametry, w tym zapadalność, mogły być nieco odmienne od opisanych, w związku ze zmianami w metrykach instrumentów finansowych na etapie tworzenia dokumentacji przetargowej.

⁶³ Łącznie z finansowaniem obrotowym.

Instrument	Wartość umów z pośrednikami (EFRR)	Wykorzystanie środków na udzielone pożyczki	Ostateczni odbiorcy ⁶¹	Wartość pożyczki	Oprocentowanie	Zapadalność ⁶²
Pożyczka inwestycyjna z premią			Mikro, mali i średni przedsiębiorcy	300 tysięcy – 1 milion złotych, w niektórych przypadkach do 5 milionów złotych	od 0,75% do 1,15% (możliwe oprocentowanie preferencyjne 0% – 0,5%).	7 lat, w tym ew. półroczna karencja na spłatę rat kapitałowych
Pożyczki udzielane w związku z ograniczaniem skutków pandemii COVID-19						
Pożyczka płynnościowa na finansowanie kapitału obrotowego	57,8 mln zł	59,8%	Przedsiębiorcy sektora MŚP, dotknięci negatywnymi skutkami pandemii COVID-19	do 500 000 zł dla mikro i małych przedsiębiorstw, do 1 000 000 zł dla średnich przedsiębiorstw	Rynkowe	6 lat, z karencją w spłacie do 6 miesięcy

Źródło: dane IZ RPO WK-P, obliczenia własne.

Wdrażanie instrumentów pożyczkowych w ramach Celu Tematycznego 3, podobnie jak i większości innych regionów, przebiegało bez większych problemów, chociaż oczywiście pojawiały się pewne bariery oraz niejasności interpretacyjne.

Przed wszystkim badani zwracali uwagę na nie do końca korzystną demarkację pomiędzy dwoma produktami, czyli mikropożyczką (przeznaczoną dla mikroprzedsiębiorców o okresie prowadzenia działalności do 5 lat) oraz pożyczką na rozwój i pożyczką inwestycyjną. Z obu tych ostatnich instrumentów nie mogli korzystać przedsiębiorcy, którzy spełniali warunki dla ubiegania się o mikropożyczkę i pragnęli zaciągnąć finansowanie do 100 tysięcy złotych. Biorąc pod uwagę to, że częściowo te instrumenty były oferowane przez innych pośredników finansowych, prowadziło to niekiedy do pewnego zamętu i nieporozumień. Oczywiście, choć oferowanie wsparcia dla młodych, niewielkich firm jest bardzo ważne z punktu widzenia celów polityki publicznej, to jednak na przyszłość należałoby raczej (utrzymując tego typu instrumenty, o wydzielonej alokacji) dopuszczać takie firmy także do korzystania z innych instrumentów finansowych, utrzymując oczywiście specjalny instrument przeznaczony wyłącznie dla takich firm. Najlepszym rozwiązaniem na przyszłość wydaje się projektowanie stosunkowo uniwersalnych produktów, skierowanych do szerokiej grupy firm, z zastosowaniem preferencji (na przykład w postaci znaczącego udziału komponentu bezzwrotnego, co oczywiście w okresie 2014-2020 nie było możliwe).

Województwo kujawsko-pomorskie jest też o tyle specyficzne, że za instrumenty finansowe w ramach Celu Tematycznego 3 odpowiadało dwóch menedżerów funduszy, czyli BGK i KPFR. W rezultacie pośrednicy finansowi wdrażali, zgodnie z umowami z tymi menedżerami, dość zbliżone do siebie instrumenty finansowe, chociaż oczywiście, zgodnie z założeniami odpowiedniej strategii inwestycyjnej, istniała między nimi odpowiednia demarkacja. Jednocześnie jednak część wytycznych obu menedżerów, na co zwracali uwagę przedstawiciele pośredników finansowych, dotyczących rozmaitych operacyjnych kwestii, różniła się między sobą. Niekiedy dotyczyło to kwestii o mniejszym znaczeniu, niekiedy jednak kwestii o dużym znaczeniu. Najbardziej znaczącym przykładem była dopuszczalność finansowania (lub nie) zakupu nieruchomości w celu prowadzenia działalności gospodarczej, powyżej obowiązującego 10% limitu. W 2019 roku Komisja Europejska, na prośbę Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, wydała interpretację, zgodnie z którą taki zakup, w wyjątkowych wypadkach i po spełnieniu określonych warunków, jest dopuszczalny także powyżej 10% limitu⁶⁴. Tymczasem, o ile w produktach zarządzanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wprowadzono odpowiednie zmiany, nie miało to miejsca w produktach zarządzanych przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju, co jednak jest podejściem nieco dyskusyjnym. Należy jednak pamiętać, że KPFR ma w swojej ofercie produkt dedykowany finansowaniu nieruchomości, oferowany w ramach zarządzanych przez siebie środków zwróconych. Dodatkowo, interpretacja ta pojawiła się już w momencie,

⁶⁴ Pismo z 15 stycznia 2019, znak sprawy: DKF-VII.745.3.2019.GR, dotyczące kwestii zakupu nieruchomości innych niż nieruchomości gruntowe w ramach wsparcia z instrumentów finansowych.

gdy wdrażanie instrumentów finansowych było już bardzo zaawansowane, nadal też nie była ona w 100% jednoznaczna. Dodatkowo, interpretacja nadal mogła rodzić pewne ryzyka po stronie menedżerów funduszy i pośredników finansowych w sytuacji ewentualnych kontroli.

Docelowo, w przyszłości, być może warto natomiast rozważyć zmniejszenie liczby wdrażanych instrumentów finansowych i „zaszycie” w ich ramach odpowiednich preferencji dla wybranych typów projektów/ostatecznych. Zminimalizuje to problemy, związane z potencjalną niespójnością zasad wdrażania różnych instrumentów i będzie bardziej czytelne dla potencjalnych pożyczkobiorców.

Inną kwestią były odmienne interpretacje daty rozpoczynania działalności gospodarczej (data rejestracji vs. data wystawienia pierwszej faktury).

Pewnym problemem, związanym z dużym spadkiem stóp procentowych w związku z pandemią COVID, było niedostosowanie do tego odpowiednich metryk produktów, w wyniku czego w przypadku stosowania preferencji, różnice pomiędzy oprocentowaniem standardowym i preferencyjnym były minimalne, a niekiedy wręcz znikły. W związku z tym, preferencje przestawały odgrywać zakładaną rolę, skoro pożyczki udzielane w obszarze preferencji i poza nim były prawie identycznie oprocentowane. Dlatego też w przyszłości, warto rozważyć, proponując wielkość oprocentowania, dokonywanie symulacji ostatecznej wysokości oprocentowania, w zależności od różnych poziomów stopy bazowej KE; być może jednak znaczenie tego problemu zmniejszy się, ze względu na stosowanie wspomagającego finansowania bezzwrotnego. Chodzi przede wszystkim o to, aby wysokość oprocentowania standardowego i preferencyjnego była wyznaczana według jednolitych reguł (np. jako stopa referencyjna i odpowiedni jej procent, np. 25% stopy referencyjnej, a nie w formie takiej jak na przykład: stopa referencyjna – 1,5 punktu procentowego); w tym drugim przypadku w rezultacie, przy bardzo niskim poziomie stóp procentowych (jak obecnie) może się pojawić oprocentowanie (teoretycznie) ujemne.

Zwracano także uwagę na problemy związane z wyliczaniem dość trudnych w operacjonalizacji wskaźników jak na przykład produkt nowy dla firmy, czy produkt nowy dla rynku (choć docelową wartość wskaźnika deklarowali sami pośrednicy finansowi). Intuicyjnie wydają się one być łatwe do wyliczenia, jednakże w rzeczywistości, szczególnie w trakcie dyskusji z kontrolującymi instytucjami, pojawiają się pewne problemy, na przykład dotyczące interpretacji danego wskaźnika, czy też jego operacjonalizacji. W tym kontekście zwracano także uwagę na konieczność ograniczania liczby działań kontrolnych, którym poddani są pośrednicy finansowi, co niekiedy poważnie utrudnia (szczególnie mniejszym pośrednikom) pracę. W tym przypadku nie chodzi oczywiście o postulowanie braku kontroli (które w przypadku zarządzania środkami publicznymi są oczywiste), ale o to, że kontrole realizowane przez różne instytucje (np. IZ RPO WK-P, menedżera funduszu funduszy, czy Krajową Administracją Skarbową), niekiedy się nakładają i dotyczą częściowo tych

samych umów, a także o kontrole realizowane na przykład na poziomie menedżera, które później i tak „schodzą” do poziomu pośrednika finansowego.

Jako ważny problem, z punktu widzenia pośredników finansowych, wskazywano na kwestie udziału własnego, wnoszonego przez pośrednika⁶⁵. Badani zwracali uwagę na dwa rodzaje problemów. Przede wszystkim udział własny był oprocentowany identycznie jak oprocentowanie dla odbiorcy ostatecznego, które przeważnie kształtowało się na bardzo niskim poziomie. W rezultacie pośrednik finansowy na tym de facto tracił, tymczasem w niektórych regionach udało się uzgodnić oprocentowanie wkładu własnego na poziomie rynkowym (czyli na przykład na poziomie WIBOR 3M + odpowiednia marża np. 2-3 punkty procentowe). Warto zresztą dodać, że taki mechanizm jest powszechnie stosowany przez Europejski Bank Inwestycyjny. Dodatkowo, w województwie kujawsko-pomorskim nie były dostępne (dość powszechnie oferowane na bazie środków zwróconych w wielu innych regionach) pożyczki na wkład własny. Jednocześnie zaś taki wkład własny pozyskał, na bazie środków z okresu 2007-2013, Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy; wydaje się, na co wskazywało wielu badanych, że takie wsparcie powinno być dostępne dla wszystkich zainteresowanych, a nie tylko dla spółek z udziałem województwa, co powinno mieć przełożenie na przyciągnięcie nowych pośredników finansowych⁶⁶.

Badani zwracali także (słusznie) uwagę na lepsze przemyślenie (pod kątem perspektywy 2021-2027) strategii działań promocyjnych i informacyjnych. Ich zdaniem, promocja powinna mieć charakter kompleksowy (promocja wszelkich instrumentów finansowych, albo promocja wszelkich instrumentów finansowych skierowanych do przedsiębiorców), a nie koncentrować się tylko na ofercie danego pośrednika finansowego lub menedżera funduszu funduszy. Warto bowiem pamiętać, że jednak oferta instrumentów finansowych na bazie środków publicznych nie ma charakteru komercyjnego i najważniejsze jest to, aby przedsiębiorca był w stanie łatwo pozyskać precyzyjne informacje o ofercie finansowej i szybko zaciągnąć pożyczkę; promocja konkretnych pośredników finansowych lub (szczególnie) menedżerów funduszu funduszy jest z tego punktu widzenia znacznie mniej istotna. Zwracano uwagę, że cała promocja powinna być realizowana pod „szyldem” programu – RPO WK-P 2014-2020, a nie poszczególnych instytucji⁶⁷. Dodatkowo, na przyszłość, warto rozważyć rozwiązania skłaniające pośredników do bardziej intensywnych działań promocyjno-informacyjnych, na przykład poprzez wydzielony na te cele budżet⁶⁸.

⁶⁵ Udział ten wynosił 15%, w okresie 2021-2027 będzie zapewne identyczny.

⁶⁶ Brak odpowiedniej liczby profesjonalnych pośredników finansowych może być największym wyzwaniem wdrożeniowym w okresie 2021-2027.

⁶⁷ Oczywiście, z zachowaniem odpowiednich wymogów dotyczących informacji i promocji, właściwych dla środków europejskich.

⁶⁸ Na przykład jako tzw. koszty podlegające zwrotowi. Zakładamy, że takie rozwiązanie byłoby dopuszczalne w sytuacji powierzenia realizacji w drodze konkurencyjnego przetargu, jako wydzielona część kosztów zarządzania.

Pod kątem wdrażania instrumentów finansowych w kolejnym okresie programowania, zwracano też uwagę na zasadność wzmocnienia profesjonalnego doradztwa dla potencjalnych pożyczkobiorców, idealnie świadczonego przez profesjonalne instytucje otoczenia biznesu. Doradztwo takie mogłoby dotyczyć porównywania różnych źródeł finansowania pod kątem specyfiki i oczekiwań danej firmy, a także przygotowywania wniosku pożyczkowego. Doradztwo takie mogło być oferowane przez firmy lub osoby zatrudnione przez menedżera funduszy (jako bezzwrotny element instrumentu finansowego), a także przez samych pośredników finansowych, na co pozwalają odpowiednie przepisy.

Zwracano też uwagę na pewien systemowy problem (który być może osłabnie w okresie 2021-2027, dzięki wykorzystaniu warunkowych umorzeń części pożyczek). Chodzi mianowicie o to, że część przedsiębiorców, korzystających z preferencyjnego finansowania, nie była za bardzo skłonna do realizacji deklaracji określonych działań, związanych z przyznaniem im odpowiednich preferencji. Problematyczne było to, że badanie, czy dany projekt spełnia warunki uprawniające do skorzystania z preferencyjnego finansowania, miało miejsce ex post, kiedy pożyczka została już wypłacona i w zasadzie, poza ewentualnym „karnym” podniesieniem oprocentowania pożyczki pośrednik nie miał szczególnych narzędzi nacisku na pożyczkobiorcę. Jednocześnie zaś ewentualne problemy w odpowiednim rozliczeniu pożyczki powodowały poważne perturbacje po stronie pośredników finansowych, MFF oraz IZ. Dlatego też w kolejnym okresie programowania należałoby rozważyć możliwość badania spełnienia danego warunku ex ante (a nie ex post), co oczywiście może być dość trudne, a także w skomplikowanych kwestiach zapewnić możliwość wsparcia technicznego (doradztwo, konsultacje) przez pośrednika finansowego lub współpracujących z nim konsultantów/instytucji otoczenia biznesu.

Wydaje się też, że w okresie programowania 2021-2027 warto rozważyć kontynuację przynajmniej niektórych instrumentów pożyczkowych stosowanych w ramach Celu Tematycznego 3, szczegółowe propozycje opracujemy w ramach Modułu II badania.

3.2. III Oś Priorytetowa

W ramach OP III wdrażane są 3 instrumenty finansowe ukierunkowane na zwiększenie efektywności energetycznej i rozwój OZE. Funkcję Menedżera Funduszu Funduszy pełni w przypadku każdej z nich Europejski Bank Inwestycyjny.

Pożyczka na OZE

Pożyczka na Odnawialne Źródła Energii przeznaczona jest na budowę i modernizację instalacji służących do produkcji, przetwarzania i magazynowania energii elektrycznej pochodzącej z odnawialnych źródeł energii (z wyłączeniem energii pochodzącej z wiatru), wraz z podłączeniem źródła do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej. Mogą być z niej

finansowane wyłącznie instalacje powyżej 50 kW⁶⁹, inwestycje poniżej 50 kW finansowane są ze środków Pożyczki inwestycyjnej z premią. Pożyczka OZE adresowana jest do szerokiego grona odbiorców (przedsiębiorstwa, JST i ich związki i stowarzyszenia, samorządowe jednostki organizacyjne, organy władzy, administracji rządowej, państwowe jednostki organizacyjne, organizacje pozarządowe), które mają siedzibę lub oddział i prowadzić działalność na terenie woj. kujawsko – pomorskiego.

Wartość pożyczki OZE może wynieść do 5 mln zł, z maksymalnym okresem spłaty do 10 lat, i karencją do 24 miesięcy (która nie wydłuża okresu spłaty pożyczki). Oprocentowanie dla przedsiębiorców mogących skorzystać z pomocy de minimis jest preferencyjne i wynosi od 0,5% do 0,99%, dla pozostałych jest na poziomie rynkowym. Co istotne, w każdym przypadku jest ono stałe w całym okresie kredytowania.

Pożyczka OZE cieszyła się dużym zainteresowaniem odbiorców ostatecznych. Wg stanu na 30.04.2021, KPFP (pełniący rolę pośrednika finansowego) udzielił 9 pożyczek o średniej wartości 3,1 mln zł. Wskutek dużego popytu, alokacja na pożyczkę OZE została zwiększona w październiku 2020 r. z 25 mln zł do 40 mln zł⁷⁰. Z przeprowadzonych wywiadów wynika, że w *pipeline* KPFP ma kolejne projekty pokrywające całość zwiększonej alokacji – pośrednik nie powinien więc mieć żadnych problemów z jej wykorzystaniem.

Mimo szerokiego katalogu możliwych do sfinansowania inwestycji OZE (biogaz, biomasa, energia słońca i wody), w praktyce z pożyczki OZE skorzystali dotychczas wyłącznie inwestorzy budujący farmy fotowoltaiczne. Odzwierciedla to sytuację w całym kraju w zakresie rozwoju OZE, w którym zdecydowanie najszybciej rozwijającym się obszarem jest fotowoltaika.

Pożyczka OZE wdrażana jest przez KPFP we współpracy z RAPE (Regionalną Agencją Poszanowania Energii)⁷¹. Ekspert zewnętrzny z RAPE dokonuje oceny projektu pod względem technicznym, a analiza finansowa prowadzona jest przez analityków KPFP. Takie rozwiązanie było bardzo pozytywnie oceniane przez pośrednika finansowego, który nie dysponuje odpowiednim know-how do oceny technicznej zgłoszonych projektów.

Parametry pożyczki OZE należy generalnie ocenić jako atrakcyjne i dobrze dostosowane do potrzeb potencjalnych odbiorców wsparcia. Szczególnie korzystne było bardzo niskie i stałe w całym okresie kredytowania oprocentowanie oraz brak opłat i prowizji.

Pozytywnie należy ocenić również brak wykluczenia z wsparcia przez KPFP projektów bez wygranej aukcji URE. Z analiz przeprowadzonych w innych regionach wynika, że w przypadku takich projektów w największym stopniu występuje luka w dostępie do finansowania, gdyż

⁶⁹ Przy czym w ramach pożyczki na OZE finansowano jedynie inwestycje ukierunkowane na sprzedaż energii elektrycznej. W ramach wewnętrznej demarkacji, inwestycje powyżej 50 kW na własne potrzeby kierowane były do pożyczki na efektywność energetyczną dystrybuowanej przez Pekao S.A.

⁷⁰ EBI, *Roczne sprawozdanie z postępu za 2020 r. – FF Kujawsko – Pomorskie, Warszawa 2021*

⁷¹ EBI miało duże problemy z wyborem pośrednika finansowego, ostatecznie udało się nawiązać współpracę z KPFP.

banki bardzo niechętnie je finansują. Jednocześnie, znaczne obniżenie cen na aukcjach powoduje, że nie są one już tak atrakcyjne dla inwestorów jak wcześniej. Wyższe ceny sprzedaży energii mogą oni uzyskać w wyniku indywidualnych negocjacji z odbiorcami energii, i podpisaniu umów w formule PPA (ang. *Power Purchase Agreement*), w których mogą oni zapewnić sobie stałą cenę nawet na 5 lat (w formule 3+2, wcześniej najdłuższe PPA były zawierane na 3 lata)⁷².

Niewątpliwą barierą był natomiast zbyt krótki kredytowania (maksymalnie 10 lat), podczas gdy w bankach i innych regionach wynosi on do 15 lat. Tak krótki okres znacząco zwiększał obciążenie spłatą rat kredytowych, w praktyce uniemożliwiając samofinansowanie inwestycji z przychodów ze sprzedaży energii bez znaczącego wkładu własnego inwestora. Pewnym wyzwaniem, szczególnie w okresie pandemii COVID-19 i wynikających z niej zakłóceń w łańcuchach dostaw była również konieczność rozliczenia całkowitej kwoty pożyczki w okresie 180 dni od podpisania umowy – być może warto wydłużyć ten okres do 24 miesięcy.

Bardzo dużym problemem były znaczące opóźnienia w przekazywaniu kolejnych transz środków pośrednikowi finansowemu przez EBI. W rezultacie, pośrednik był zagrożony koniecznością zapłaty kar finansowych klientowi, którzy z powodu opóźnień musieli zrezygnować z zakontraktowanych paneli fotowoltaicznych. Kwestia ta wymaga niewątpliwie rozwiązania, poprzez wypracowanie efektywniejszych rozwiązań w zakresie współpracy między EBI a pośrednikiem finansowym.

Odbiorca pożyczki OZE wśród barier wskazywał również na bardzo długi czas oceny wniosku przez pośrednika. W jego opinii mogło to wynikać z ograniczonej dostępności eksperta zewnętrznego, który dysponował odpowiednim know-how do oceny technicznej wniosku. Warto rozważyć, w przypadku przedłużającej się oceny wniosku, wprowadzenie elastycznych rozwiązań w tym zakresie stosowanych w sektorze bankowym, takich jak korzystanie z zewnętrznych, komercyjnych podmiotów wyspecjalizowanych w prowadzeniu oceny projektu typu due dilligence, tak by spriorytetyzować krótki czas oceny wniosku, który jest kluczowy z biznesowego punktu widzenia.

Istotnym wyzwaniem pozostaje kwestia zabezpieczeń. W przypadku inwestycji w farmy fotowoltaiczne sytuacja jest o tyle specyficzna, że są one realizowane przez spółki celowe zakładane jedynie w tym celu, bez własnego majątku czy historii kredytowej, zazwyczaj na terenach dzierżawionych. Z tego względu konieczne jest znalezienie innych zabezpieczeń, szczególnie w okresie budowy farmy, np. na majątku spółki matki lub wspólnika danej spółki (np. zastaw hipoteczny), czy poręczenia funduszu poręczeniowego (ograniczone jednak do 500 tys. zł)⁷³. Przyjmowany jest również zastaw rejestrowy na instalacji, oraz cesja praw z umowy dzierżawy i ze sprzedaży energii – dotyczy to jednak instalacji już funkcjonujących.

⁷² Z przeprowadzonego wywiadu z odbiorcą pożyczki OZE wynika, że w ramach PPA może on zapewnić sobie cenę sprzedaży na poziomie 310-350 zł, podczas gdy w ostatniej aukcji wygrywały oferty z kwotą ok. 240 zł).

⁷³ W woj. pomorskim, stosowano również obowiązkowe ubezpieczenie instalacji w budowie.

Bardzo pozytywnie należy ocenić elastyczne, indywidualne podejście w tym zakresie ze strony pośrednika finansowego. W przyszłości, w przypadku braku możliwości ustanowienia hipoteki na majątku inwestora, warto rozważyć szersze wykorzystywanie poręczeń, np. ze środków zwróconych z obecnej perspektywy finansowej, tak by w większym stopniu trafiać z ofertą do małych inwestorów.⁷⁴

W naszej ocenie, w przyszłości warto rozważyć finansowanie wszystkich inwestycji OZE w ramach jednego instrumentu, bez podziału na zawodowe źródła OZE nastawione na sprzedaż energii i instalacje produkujące energię na własne potrzeby. Takie rozwiązanie ułatwiłoby promocję instrumentu i inne kwestie wdrożeniowe. Przy czym naturalnie konieczne byłoby zróżnicowanie poziomu dokumentacji technicznej – w przypadku mikroinstalacji wymagania powinny być znacznie mniejsze niż w przypadku farm fotowoltaicznych. Należy również podjąć próbę wynegocjowania wyjątku w linii demarkacyjnej – obecne zapisy ograniczają wsparcie w regionach w przypadku instalacji fotowoltaicznych do 0,5 MW, co de facto wyeliminowałoby finansowanie farm fotowoltaicznych. Niezbędne jest także przyspieszenie wypłaty transz przez EBI oraz oceny wniosku przez pośrednika finansowego, a także zwiększenie okresu spłaty do 15 lat.

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw wdrażana jest przez Bank Pekao pod nazwą Kredyt energooszczędny. W jego ramach możliwe jest finansowanie przedsięwzięć na rzecz wzrostu efektywności energetycznej, przyczyniających się do zmniejszenia strat energii, ciepła i wody oraz do odzysku ciepła w przedsiębiorstwie. Mogą one obejmować m.in. przebudowę lub wymianę maszyn i urządzeń na bardziej efektywne energetycznie, termomodernizację budynków przedsiębiorstwa, zastosowanie technologii odzysku energii oraz wprowadzenie systemów zarządzania energią, instalacje OZE na własne potrzeby jako uzupełnienie inwestycji. Z pożyczki mogły skorzystać firmy sektora MŚP, prowadzące działalność na terenie woj. kujawsko-pomorskiego.

Wartość pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej w firmach może wynieść do 5 mln zł, z maksymalnym okresem spłaty do 15 lat. Pożyczka składa się z 2 części:

⁷⁴ Takie poręczenia mogłyby być oferowane na przykład ze środków zwróconych. Wprawdzie Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej skierowało kilka lat temu do instytucji zarządzających pismo, wskazujące, że – zdaniem Ministerstwa – takie rozwiązanie nie jest rekomendowane, to jednak warto wskazać, że (o ile nie ma ograniczeń wynikających z przepisów dotyczących pomocy publicznej) tego typu rozwiązanie jest całkowicie zgodne z obowiązującymi przepisami prawa. Odpowiedź Ministerstwa zakładała też do pewnego stopnia mylnie, że ostatecznie ryzyko niespłacania zarówno pożyczki, jak i wypłaty poręczenia, ponosi przede wszystkim państwo, podczas gdy w pierwszej kolejności ponosi je oczywiście przedsiębiorca, korzystający z pożyczki i poręczenia. Naturalnie stosowanie, tego typu instrumentów powinny się ograniczać do wybranych, uzasadnionych sytuacji, takich jak ta o której mowa w tekście.

- 84% kapitału było finansowana ze środków UE, z preferencyjnym oprocentowaniem w wysokości 0,2%, a w przypadku osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej o ponad 60% oprocentowanie obniżano do 0,0%.⁷⁵
- 16% kapitału finansowane ze środków własnych Pekao, na zasadach rynkowych.⁷⁶

Pożyczka na zwiększenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw, mimo bardzo wysokiej alokacji (umowa z Pekao na 149 mln zł wkładu EFRR), w obecnej formie nie spotkała się z zainteresowaniem odbiorców. Dotychczas udzielono zaledwie jednej pożyczki, na kwotę 492 tys. zł⁷⁷. W rezultacie, alokacja została zmniejszona do 100 mln zł, a obecnie rozważane jest wycofanie kolejnych 65 milionów zł, co należy uznać za działanie uzasadnione. Wykorzystanie nawet tak znacząco zmniejszonej alokacji jest jednak poważnie zagrożone, gdyż podjęte dotychczas środki zaradcze nie przyniosły rezultatów. Realna jest konieczność dalszego ograniczania alokacji i przenoszenie środków do innych obszarów, w naszej ocenie należy poważnie rozważyć całkowitą rezygnację z wdrażania tego instrumentu w obecnej formie⁷⁸.

Przyczyny braku sukcesu we wdrażaniu pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej przedsiębiorstw są zróżnicowane, a każdy z interesariuszy (MFF, PF, IZ) ma inną opinię w tym względzie. Generalnie można wymienić m.in. następujące powody:⁷⁹

- Relatywnie niska atrakcyjność instrumentu w porównaniu z innymi środkami w tym obszarze ze środków publicznych, w tym Pożyczki inwestycyjnej z premią, w której również wspierane były rozwiązania ekoefektywne (z oprocentowaniem 0,75-1,15%, w przypadku regularnej spłaty obniżanym o połowę, i brakiem wymogu audytu energetycznego), oraz pożyczek preferencyjnych w programie Eko Klimat z WFOŚiGW (z oprocentowaniem 2,25%, ale też możliwością

⁷⁵ Zgodnie z przyjętymi przez Radę Inwestycyjną zmianami w Strategii Inwestycyjnej z Planem Biznesowym na koniec 2020 r., oprocentowanie zostało obniżone odpowiednio do 0,2% dla efektywności energetycznej pomiędzy 25% i 60%, i 0,0% dla efektywności powyżej 60%. Por. *EBI, Roczne sprawozdanie z postępu za 2020 r. – FF Kujawsko – Pomorskie, Warszawa 2021*

⁷⁶ Finalne oprocentowanie zależy od konkretnej firmy; przykładowo, przy rynkowym oprocentowaniu 3%, faktyczne oprocentowanie całej pożyczki wynosi 0,65%.

⁷⁷ Co stanowi 0,42% postępu w kontrakcji umów z Ostatecznymi Odbiorcami przez prawie 2.5 roku wdrażania produktu przez Pośrednika Finansowego. Podkreślić należy także dysproporcję wartości wynagrodzenia wypłaconego Menedżerowi Funduszu Funduszy i Pośrednikowi Finansowemu, którzy łącznie otrzymali 2 mln PLN, tj. czterokrotność wartości kontrakcji środków (stan na 31 lipca 2021)

⁷⁸ Pośrednik Finansowy nie zrealizował, ani pierwszego kamienia milowego przypadającego na 30 czerwca 2020 r. (wypłata 50% Wkładu Programu), ani drugiego kamienia milowego tj. obowiązku wypłaty 70% wartości Wkładu Programu przed 30 czerwca 2021. Do dnia sporządzenia niniejszego raportu, wypłacił zaledwie 0,41% wartości pomniejszonej umowy o finansowaniu zawartej z Menedżerem Funduszu Funduszy.

⁷⁹ Warto w tym miejscu zauważyć, że w niektórych regionach podobne pożyczki wdrażano z powodzeniem. Relatywnie dużym zainteresowaniem cieszą się choćby Pożyczka termomodernizacyjna dla MŚP w woj. podlaskim, czy Pożyczka na efektywność energetyczną MŚP w woj. dolnośląskim. W obu przypadkach funkcję MFF pełni BGK, a wdrażaniem pożyczki zajmuje się 2 pośredników finansowych.

umorzenia do 15% pożyczki i brakiem wymogu audytu / uzyskania 25% poprawy efektywności energetycznej).

- Brak wystarczającego efektu zachęty w postaci istotnie niższego oprocentowania (co wynika z 16% udziału środków pożyczanych na zasadach rynkowych), brak komponentu umorzeniowego.
- Niewystarczającą aktywność sprzedażową ze strony pośrednika finansowego, brak odpowiedniej promocji instrumentu.
- Wybuch pandemii COVID-19, ograniczający zainteresowanie firm inwestycjami w obszarze efektywności energetycznej, która nie jest traktowana priorytetowo
- Brak finansowania dotacyjnego audytu energetycznego.
- Komplikacje wdrożeniowe, w tym wątpliwości dotyczące sposobu wyliczenia poprawy efektywności energetycznej o 25% w przypadku inwestycji w OZE / termomodernizację (na poziomie firmy czy inwestycji⁸⁰), ewentualna możliwość pozostawienia wymienianej maszyny jako backupu na wypadek awarii itp.
- Wdrażanie wsparcia w ramach PI 4b, a w konsekwencji wymóg uzyskania min. 25% poprawy efektywności energetycznej, co uniemożliwiało wsparcie inwestycji wyłącznie w OZE⁸¹, przez długi czas ograniczenie mocy instalacji OZE na własne potrzeby do 50 kWp.

W celu zwiększenia atrakcyjności wsparcia wprowadzono szereg zmian rekomendowanych przez EBI oraz Pekao, nie przyniosły jednak one oczekiwanych rezultatów. Wśród nich znalazły się m.in.:

- Obniżenie oprocentowania pożyczek finansowanych z wkładu programu do wysokości 0% rocznie dla efektywności energetycznej powyżej 60% i 0,2% rocznie dla efektywności energetycznej pomiędzy 25% i 60%.
- Rozpoczęcie przez pośrednika finansowego kampanii marketingowej skierowanej do sektora MŚP, uzupełnione wsparciem przy wykorzystaniu kanałów informacyjnych IZ.
- Rozszerzenie możliwości wsparcia inwestycji z zakresu energii odnawialnej poprzez m.in. wprowadzenie finansowania instalacji o mocy przekraczającej 50 kWp.
- Wprowadzenie finansowania obrotowego w postaci pożyczki obrotowej, której wartość nie może przekroczyć 50% wartości towarzyszącej pożyczki inwestycyjnej na zwiększenie efektywności energetycznej.

W naszej ocenie, mimo porażki we wdrażaniu tego instrumentu, należy rozważyć przygotowanie podobnego instrumentu w kolejnej perspektywie finansowej,

⁸⁰ Ostatecznie IZ zgodziła się by liczyć go na poziomie licznika energii, ale większość firm ma jeden licznik.

⁸¹ Dodatkowo, energia z OZE nie mogła być pierwotnie wliczana do oszczędności w ramach prowadzonego audytu, po uzgodnieniach z KE przyjęto metodologię wyliczania efektywności energetycznej dla OZE na potrzeby własne.

ukierunkowanego na wzrost efektywności energetycznej w MŚP.⁸² Niezbędne jest jednak jego lepsze dostosowanie do potrzeb odbiorców i zwiększenie atrakcyjności wsparcia w porównaniu z innymi środkami zwrotnymi dostępnymi na rynku. W szczególności, warto rozważyć wprowadzenie rabatu kapitałowego po osiągnięciu zakładanego efektu ekologicznego. Poprawy wymaga również promocja instrumentu, konieczne jest też doprecyzowanie kwestii formalnych i wdrożeniowych, które stanowiły istotną barierę w obecnej perspektywie finansowej.⁸³ W przypadku utrzymania wymogu przeprowadzenia audytu energetycznego, warto wprowadzić możliwość jego dotacyjnego sfinansowania, tak by zmniejszyć barierę w tym obszarze dla mniejszych firm.⁸⁴ Warto zadbać również o zapewnienie lepszej promocji instrumentu przez pośrednika finansowego oraz menedżera funduszu funduszy. W ramach ograniczenia ryzyka wdrożeniowego, przy odpowiednio dużej alokacji instrumentu warto rozważyć wybór przynajmniej 2 pośredników finansowych.

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym

Pożyczka na podnoszenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym przeznaczona jest na głęboką modernizację energetyczną wielorodzinnych budynków mieszkalnych. Finansowane mogą być z niej m.in. ocieplenie budynku, wymiana pokrycia dachu, stolarki okiennej i drzwiowej, wymiana oświetlenia na energooszczędne, przebudowa systemów grzewczych (wraz z wymianą i przebudową źródeł ciepła), systemów wentylacyjnych i klimatyzacji, a także instalacje OZE. Do wsparcia kwalifikują się wyłącznie inwestycje, dla których audyt energetyczny wykaże zwiększenie efektywności energetycznej o min. 25%.

Z pożyczki mogą skorzystać spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, TBSy, a także JST i ich jednostki organizacyjne w zakresie budownictwa komunalnego. Wartość pożyczki może wynieść do 10 mln zł, a maksymalny okres spłaty to 20 lat.

Pośrednikiem finansowym jest Getin Noble Bank, oferujący zbliżone produkty także w ramach kilku innych regionalnych programów operacyjnych. Pożyczka składa się z 2 części:

- 84% kapitału było finansowana ze środków UE, z preferencyjnym oprocentowaniem w wysokości 0,2%, a w przypadku osiągnięcia poprawy efektywności energetycznej o ponad 60% oprocentowanie obniżano do 0,0%⁸⁵.

⁸² M.in. ze względu na znaczące środki dostępne w CP2, fakt, że 14% MŚP planuje inwestycje w tym obszarze w ciągu najbliższych 3 lat, nacisk na dalsze ograniczenie emisji CO2 w polityce UE.

⁸³ Wymienionych w poprzedniej części, np. kwestia możliwości finansowania wyłącznie inwestycji w OZE lub kwestia możliwości pozostawienia starej maszyny jako backup.

⁸⁴ Przy czym nie rekomendujemy wymogu audytu energetycznego dla inwestycji polegających wyłącznie na instalacji OZE

⁸⁵ Oprocentowanie preferencyjne zostało obniżone w 2020 r., ze stawki 0,5*WIBOR 3M do 0,2% w skali rocznej dla inwestycji wykazujących wzrost efektywności energetycznej w przedziale 25%-60%, w przypadku wzrostu o ponad 60% oprocentowanie pozostawiono na poziomie 0%.

- 16% kapitału finansowane ze środków własnych Getin Noble Banku, na zasadach rynkowych, tj. WIBOR 3M + marża Banku w wysokości minimum 2,7%.

Pierwotnie MFF podpisał z GNB umowę na 58 mln zł. Wg stanu na koniec 2020 r., Getin Noble Bank udzielił łącznie 26 pożyczek na kwotę ok. 7,0 mln zł. Wśród odbiorców pożyczki ilościowo dominują wspólnoty mieszkaniowe, ale spółdzielnie zaciągają pożyczki na relatywnie większe kwoty. Z powodu niskiej kontraktacji środków, 15 mln zł zostało przeniesione na pożyczkę OZE. Jednocześnie, MFF podjął działania w celu znalezienia drugiego pośrednika finansowego, zakończone podpisaniem na koniec 2020 r. umowy z Alior Bankiem. W efekcie, część alokacji (20 mln zł) zostało przeniesionych z GNB do Alior Banku.

Z przeprowadzonych analiz jakościowych wynika, że po początkowych trudnościach (w tym wynikających z restrukturyzacji banku i zawieszenia inwestycji w pierwszym okresie pandemii), Getin nie powinien mieć problemów z wykorzystaniem całej przydzielonej mu po zmianach alokacji (tj. 23 mln zł). W momencie tworzenia tego raportu, przygotowane były do podpisania kolejne wnioski na 2,5 mln zł, a w pipeline były inwestycje o wartości prawie 18 milionów zł. Pewne ryzyko występuje natomiast w przypadku Alior Banku, który po przeszło 0,5 roku od podpisania umowy nie udzielił jeszcze żadnej pożyczki, przy czym należy pamiętać, że inwestycje wspólnot mieszkaniowych wymagają czasu, niezbędnego choćby do przygotowania dokumentacji i uzyskania akceptacji inwestycji przez mieszkańców na rocznych zebraniach wspólnoty.

Zainteresowanie JST pożyczkami na termomodernizację budynków komunalnych jest niewielkie. Pośrednik finansowy wskazywał jednak, że JST wykazywały duże zainteresowanie termomodernizacją budynków użyteczności publicznej, np. dociepleniem szkoły, ośrodka zdrowia itp. Pożyczka GNB jest kierowana jednak wyłącznie na termomodernizację budynków mieszkalnych. W naszej ocenie, warto rozważyć jej rozszerzenie na budynki użyteczności publicznej.⁸⁶

Inną grupą docelową, wyłączonej z dostępu do środków, są osoby fizyczne będące współwłaścicielami budynków wielorodzinnych (bez zawiązanej wspólnoty), a także osoby fizyczne i spółki remontujące stare kamienice w celu czerpania korzyści z wynajmu mieszkań. Warto rozważyć skierowanie pożyczki na termomodernizację budynków wielorodzinnych, niezależnie od podmiotu, który jest ich właścicielem. W przypadku podmiotów, w których nie jest zawiązana wspólnota mieszkaniowa, zasadne może być połączenie pożyczek

⁸⁶ Planowane jest wsparcie dotacyjne w KPO na poprawę efektywności energetycznej szkół i obiektach lokalnej aktywności społecznej (bibliotek i domów kultury). Zakładamy jednak, że przy atrakcyjnych warunkach wsparcia (w tym z komponentem umorzeniowym), pożyczki z RPO na modernizację budynków użyteczności publicznej powinny cieszyć się zainteresowaniem.

z poręczeniami, które zmniejszałyby ryzyko dla pośrednika finansowego finansowania takich inwestycji.⁸⁷

Parametry pożyczki są generalnie bardzo dobrze oceniane zarówno przez pośrednika finansowego, jak i odbiorców ostatecznych. Największą zaletą pożyczki jest niskie i stałe oprocentowanie (średnio ok. 0,6-0,8%) oraz długi okres spłaty (20 lat). Warunki pożyczki są korzystniejsze niż w przypadku kredytów z premią termo z BGK, które stanowią największą konkurencję dla pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym. Dużą zaletą była możliwość sfinansowania audytu energetycznego ze środków programu ELENA, co było szczególnie istotne dla małych wspólnot mieszkaniowych, o ograniczonych zasobach. Pewnym wyzwaniem pozostaje natomiast kwestia wspólnot i spółdzielni zamieszkałych przez najuboższych mieszkańców, którym trudno jest zaakceptować istotny wzrost nakładów na fundusz remontowy. W wywiadach wskazywano, że w przypadku tej grupy warto rozważyć zastosowanie komponentu bezzwrotnego, w przypadku którego wyzwaniem będą jednak kwestie wdrożeniowe (w tym konieczność badania dochodów wielu gospodarstw domowych, zamieszkujących dany budynek).

Pewnym wyzwaniem wdrożeniowym jest w opinii pośrednika finansowego zmniejszająca się liczba budynków wymagających termomodernizacji. Duże spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe w przeważającej części przeprowadziły już podstawową termomodernizację, a pozostały głównie budynki mniejszych wspólnot i spółdzielni, z terenów wiejskich i małych miast, a także budynki w złym stanie technicznym. Wymaga to większej aktywności sprzedażowej ze strony pośrednika, w tym organizacji bezpośrednich spotkań z zarządcami budynków, które z konieczności były bardzo ograniczone w okresie pandemii COVID-19.

Istotną barierą dla wielu spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych, w których przeprowadzono już jakąś formę termomodernizacji, był wymóg osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej o 25%. W takich przypadkach warto rozważyć taką modyfikację wymagań, by budynki po częściowej termomodernizacji mogły być objęte wsparciem. Wśród możliwych rozwiązań widzimy obliczanie osiąganego poziomu wzrostu efektywności energetycznej kumulatywnie, tj. uwzględniając dotychczas przeprowadzone modernizacje podnoszące klasę energetyczną. Alternatywnie, można rozważyć rezygnację z progu 25% oszczędności energii i zastąpienie go wymogiem osiągnięcia docelowego zużycia energii poniżej 150 kWh / m². W wywiadach wskazywano również na potrzebę umożliwienia finansowania inwestycji zwiększających efektywność energetyczną, bez konieczności przeprowadzenia kompleksowej termomodernizacji, np. wymianę wind na energooszczędne, wymianę źródła ciepła na OZE lub instalację fotowoltaiki.

⁸⁷ Takie połączenie jest prawnie dopuszczalne, por. przypis z części o doświadczeniach we wdrażaniu pożyczki OZE

W naszej ocenie, w kolejnej perspektywie finansowej instrument na zwiększenie efektywności energetycznej budynków mieszkaniowych powinien być kontynuowany⁸⁸, przy czym jego alokacja musi odpowiadać realnym potrzebom i uwzględniać postępującą termomodernizację na przestrzeni ostatnich lat. Jednocześnie, konieczne są modyfikacje ograniczające bariery we wdrażaniu instrumentu. Warto rozważyć również rozszerzenie grupy docelowej na wszystkich właścicieli i zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych, a potencjalnie również na budynki użyteczności publicznej.

3.3. Instrumenty uruchamiane na bazie środków zwróconych z RPO WK-P 2007-2013

Ważnym elementem oferty instrumentów finansowych w województwie kujawsko-pomorskim są środki, pochodzące ze zwrotów z instrumentów inżynierii finansowej z poprzedniego programu operacyjnego, czyli Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013.

Środki zwrócone z instrumentów inżynierii finansowej nie mają statusu funduszy strukturalnych, co oznacza, że nie podlegają reżimowi prawnemu i zasadom wdrażania i rozliczania funduszy strukturalnych, z zachowaniem ich przeznaczenia zgodnie z art. 78 ust. 7 rozporządzenia nr 1083/2006, a Zarząd Województwa jest ich jedynym dysponentem. W związku z powyższym Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego postanowił, że środki odzyskane z instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013:

- zostaną przeznaczone na wsparcie w województwie Kujawsko-Pomorskim sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw;
- zostaną przekazane w zarządzanie nowemu podmiotowi – wyspecjalizowanej jednostce finansowej.

Wobec powyższego dnia 20 grudnia 2017 roku zawarto Umowę nr WZP.273.36/2017 o powierzeniu zadania publicznego pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim a Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o.

Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego powierzył Kujawsko-Pomorskiemu Funduszowi Rozwoju sp. z o.o. zadanie publiczne polegające na zarządzaniu Wkładem Finansowym, na który składają się następujące aktywa:

- środki pochodzące z wkładów wniesionych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 do instrumentów inżynierii finansowej zwrócone lub niezaangażowane, o których mowa w art. 98 ust. 1 Ustawy wdrożeniowej oraz przychody wygenerowane na tych środkach;

⁸⁸ Przy czym mamy tu na myśli zaoferowanie podobnego instrumentu w ramach środków FE KP 2021-27; wstępnie nie przewidujemy kontynuowania obecnego instrumentu w obecnej formie, w ramach możliwości przewidzianych w art. 68 nowego Rozporządzenia Ogólnego.

- wkłady wniesione w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 do instrumentu inżynierii finansowej zaangażowane w obowiązujące umowy z pośrednikami finansowymi.

Zawarta Umowa określa zasady świadczenia usług publicznych w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb mieszkańców Województwa Kujawsko-Pomorskiego, poprzez udostępnianie Odbiorcom Wsparcia, za pośrednictwem pośredników finansowych, wsparcia w formie instrumentów finansowych.

Na dzień zawarcia niniejszej Umowy szacowana wartość Wkładu Finansowego wynosi 184.295.781,09 zł⁸⁹.

Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy jest jedynym pośrednikiem finansowym Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju w ramach środków pochodzących z re-użycia. W ramach zawartej umowy zlecenia zadań pomiędzy Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju a pośrednikiem finansowym, ten ostatni zobowiązał się do utworzenia instrumentów finansowych zgodnych z Metrykami Produktów Finansowych, stanowiących załącznik do zawartej Umowy. W związku z tym Pośrednik Finansowy uruchomił dwa instrumenty finansowe, skierowane do mikro, małych i średnich przedsiębiorców:

- Pożyczkę inwestycyjną, w wysokości do 1 miliona złotych na okres do 84 miesięcy, jednak maksymalny okres spłaty pożyczki inwestycyjnej o wartości do 500 000,00 zł nie może być dłuższy niż 60 miesięcy. W indywidualnych i uzasadnionych przypadkach związanych z wystąpieniem COVID - 19, maksymalny okres spłaty może on zostać wydłużony, jednak nie dłużej niż na 84 miesiące dla pożyczek do 500 000,00 zł, od dnia podpisania umowy pożyczki, dla pożyczki powyżej 500 000,00 zł nie może być dłuższy niż 108 miesięcy, od dnia podpisania umowy pożyczki . Karencja w spłacie rat kapitałowych może wynosić do 3 miesięcy, a w uzasadnionych przypadkach, związanych z pandemią COVID-19, nawet do 12 miesięcy. Pożyczka jest oprocentowana na poziomie rynkowym, mogą z niej skorzystać firmy sektora MŚP, realizujące inwestycje na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Pożyczka jest przeznaczona na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa, w tym na cele inwestycyjne, włączając w to zakup nieruchomości zabudowanych i niezabudowanych.
- Pożyczkę obrotową wysokości do 500 tysięcy złotych na okres do 36 miesięcy, a w indywidualnych i uzasadnionych przypadkach związanych z wystąpieniem COVID - 19, może on zostać wydłużony, jednak nie dłużej niż na 60 miesięcy, od dnia podpisania umowy pożyczki. Karencja w spłacie rat kapitałowych może wynosić do 3 miesięcy, a w uzasadnionych przypadkach, związanych z pandemią COVID-19 nawet do 12 miesięcy. Pożyczka jest oprocentowana na poziomie rynkowym, mogą z niej skorzystać firmy sektora MŚP, prowadzące działalność gospodarczą na terenie

⁸⁹ Umowa nr WZP.273.36/2017 z dnia 20 grudnia 2017 roku o powierzeniu zadania publicznego pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim a Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o.

województwa kujawsko-pomorskiego. Pożyczka jest przeznaczona na cele związane z bieżącą poprawą płynności finansowej pożyczkobiorcy.

Ponadto planowano uruchomienie produktu „Regionalna pożyczka przetargowa”, przeznaczonego dla firm realizujących umowy o zamówienia publiczne dla JST z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Produkt ten ostatecznie jednak, wskutek pandemii COVID-19, nie został uruchomiony.

Dla produktów finansowych wdrażanych przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy, w okresie do końca 2020 roku udzielił on 96 pożyczek inwestycyjnych i 105 pożyczek obrotowych na łączną kwotę 56,6 miliona złotych .

Dodatkowo, środki pochodzące ze zwrotów z RPO WK-P 2007-2013 zostały przekazane także Kujawsko-Pomorskiemu Funduszowi Pożyczkowemu na wkład własny do instrumentów finansowych uruchamianych w ramach RPO WK-P 2014-2020 w kwocie 47,1 miliona złotych. Z udziałem tych środków do końca 2020 roku udzielono łącznie 769 pożyczek, przede wszystkim mikroprzedsiębiorcom (605 pożyczek), a wielkość wykorzystanych (zakontraktowanych) środków wyniosła 84,8% odpowiedniej alokacji⁹⁰.

Oba, powyżej opisane, produkty finansowe były bardzo korzystnie oceniane przez przedstawicieli pośrednika finansowego, skutecznie zapełniając lukę w ofercie instrumentów finansowych w ramach bieżącego RPO WK-P.

4. Proponowane formy wsparcia w ramach PR FE KP 2021-2027

4.1. Wstęp – formy wsparcia i reguły wdrażania

Poniżej prezentujemy, w podziale na poszczególne cele polityki i cele szczegółowe, możliwe formy wsparcia oraz ich wady i zalety. Zgodnie z art. 52 Rozporządzenia Ogólnego, wsparcie może być udzielane formie dotacji, instrumentów finansowych lub nagród lub ich kombinacji. Nowością w okresie programowania 2021-2027 jest to, że instrumenty finansowe będą mogły być łączona z finansowaniem bezzwrotnym, o ile tylko komponent bezzwrotny będzie miał charakter mniejszościowy; dla takich instrumentów stosowane będą przepisy dotyczące instrumentów finansowych, a więc na przykład nie będzie wymogu trwałości wsparcia.

Nowością w katalogu form wsparcia jest tzw. dotacja warunkowa, regulowana art. 57 Rozporządzenia Ogólnego. Jest to instrument częściowo nawiązujący do stosowanej w okresie 2014-2020 pomocy zwrotnej, która jednak w warunkach polskich przybierała na ogół formę pożyczki mogącej podlegać (w razie spełnienia określonych warunków) częściowemu umorzeniu.

⁹⁰ Ibidem, obliczenia własne.

Dotacja warunkowa jest to dotacja, która po spełnieniu określonych warunków podlega częściowemu lub całkowitemu zwrotowi. Można przyjąć, że warunki te dotyczyć będą osiągnięciu bardzo dobrych, ponadprzeciętnych, wyników realizacji projektu. Aby jednak potencjalni beneficjenci byli skłonni skorzystać z takiego instrumentu, musieliby oni osiągać konkretne materialne korzyści, takie jak znaczne zyski ze sfinansowanego projektu. Dlatego też naszym zdaniem ten instrument mógłby dotyczyć tylko projektów przynoszących dochód.

Na obecnym etapie proponujemy jednak zaczekać na ewentualne doświadczenia (o ile się pojawią) z ewentualnego zastosowania tego instrumentu na poziomie krajowym. Obawiamy się bowiem, że stworzenie możliwego do zastosowania mechanizmu badania ewentualnych zysków z projektu, przy jednoczesnym utrzymaniu znaczącego zainteresowania instrumentem, jest w warunkach polskich bardzo mało prawdopodobne: albo mechanizm będzie obciążony znaczącymi wadami albo też potencjalni wnioskodawcy nie będą skłonni do korzystania z tej formy wsparcia.

Wadą instrumentu dotacji warunkowej jest na pewno (w przypadku spełnienia warunków kwalifikujących część lub całość dotacji do zwrotu) konieczność jej zwrócenia do 31 grudnia 2030 roku⁹¹, co może być zbyt krótkim horyzontem czasowym, aby ocenić sytuację wspartego taką dotacją projektu (szczególnie, jeżeli sama dotacja zostanie udzielona pod koniec okresu kwalifikowalności wydatków). Dodatkowo, z tym instrumentem są związane wszystkie ograniczenia, jakie są związane z formą wsparcia, jaką jest dotacja, takie jak, co do zasady, konieczność uczestnictwa w konkursie dotacyjnym, konieczność konkurencyjnego zlecenia zakupu towarów i usług, a także konieczność zachowania trwałości wsparcia. Tych ograniczeń nie ma w przypadku pożyczki z możliwością jej częściowego umorzenia. Dodatkowo, dotacja, o ile wpływa na cenę usług lub towarów sprzedawanych przez beneficjenta jest opodatkowana VAT, który ma charakter wydatku niekwalifikowalnego⁹².

Trudno nam jest się wypowiedzieć, jeżeli chodzi o sposób ujmowania dotacji warunkowej w księgach rachunkowych, jest to dość rzadko spotykany instrument, a autorzy raportu nie mają kompetencji doradców podatkowych. Kwotę umorzonej pożyczki w księgach rachunkowych zalicza się do przychodów z operacji finansowych (art. 42 ust. 3 ustawy o rachunkowości⁹³), można zaś zakładać, że zwrot części dotacji będzie ujmowany jako koszt związany z operacjami finansowymi.

System wdrażania PR FE KP 2021-2027 musi czynić zadość wymogom związanymi z odpowiednimi przepisami z poziomu krajowego i europejskiego. Tak jak w poprzednich okresach programowania, kluczowe znaczenie mają przepisy Rozporządzenia Ogólnego oraz

⁹¹ Ustawa o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021-2027 – projekt z 8 września 2021 roku.

⁹² Nie jest do końca jasne, jak opodatkowane będzie umorzenie pożyczki, prawdopodobnie nie będzie ono podlegać opodatkowaniu VAT.

⁹³ Ustawa o rachunkowości z dnia 29 września 1994 r, t.j. tj. z dnia 17 grudnia 2020 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 217).

odpowiednich rozporządzeń dotyczących finansowania ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego.

Wybrane przepisy tych rozporządzeń biorą pod uwagę priorytety Komisji Europejskiej dla okresu 2021-2027, które oczywiście muszą też wziąć pod uwagę odpowiednie instytucje zarządzające poszczególnymi programami operacyjnymi.

Przepisy dotyczące tzw. koncentracji tematycznej (zwanej też 'ring fencingiem') są zawarte w art. 6. ust.1 Rozporządzenia Ogólnego⁹⁴ (art. 6. ust.1), rozporządzenie dotyczącego EFRR⁹⁵ (art. 4) i rozporządzenia dotyczącego EFS⁹⁶ (art. 7).

Kluczowe postanowienia powyższych przepisów dotyczą następujących kwestii (warunki dotyczą alokacji na poziomie całego kraju, podział alokacji w ramach poszczególnych programów może być odmienny):

- Co najmniej 25% środków EFRR musi zostać przeznaczonych na wsparcie w ramach Celu Polityki 1;
- Co najmniej 30% środków EFRR musi zostać przeznaczonych na wsparcie w ramach Celu Polityki 2;
- Co najmniej 25% środków EFS+ musi zostać przeznaczonych na wspieranie włączenia społecznego, a jednocześnie co najmniej 3% na przeciwdziałanie deprawacji materialnej;
- Co najmniej 30% wkładu EFRR musi zostać przeznaczonych na rzecz wydatków wspieranych na potrzeby osiągnięcia celów klimatycznych;
- Co najmniej 8% wkładu EFRR na rozwój miast.

Aktualny podział alokacji w ramach planowanego PR FE KP 2021-2027 (naturalnie ma on charakter roboczy i może jeszcze ulec zmianom) przedstawiamy w poniższej tabeli.

⁹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060z dnia 24 czerwca 2021 r., ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej.

⁹⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

⁹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013.

Tabela 13. Roboczy podział alokacji w ramach PR FE KP 2021-2027 pomiędzy poszczególne cele polityki

Cel Polityki	Alokacja (euro)	Udział procentowy
EFRR		
CP 1	194 452 000	14,80%
CP 2	484 656 000	36,89%
CP 3	250 722 516	19,08%
CP 4	233 249 757	17,75%
CP 5	100 000 000	7,61%
RLKS	-	0,00%
PT	50 777 982	3,86%
RAZEM EFRR	1 313 858 255,00	100%
EFS		
CP 4	439 565 706	
RAZEM EFS + EFRR	1 753 423 961,00	

Źródło: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

Jak widać, bardzo duża część alokacji jest planowana w ramach Celu Polityki 2, dotyczącego kwestii związanych ze środowiskiem i przeciwdziałaniu zmianom klimatu. Z jednej strony jest to oczywiście zrozumiałe, biorąc pod uwagę wyzwanie jakim jest globalne ocieplenie, a także związane z tym priorytety polityki klimatycznej UE, z drugiej jednak strony może to być dużym wyzwaniem, biorąc pod uwagę potencjał do realizacji takich projektów. Naturalnie warto mieć świadomość, że podział alokacji może jeszcze ulec zmianie, biorąc pod uwagę zarówno negocjacje z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej, jak i Komisją Europejską.

4.2. Priorytet 1 Innowacyjność i konkurencyjność regionu (CP1)

W minionym okresie unijnej polityki spójności, możliwość dystrybucji środków wsparcia z przeznaczeniem na wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji (CT1, 2014-2020) warunkowana była opracowaniem krajowych lub regionalnych strategii na rzecz inteligentnej specjalizacji, następnie zaś odpowiednim ich uwzględnieniem w procesach wyboru projektów⁹⁷.

⁹⁷ Prowadziło to do koncentracji wsparcia, dotyczącego prac badawczych, rozwojowych i innowacyjności (B+R+I) w krajowych i regionalnych programach operacyjnych – dla części instrumentów warunek ten – traktowany jako obligatoryjne kryterium wejścia – realizowany był poprzez finansowanie wyłącznie projektów wpisujących się w inteligentne specjalizacje, dla innych (w CT3, dotyczącym wspierania konkurencyjności)

W nowej polityce spójności UE (2021-2027) koncepcja inteligentnych specjalizacji będzie kontynuowana, stanowiąc warunek obligatoryjny wykorzystania funduszy strukturalnych w ramach CP1 (Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej). Warunek ten został opisany jako „Dobre zarządzanie krajową lub regionalną inteligentną specjalizacją”⁹⁸. Jego spełnienie będzie monitorowane przez cały okres realizacji programów wspierających badania, rozwój i innowacje w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. W związku z tym, działania wspierające (zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym), dotyczące wspierania rozwoju opartego na wiedzy, innowacyjności, współpracy nauki z biznesem i wspierania innowacyjnych przedsiębiorstw, będą musiały zachodzić w dziedzinach inteligentnych specjalizacji.

4.2.1. Cel szczegółowy 1i Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii

Diagnoza

Innowacje są obecnie głównym motorem konkurencyjności gospodarek oraz źródłem dobrobytu – powszechnie uznane jest stanowisko, że działalność innowacyjna stanowi współcześnie główny czynnik wzrostu gospodarek. Innowacyjność decyduje również o sile i zdolnościach rozwojowych sektora przedsiębiorstw. Szczególne znaczenie dla innowacyjności ma działalność badawczo-rozwojowa, będąca jedną z głównych dziedzin kreujących innowacyjność. Wydatki ponoszone na B+R są głównym składnikiem w finansowaniu działalności innowacyjnej. Wreszcie, działalność ta wymiennie wpływa na kondycję przedsiębiorstw, podnosząc ich przeżywalność, zapewniając wyższą rentowność i wzrost produktywności zasobów. Dlatego interwencja publiczna, ukierunkowana na zwiększanie aktywności B+R przedsiębiorstw jest całkowicie uzasadniona, w szczególności w związku z wyznaczonymi w dokumentach unijnych celami strategicznymi w tym zakresie, w tym priorytetem dotyczącym poziomu nakładów na działalność badawczo-rozwojową (zgodnie z założeniami strategii Europa 2020 jest to: 3% poziomu PKB dla Unii; 1,7% PKB – cel krajowy dla Polski).

Badania i analizy dotyczące intensywności nakładów na B+R w Polsce wskazują na znaczną poprawę w tym zakresie (szczególnie w sektorze przedsiębiorstw) na przestrzeni ostatnich lat. Odwołując się do danych GUS⁹⁹, w 2019 r. nakłady krajowe na działalność B+R (GERD¹⁰⁰) wyniosły 30,3 mld zł (wzrost o 18,1% w stosunku do roku poprzedniego). Wskaźnik

– spełnienie tego warunku nie było obligatoryjne, natomiast projekty wpisujące się w dziedziny inteligentnych specjalizacji otrzymywały w procesie wyboru preferencje punktowe.

⁹⁸ „Raport z wypełnienia przez Polskę warunku podstawowego pn. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji w ramach Celu Polityki 1 Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej w ramach Polityki Spójności 2021-2027”. MR, wrzesień 2020, str. 3.

⁹⁹ „Działalność badawczo-rozwojowa w Polsce w 2019 r. Informacja sygnałowa”. GUS, 2020.

¹⁰⁰ GERD – Gross Expenditure on Research and Development – wskaźnik dla wszystkich sektorów wykonawczych: przedsiębiorstw, rządowego, szkolnictwa wyższego i prywatnych instytucji niekomercyjnych.

intensywności prac B+R (GERD do PKB) osiągnął poziom 1,32% (w 2018 r. – 1,21%); wobec średniej dla UE-27, wynoszącej 2,2%¹⁰¹. Jednocześnie, trzeba pamiętać, że w 2019 r. większość nakładów na prace B+R (podobnie jak w latach poprzednich) koncentrowała się na finansowaniu nakładów bieżących – ich udział we wszystkich nakładach poniesionych na prowadzenie badań naukowych i prac rozwojowych wyniósł nieco ponad 82%.

Jeśli chodzi o nakłady na B+R sektora przedsiębiorstw (BERD¹⁰²), to w roku 2019 wyniosły one około 19 mld zł (stanowiąc około 63% nakładów ogółem i odnotowując wysoki, ponad 12% wzrost względem roku poprzedniego). Wskaźnik intensywności nakładów na działalność B+R w sferze przedsiębiorstw (BERD/PKB) wyniósł 0,83% (wobec 0,8% w roku 2018)¹⁰³, lokując Polskę na 12 pozycji spośród krajów unijnych (UE-27), jednak nadal pozostawał niemal dwukrotnie niższy niż średnia dla Unii Europejskiej, która wyniosła 1,46% (UE-27)¹⁰⁴. Punktem odniesienia do oceny stopnia realizacji tego wskaźnika mogą być również założenia sformułowane w rządowej „Strategii na rzecz odpowiedzialnego rozwoju”¹⁰⁵. Mianowicie, w strategii tej przyjęto, że w Polsce w roku 2030 wartość nakładów sektora przedsiębiorstw (BERD) na działalność badawczo-rozwojową w relacji do PKB powinna osiągnąć 1,3% (w roku 2020 – 0,8%).

W przypadku Polski niewątpliwie pozytywnym symptomem zachodzących zmian jest także odnotowywany corocznie przyrost liczby podmiotów angażujących się w działalność B+R (ponownie, sięgając do danych GUS¹⁰⁶, w roku 2019 liczba ta wyniosła blisko 5,9 tys. podmiotów, wzrost o 1,5% względem roku poprzedniego).

Zaprezentowane powyżej dane upoważniają do sformułowania oceny, że zachodzące w Polsce w ostatnim okresie zmiany w nakładach na działalność B+R rysują generalnie pozytywny obraz. Odnotowane dla Polski wzrosty wskaźników GERD/PKB oraz BERD/PKB należały bowiem do najwyższych wśród państw unijnych¹⁰⁷. Tym niemniej, mimo obserwowanych obecnie pozytywnych sygnałów, dotyczących intensywności działalności badawczo-rozwojowej, porównanie wyników Polski z odnotowywanymi przez inne państwa UE, wciąż wyraźnie uwidacznia dystans dzielący Polskę od liderów działalności B+R w UE. Mianowicie, analizy danych pokazują, że Polska odnotowuje wartość wskaźnika

¹⁰¹ ‘Research and development expenditure, by sector of performance (percentage of gross domestic product – all sectors)’. Eurostat, 10.03.2021.

¹⁰² BERD – Business Expenditure on Research and Development.

¹⁰³ W okresie pięcioletnim (2015-2019) poziom tego wskaźnika dynamicznie wzrasta: w 2015 r. wynosił on 0,47%, co oznacza blisko dwukrotny przyrost intensywności badawczo-rozwojowej, prowadzonej w sektorze przedsiębiorstw).

¹⁰⁴ ‘Research and development expenditure, by sector of performance (percentage of gross domestic product – enterprise sector)’. Eurostat, 10.03.2021. Wiodące w zakresie tego wskaźnika gospodarki europejskie to Szwecja, Austria, Niemcy i Belgia, w przypadku których wskaźnik ten przekracza 2%.

¹⁰⁵ „Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)”. MR, 2017, str. 90.

¹⁰⁶ „Działalność badawczo-rozwojowa ...”. Op. cit.

¹⁰⁷ K. Ziętek-Kwaśniewska „Nakłady na działalność badawczo-rozwojową w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. BAS Studia, 2020, str. 24.

intensywności prac B+R oraz wskaźnika BERD/PKB, zarówno poniżej średniej unijnej, jak i poniżej ich wartości środkowej. Także ze względu na wysokość nakładów na działalność B+R per capita Polska wciąż zajmuje odległe pozycje w zestawieniu państw UE. Pod tym względem Polska upodabnia się do pozostałych państw tzw. nowej Unii, osiągających średnio niższy wynik wskaźnika GERD/PKB oraz BERD/PKB niż państwa UE-15¹⁰⁸.

Opisana powyżej sytuacja (pomimo obserwowanych pozytywnych zmian) powoduje, że nadal pozycja Polski w europejskim rankingu innowacyjności jest odległa – kraj od wielu już lat należy do grona tzw. wschodzących innowatorów (*emerging innovators*)¹⁰⁹. Oczywiście, w takiej sytuacji nadal uzasadniona jest kontynuacja polityki wsparcia publicznego, której celem powinna być dalsza aktywizacja badawczo-rozwojowa sektora przedsiębiorstw, co w efekcie powinno pozytywnie przekładać się na wzrost innowacyjności całej gospodarki. Zatem, kluczowe znaczenie dla rozwoju Polski mają inwestycje wspierające rozwój umiejętności, innowacji oraz dotyczące infrastruktury innowacyjnej. Niezwykle ważnym elementem pozostaje wspieranie potencjału badawczo-rozwojowego przedsiębiorstw, w tym w zakresie nakładów, aparatury, zatrudnienia, jak również inwestycji przedsiębiorstw ułatwiających wprowadzanie innowacji oraz absorpcję zaawansowanych technologii¹¹⁰.

Stan faktyczny oraz trendy, o których była mowa powyżej przekładają się w określony sposób na poziom innowacyjności w układzie regionalnym. Z uwagi na przedmiot niniejszego opracowania, znaczenie mają uwagi uzupełniające, dotyczące województwa kujawsko-pomorskiego.

Województwo kujawsko-pomorskie należy do grupy regionów o niskiej innowacyjności. Zgodnie z najnowszymi danymi Tablicy innowacyjności regionów (Regional Innovation Scoreboard, 2021¹¹¹) globalny wskaźnik innowacyjności województwa wyniósł 49,3, plasując je na 213 pozycji spośród 240 regionów europejskich oraz na miejscu 11 w grupie 17 regionów w Polsce. Województwo zaliczone zostało do grona „innowatorów wschodzących”. Cały czas utrzymuje się duży dystans innowacyjności województwa względem regionów najbardziej innowacyjnych w Polsce (pięć regionów o najwyższym wskaźniku to: region warszawski-stołeczny – 88,1, małopolski – 77,1, dolnośląski – 64,5, pomorski – 63,6 oraz podkarpacki – 57; średnia dla UE-27 = 100) – stan ten jest charakterystyczny dla wielu wskaźników innowacyjności (np. nakładów sektora przedsiębiorstw na badania i rozwój – województwo kujawsko-pomorskie zajmuje 9 pozycję w kraju, nakładów ogółem na badania i rozwój – pozycja 12, czy patentowania – pozycja 14). Charakterystyczne są również niskie wskaźniki innowacyjności dla sektora przedsiębiorstw

¹⁰⁸ Op. cit.

¹⁰⁹ ‘European Innovation Scoreboard 2021’. UE, 2021, str. 6 i 91 (w 2021 r. w rankingu Polska zajmuje 21 pozycję / EU-27, z osiągniętą wielkością wskaźnika zbiorczego SII – *Summary Innovation Index* – na poziomie 58,5; średnia dla UE-27 wynosi 100, w 2021 r.).

¹¹⁰ K. Osieczko, S. Stec „Poziom innowacyjności gospodarki Polski na tle krajów Unii Europejskiej”. Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie NR 2(29)/2019.

¹¹¹ ‘Regional Innovation Scoreboard’. EU, 2021.

przemysłowych, dotyczące zarówno wprowadzania rozwiązań w ramach różnych typów innowacyjności, poziomu nakładów na działalność innowacyjną, czy nakładów inwestycyjnych w ogóle. W dużym stopniu, sytuacja ta jest m.in. rezultatem specyfiki gospodarki regionalnej, którą wyróżnia na tle innych regionów w Polsce silne znaczenie dwóch sektorów tj. turystyki zdrowotnej i rolnictwa.

Również przeprowadzona ostatnio diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego¹¹², w części dotyczącej analizy poziomu innowacyjności sektora przedsiębiorstw w województwie, potwierdza, że region na tle Polski charakteryzuje się przeciętnym poziomem innowacyjności. Spośród 14 analizowanych zmiennych innowacyjności przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim, 8 przyjęło wartości poniżej średniej dla wszystkich województw. Kujawsko-pomorskie prezentowało się słabiej, jeśli chodzi o wskaźniki charakteryzujące innowacyjność przedsiębiorstw przemysłowych. Ustalenia te są zbieżne z ocenami wynikającymi z danych europejskiej Tablicy innowacyjności regionów. Ponadto, warto w tym miejscu przywołać główne konkluzje zawarte w przywołanej diagnozie, odnoszące się do innowacyjności i konkurencyjności województwa kujawsko-pomorskiego oraz, w związku ze zidentyfikowaną sytuacją, wskazujące na niezbędne interwencje w ramach regionalnej polityki publicznej. Mianowicie, autorzy diagnozy wskazują, że w związku z przeciętnym poziomem innowacyjności uzasadnione jest kierunkowanie regionalnej polityki publicznej w taki sposób, aby zapewnić wzrost innowacyjności sektora gospodarczego we wszystkich jej typach – produktowej, procesowej, jak i organizacyjnej (w tym marketingowej). Jednocześnie, organizowane na szczeblu regionalnym działania wspierające powinny kierunkować wsparcie na zapewnienie rozwoju kompetencji cyfrowych oraz podnoszenie poziomu technologicznego przedsiębiorstw w regionie. Natomiast, jeśli chodzi o sferę wspierania działalności badawczo-rozwojowej (co uznaje się za w pełni uzasadnione) i opartego na niej proinnowacyjnego rozwoju, należy utrzymać dotychczasowe formy wsparcia dotacyjnego, jednocześnie oferując instrumenty finansowe na etapie uruchamiania produkcji w pełnej skali. Ponadto, dostępność rynkowa instrumentów powinna być skoordynowana w czasie¹¹³.

Zakres wsparcia

Cel szczegółowy 1i obejmuje interwencję, która ma zapewnić wzrost zaangażowania przedsiębiorstw w podejmowanie i rozwijanie działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej oraz zwiększenie skali wykorzystania nowoczesnych technologii i wiedzy w gospodarce regionu. Działania w tym zakresie skutkować będą wzrostem konkurencyjności

¹¹² „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego. Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa, określającego rolę MŚP w jego rozwoju we współdziałaniu

i kooperacji z kluczowymi firmami regionu, oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu”. Projekt badawczy Regiogmina (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021, s. 61 i 64.

¹¹³ „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa /.../”. Projekt badawczy Regiogmina, op. cit. (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021, s. 66.

sektora przedsiębiorstw i całej gospodarki regionu, bowiem interwencja doprowadzi do wzrostu liczby przedsiębiorstw rozwijających się w oparciu o innowacje. Środkami umożliwiającymi osiągnięcie opisanych rezultatów będą: (1) tworzenie i rozwój zaplecza badawczo-rozwojowego w przedsiębiorstwach oraz doposażenie w infrastrukturę badawczą jednostek naukowych, (2) wspieranie prac badawczo-rozwojowych w przedsiębiorstwach, także zakup wyników działalności B+R+I w instytucjach badawczych oraz usług. Grono adresatów wsparcia stanowią: przedsiębiorstwa (MŚP, mid-caps i duże) instytucje otoczenia biznesu, ośrodki innowacyjności, organizacje prowadzące badania i upowszechniających wiedzę, a także jednostki samorządu terytorialnego.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Dążąc do określenia adekwatnych form wsparcia aktywności w sferze B+R+I należy wziąć pod uwagę kluczową kwestię, jaką stanowi ryzyko rezultatu tego rodzaju działalności. Zależnie od stopnia gotowości technologicznej projektu, ryzyko to jest oczywiście różne. Tym niemniej, charakterystyczną cechą projektów badawczo-rozwojowych jest to, że są one obarczone – co do zasady – wysokim ryzykiem, a czasami nawet niepewnością rezultatu. Z drugiej strony, oczywistym jest, że działalność tego rodzaju wymaga ponoszenia nakładów finansowych, najczęściej znacznych rozmiarów, z początkowo najczęściej bardzo trudnym do określenia, niezbędnym wymiarem. Są to zatem inwestycje obarczone wysokim ryzykiem niepowodzenia oraz trudne do zwymiarowania finansowego, a z uwagi na wysoką niepewność uzyskania zwrotu nakładów na B+R przedsiębiorstwa nie są skłonne do zadłużania się. Sytuacja ta, uniwersalna co do całego obszaru badań, jak i jego poszczególnych dziedzin badawczych, powoduje ograniczone zainteresowanie inwestowaniem w badania i rozwój, szczególnie wśród mikro i małych przedsiębiorstw, choć nie tylko (luki w zakresie zaangażowania w badania są także obecne w firmach średnich, jak i w sektorze dużych przedsiębiorstw)¹¹⁴. Równolegle, w rezultacie ponadprzeciętnych ryzyk związanych z działalnością B+R+I występują niedoskonałości po stronie rynku finansowania, wskazujące dobitnie, że finansowanie tego rodzaju celów rozwojowych napotyka daleko idące trudności, często nie do przewyciężenia. Z uwagi specyfikę działalności B+R, banki zwracają uwagę na ryzyko braku możliwości zabezpieczenia strumienia gotówki, generowanego przez takie projekty, na poczet przyszłych spłat. Inną przesłanką jest bardzo duże znaczenie zjawiska asymetrii informacji w zakresie oceny

¹¹⁴ Z przeprowadzonego przez KPMG badania firm większych rozmiarów (o rocznej sprzedaży ponad 30 mln zł; w próbie badawczej 61% stanowiły przedsiębiorstwa o sprzedaży ponad 50 mln zł) wynika, że tylko 22% badanych skorzystało w przeszłości z jakiegokolwiek zachęty podatkowej, dotyczącej działalności badawczo-rozwojowej. Autorzy badań konkludują, że w praktyce najczęściej narzędzia / zachęty są wykorzystywane przez podmioty, które i tak już prowadziły lub zamierzały prowadzić działalność badawczo-rozwojową (a więc, dane te wskazują pośrednio na poziom aktywności badawczo-rozwojowej badanej populacji). Zamiast więc stać się stymulatorami poprawy innowacyjności, narzędzia te stanowią de facto efektywny sposób ograniczenia obciążeń podatkowych dla firm, które prowadziłyby działalność badawczo-rozwojową niezależnie od ewentualnego wsparcia – „Wsparcie dla działalności innowacyjnej – narzędzia podatkowe. Jak przedsiębiorstwa prowadzą działalność B+R”. KPMG, marzec 2019 r., str. 3, 5 i 7.

wykonalności badań. Pośród innych istotnych czynników ograniczających wskazać można na brak dobrych narzędzi oceny wykonalności finansowej przedsięwzięć badawczych, brak wiedzy eksperckiej pozwalającej na ocenę rentowności i perspektywy projektów B+R, jak i typowe problemy związane z poziomem aktywów, którymi dysponują wnioskodawcy, w tym ich zdolnością do finansowania badań. W rezultacie brak zainteresowania finansowaniem takich przedsięwzięć skutkuje nieobecnością adekwatnej oferty finansowania w ramach standardowych / konwencjonalnych instrumentów (np. kredytów).

Ponadto, w sumie ograniczony popyt na finansowanie zwrotne działalności B+R (jak wspomnieliśmy, powodowany zbyt wysokim ryzykiem rezultatu – niepowodzenia takiej inwestycji) nie stymuluje do wypracowywania specjalistycznych produktów finansowych na rynku komercyjnym. Dodatkowo, trzeba uzupełnić, że nawet zakładając pojawienie się wysokiego popytu na finansowanie zwrotne tego rodzaju inwestycji (co, jak zaznaczyliśmy, jest samo w sobie bardzo wątpliwe), jego podaż okaże się niewielka¹¹⁵.

Analizując wyniki badań ilościowych na populacji ogólnej MŚP w województwie kujawsko-pomorskim, przeprowadzonych dla celów niniejszego opracowania, należy wskazać, że o planach podejmowania inwestycji rozwojowych w ciągu najbliższych trzech lat (w zakresie zwiększania zdolności produkcyjnych) informuje ok. 54% badanych. Natomiast, tylko 8% przedsiębiorców wskazuje, że nakłady inwestycyjne dotyczyć będą prac badawczo-rozwojowych oraz zakupów urządzeń i aparatury badawczej¹¹⁶. Zatem, dominują plany inwestycyjne związane z tradycyjnym zwiększaniem zdolności produkcyjnych (np. poprzez zakup narzędzi, maszyn/urządzeń, pojazdów, rozbudowę nieruchomości itp.). Nie są to zatem inwestycje, które można by określić jako innowacyjnie intensywne.

W świetle zarysowanego powyżej stanu faktycznego w sferze wspierania obszaru działalności B+R+I przedsiębiorstw, a także uznając priorytetowość dziedziny B+R+I, jako czynnika

¹¹⁵ W przeprowadzonej w 2020 roku ewaluacji, krajową lukę w zakresie finansowania kapitałowego oszacowano w wysokości ok. 1,65 mld zł (luka w latach 2021-2022) oraz w zakresie finansowania dłużnego (obrotowego i inwestycyjnego) w wysokości od ok. 4,8 mld zł (dolna granica) do ok. 6,2 mld zł (górną granicą). Badanie, którego efektem było oszacowanie luki finansowania dłużnego wykonano na populacji przedsiębiorstw innowacyjnych, a w związku z tym również aktywnych w sferze działalności badawczo-rozwojowej (beneficjenci wsparcia POIR i regionalnych programów operacyjnych w sferze odpowiadającej interwencji CT1); „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027” (2020). Warszawa: MFiPR, str. 4 i 7. Na wyniki w dużej mierze zbieżne z zaprezentowanymi powyżej, wskazują również rezultaty badania luki finansowej z 2020 r. (zaprezentowane w „Raporcie z szacowania potrzeb finansowych i luki finansowej – część „Przedsiębiorczość”, sporządzonego w ramach badania „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, MFiPR [Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej](#)), na podstawie których lukę dotyczącą sfery finansowania działalności B+R dla roku 2020 ustalono w skali kraju w wysokości ok. 4,2 mld zł (w tym ok. 4,3% udział województwa kujawsko-pomorskiego). W badaniu tym skonkludowano, że taka wartość wsparcia „powinna zostać dostarczona w formie dotacji bezzwrotnych z przeznaczeniem na projekty B+R” (str. 30).

¹¹⁶ Jednocześnie blisko połowa podmiotów (48%) wskazuje, że w związku z tymi inwestycjami potrzebować będzie wsparcia zewnętrznego, w celu ich sfinansowania

rozwoju gospodarki regionalnej, w sferze wyboru form wsparcia uzasadnione jest podejście radykalne, a więc oparte na instrumentach o maksymalnym stopniu intensywności i preferencyjności. Oznacza to, że wsparcie publiczne w dziedzinie B+R+I powinno być realizowane w oparciu o formy bezzwrotne, które zapewniają największy zakres preferencyjności, szczególnie istotny w przypadku przedsięwzięć znajdujących się na niskich stopniach skali gotowości technologicznej (standardowo, począwszy od TRL 2, tj. formułowania koncepcji nowego rozwiązania do poziomu TRL 7, tj. demonstracji prototypu nowego rozwiązania w otoczeniu operacyjnym). Takie też powinno być ukierunkowanie wsparcia bezzwrotnego, które powinno zachęcać do inwestowania w przedsięwzięcia znajdujące się na niskich poziomach gotowości technologicznej.

Warto też pamiętać, że potencjalny oportunizm biorców dotacji amortyzować będą wymogi w zakresie wkładu własnego do tego rodzaju projektów. Oznacza to, że nawet wsparcie w formie dotacyjnej nie eliminuje całkowicie ryzyk związanych z procesem B+R+I.

Formy bezzwrotne w obszarze B+R+I będą adekwatne także z tego powodu, że planowany dla nowej perspektywy programowania (2021-2027) sposób dystrybucji wsparcia przewiduje tzw. podejście modułowe, a więc dające elastyczną możliwość finansowania różnych etapów rozwoju technologii / produktów, obejmujących nie tylko fazę badawczą, ale także wdrożeniową. Podejście takie obecne jest w programie krajowym FENG¹¹⁷, w którym wsparcie przedsięwzięć w ramach CS i (zarówno w Priorytecie 1, jaki i 2 Programu) będzie mieć wyłącznie formę bezzwrotną, której finansowanie przeznaczone będzie na realizację „szytych na miarę” (*tailor-made support*¹¹⁸), kompleksowych projektów, obejmujących rozmaite moduły, odpowiednio dobierane przez wnioskodawców (z obligatoryjnym wyborem co najmniej jednego z dwóch tj. sfinansowania prac B+R lub infrastruktura B+R), stosownie do specyfiki projektu badawczo-rozwojowych. FENG przewiduje znaczną kwotę wsparcia na projekty w ramach CS i – jest to 55% alokacji na program (4,36 mld euro). Uważamy, że w tych warunkach (formy bezzwrotne, elastyczność w konfigurowaniu projektów „pod potrzeby”, wysoka skala interwencji w wymiarze finansowym), organizacja wsparcia w ramach CS i na poziomie regionalnym w formie zwrotnej nie okaże się rozwiązaniem właściwym, zatem, również powinna przyjąć formę bezzwrotną. Natomiast z uwagi na skalę potrzeb w zakresie aktywizacji sfery działalności badawczo-rozwojowej, nadal uzasadniona jest interwencja, zarówno z poziomu regionalnego, jak i krajowego. Przypuszczać też można, że w programie krajowym wystąpi większa konkurencja o środki, a finansowane projekty będą posiadać wysoką wartość. W tej sytuacji, zastosowanie analogicznej formy wsparcia na szczeblu regionalnym mieć będzie znaczenie – umożliwi finansowanie projektów niższej wartości i – przede wszystkim – da możliwość ich

¹¹⁷ Program identyfikuje deficyty związane z działalnością badawczo-rozwojową i w odpowiedzi przewiduje rozmaite interwencje, mające na celu zwiększenie aktywności badawczej oraz innowacyjnej przedsiębiorstw (Priorytet 1 „Wsparcie dla przedsiębiorców”), a także zaaktywizowanie współpracy pomiędzy sektorem przedsiębiorstw oraz nauki i otoczeniem (Priorytet 2 „Środowisko sprzyjające innowacjom”).

¹¹⁸ FENG, str. 50.

ukierunkowania na inteligentne specjalizacje regionalne (w tym zakresie wchodzi również możliwość organizacji wsparcia w formie grantów / bonów na niewielkiej wartości prace badawcze – instrumenty tego rodzaju powszechnie stosowano w polityce spójności 2014-2020)¹¹⁹.

Uzasadniając stosowanie form bezzwrotnych w projektach CS i w województwie kujawsko-pomorskim, należy również pamiętać o w sumie niekorzystnych doświadczeniach, płynących z podejmowanych prób finansowania procesów badawczo-rozwojowych w oparciu o finansowanie dłużne. Stanowią one ważne potwierdzenie sformułowanego tu twierdzenia o stosowaniu form bezzwrotnych w dziedzinie wspierania działalności B+R+I przedsiębiorstw. Pewien wyjątek stanowić może natomiast finansowanie kapitałowe wczesnych faz rozwojowych. Uznajemy je za zasadne, przy czym proponujemy rozszerzenie / uelastycznienie zastosowania tego instrumentu, który powinien być w większym stopniu ukierunkowany na podnoszenie konkurencyjności¹²⁰.

Dodatkową, ważną uwagę, jeśli chodzi o projektowanie form wsparcia działalności B+R+I, jest kwestia zasadności stosowania instrumentów finansowych mieszanych – łączących formy zwrotne z bezzwrotnymi (np. częściowe umorzenie kapitału zwrotnego lub jego uzupełnienie o kapitał bezzwrotny, umożliwiający sfinansowanie pewnych komponentów procesu badawczo-rozwojowego, nieobjętych środkami zwrotnymi). W przypadku projektów B+R+I stosowanie tych rozwiązań będzie jednak bardzo trudne. W takim, potencjalnym instrumencie, z uwagi na przedmiot wsparcia (B+R+I) komponent bezzwrotny powinien służyć ograniczeniu ryzyk badawczych. Jednak, trudno będzie zaprojektować rozwiązanie, które w sytuacji niepowodzenia badań, umożliwiałoby rezygnację z części zwrotnej (podważałoby to logikę sekwencyjności wsparcia, charakterystyczną dla rozwiązania mieszanego, bowiem musiałoby ono dopuszczać początkowe zastosowanie formy bezzwrotnej, a dopiero później, w przypadku powodzenia badań, zastosowanie instrumentu zwrotnego; w takiej sytuacji stałby się on instrumentem warunkowym). Zatem, sensowniejsze jest odpowiednie rozdzielenie tych procesów tj. sfinansowanie w formie bezzwrotnej badań oraz udostępnienie instrumentu zwrotnego na sfinansowanie pełnej skali wdrożenia (instrument ten mógłby zresztą przybrać postać mieszanego – np. dla określonych dziedzin, typu „zielona gospodarka”, czy rezultatów, jak np. wzrost eksportu).

W ramach niniejszej interwencji mieści się wsparcie w zakresie inkubacji i akceleracji nowych pomysłów biznesowych, bazujących na procesach badawczo-rozwojowych i innowacyjnych.

¹¹⁹ Tego typu rozwiązania stosowano powszechnie w ramach interwencji polityki spójności 2014-2020, również w województwie kujawsko-pomorskim. Przywołać tu można program grantów, finansujących zakup przez MŚP usług badawczo-rozwojowych w jednostkach naukowych (realizowany przez Kujawsko-Pomorską Agencję Innowacji Sp. z o.o. projekt pn. „Fundusz Badań i Wdrożeń – Voucher Badawczy”, w ramach poddziałania 1.2.1 Wsparcie procesów badawczo-rozwojowych RPO WK-P 2014-2020; granty o wartości do 80 tys. zł), [KPAI – Fundusz Badań i Wdrożeń – voucher badawczy](#).

¹²⁰ W związku z nową (proponowaną) charakterystyką tego instrumentu, wstępnie proponujemy jego przesunięcie do dziedziny interwencji, objętej CS iii.

Interwencja tego typu może dotyczyć rozwiązań (w tym zakresie) realizowanych we współpracy z dużymi przedsiębiorstwami, co umożliwi szybkie włączenie wypracowywanych rozwiązań w ich łańcuchy operacyjne. Jednocześnie tworzony będzie zasób projektów, stanowiących potencjalne cele inwestycyjne instrumentu kapitałowego¹²¹. Z uwagi na bardzo wczesną fazę rozwoju pomysłu / przedsięwzięcia, interwencja tego rodzaju powinna przybrać charakter bezzwrotny, przybierając jednocześnie charakter kompleksowy, a więc umożliwiający realizację rozmaitych / specyficznych potrzeb inkubowanych / akcelerowanych pomysłów¹²².

Podsumowując, przesłanki wskazujące na zasadność stosowania form dotacyjnych w zakresie wspierania B+R+I są wystarczająco mocne. Natomiast, instrumenty finansowe powinny być szerzej wykorzystywane w dziedzinie zapewnienia wzrostu technologicznego i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP województwa kujawsko-pomorskiego.

¹²¹ Interwencja tego rodzaju (akceleracja) przewidziana jest na szczeblu ogólnokrajowym w ramach celu szczegółowego 1iii. W tym samym celu przewiduje się instrumenty inkubacyjne na poziomie regionalnym. W związku z tym, umiejscowienie takiego instrumentu (łączycego inkubację i akcelerację) na szczeblu regionalnym, a także jego powiązanie z dużymi przedsiębiorstwami (i dlatego ustanowienie w celu szczegółowym 1i), oznacza konieczność uzgodnienia odstępstwa od zapisów linii demarkacyjnej.

¹²² Ustalenia zawierające propozycje i uzasadnienie dla stosowania bezzwrotnych form wsparcia procesów inkubacji i akceleracji zawiera analiza ex ante instrumentów finansowych, sporządzona w 2020 r. dla celów programowania FENG: „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027”. MFIPR, wrzesień 2020, s. 6 oraz 91-96. Ponadto, należy zauważyć, że projekty tego typu mogą mieć (i powinny) charakter kompleksowy i przekrojowy – a więc, w grę wchodzi tu ewentualne interwencje mieszczące się w szczegółowym przedmiocie wsparcia, objętego: CS i (badania i rozwój), CS ii (Cyfryzacja) oraz CS iv (rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnych specjalizacji regionalnych) – tego typu „scalenie” zakresu interwencji jest dopuszczalne w ramach działań danego celu polityki. Natomiast kompleksowość w odniesieniu do instrumentów wsparcia, oznacza tu także uwzględnienie możliwości pozyskiwania finansowania w oparciu o instrumenty kapitałowe.

Tabela 14. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Wysoki stopień ryzyka inwestycyjnego, z uwagi na niepewność wyników badań. Sam zaś proces badawczy – i jego efekt – często nie jest podstawą do generowania przychodów, a co więcej, są to ewidentne „centra” kosztów (przychód może pojawić się w sytuacji komercjalizacji wyników badania poprzez ich sprzedaż).	Niezależnie od możliwych rezultatów, zniechęca to do inwestowania realnych środków finansowych.
		Brak lub niekorzystne rezultaty badań skutkują wystąpieniem „kosztów utopijnych” trudnych lub niemożliwych do odzyskania przez przedsiębiorcę / ewentualnie podmioty finansujące przedsięwzięcie.	Czynnik ten zniechęca do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania, z uwagi na niemożność spłaty zobowiązań (czynnik ten zniechęca źródło finansowania zewnętrznego do oferowania środków na tego rodzaju przedsięwzięcie; w przypadku pośredników finansowych realizujących instrumenty finansowe w oparciu o środki publiczne, zniechęci to do asygnowania wkładu własnego do instrumentu finansowego).
		Realizacja projektów badawczo-rozwojowych wymaga zwykle długiego czasu. Oznacza to dłuższy okres zwrotu po wdrożeniu (powinien on uwzględniać wydatki ponoszone na B+R przed etapem komercjalizacji), a w związku z tym, także większe ryzyko – innymi słowy, proces	Problem aktualności wyników oraz konkurencji innych badań innych badań, w których wcześniej określony / podobny problem badawczy może zostać rozwiązany.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		badawczy wydłuża okres realizacji całego przedsięwzięcia, co ostatecznie oznacza większą wrażliwość projektu na ryzyka.	
		Ograniczony stopień zainteresowania finansowaniem badań ze środków własnych (szczególnie, jeśli chodzi o mikro i małe przedsiębiorstwa), jak również z uwagi na inne deficyty (np. brak doświadczeń w prowadzeniu działalności B+R, współpracy z jednostkami naukowymi, czy też brak umiejętności zarządzania projektami, w tym wynikający z braku kadr o odpowiednich kwalifikacjach (związanych z procesami B+R).	Konieczny jest bardzo silny efekt zachęty, z uwagi na ryzykowny i skomplikowany charakter przedsięwzięć badawczych. Powinien on dotyczyć zarówno fazy badawczej, jak i testowej na pierwszym etapie – przygotowującym do wdrożenia).
		Niekorzystne doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych (dłużnych) przeznaczonych na finansowanie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych.	Jest to bardzo wyraźna (oczywista) przesłanka, przemawiająca za brakiem adekwatności stosowania form zwrotnych we wspieraniu działalności B+R.
		Praktycznie wszystkie typy instrumentów finansowych są dyskusyjne – dotyczy to także standardowych instrumentów kapitałowych (o ile takie miałyby być uruchamiane dla przedsięwzięć o niskim stopniu zaawansowania technologicznego)	Wysokie skomplikowanie procesu wyboru pośredników finansowych, trudny proces zarządzania „wejściami kapitałowymi”, (konieczne zakotwiczenie regionalne), a także wysokie koszty realizacji instrumentu. Problem konkurencji z instrumentami wspieranymi na szczeblu ogólnokrajowym.
		Słabe przygotowanie pośredników finansowych do wdrażania wsparcia finansowego dla przedsięwzięć z pierwiastkiem B+R+I (zbyt	Brak pośredników specjalizujących się w finansowaniu tego rodzaju przedsięwzięć (brak doświadczeń).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		wysokie ryzyko, zniechęci do asygnowania wkładu własnego do instrumentu).	
		Ewentualny instrument finansowy będzie narażony na konkurencję ze strony interwencji planowanej na szczeblu krajowym (w tej dziedzinie planowane stosowanie form bezzwrotnych, a dodatkowo, projekty tak finansowane będą mogły być elastycznie konfigurowane przez beneficjentów (podejście modułowe, umożliwiające konfigurację „szytego na miarę” wsparcia).	
		Przedmiot finansowania procesu B+R może wymagać sfinansowania zakupów infrastruktury badawczo-rozwojowej, co więcej mogą być to urządzenia bardzo specjalistyczne. Tego typu majątek, co do zasady nie służy bezpośrednio prowadzeniu działalności gospodarczej (jako taki nie generuje przychodów).	Pomijamy w tym miejscu (co do zasady rzadkie) sytuacji budowania w przedsiębiorstwach zdolności do świadczenia komercyjnych usług badawczo-rozwojowych (np. w formie centrum badawczo-rozwojowego).
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Zwiększanie zaangażowania w działalność B+R+I wymaga bardzo silnego efektu zachęty.		Finansowanie bezzwrotne maksymalizuje efekt zachęty do inwestowania. Czynniki te jest uniwersalny, ale jego szczególne znaczenie ujawnia w przypadku inwestycji o największym poziomie ryzyka / niepewności (zatem zachęca to do podejmowania badań / wprowadzania innowacji).
	Finansowanie bezzwrotne umożliwia w dużym stopniu redukcję strat w przypadku		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	niewpewności badań (ograniczenie ewentualnej straty)		
	Wsparcie bezzwrotne przyspiesza okres zwrotu (części inwestycji finansowanej w ramach wkładu własnego beneficjenta).		Wsparcie bezzwrotne, jako cieszące się dużym zainteresowaniem (większym niż instrumenty zwrotne) umożliwia szybsze osiągnięcie masy krytycznej / rozprzestrzenienia się modeli rozwoju opartych na B+R+I.
	(Model selekcji) Rozwiązania w zakresie selekcji przedsięwzięć w programach dotacyjnych, mogą być skoncentrowane na premiowaniu projektów wysokiej jakości w sferze badawczo-rozwojowej.		Istnieją stosunkowo bogate doświadczenia, jeśli chodzi o kształtowanie rozwiązań selekcyjnych.
		Ryzyko występowania zachowań oportunistycznych, w tym podejmowania projektów o wątpliwej jakości.	Zachowania oportunistyczne łagodzić mogą rygorystycznie przestrzegane wymogi w zakresie oceny wykonalności badawczo-rozwojowej i stopnia innowacyjności projektu, a także wymogi, dotyczące wkładu własnego beneficjenta wsparcia.

Podsumowanie: przedstawione argumenty uzasadniają stosowanie bezzwrotnych form wsparcia w dziedzinie interwencji obejmującej B+R+I. Decyduje o tym zarówno wiele szczególnych cech inwestowania w B+R+I, które wymagają zastosowania instrumentów maksymalizujących efekt zachęty (rozwiązania maksymalizujące ten efekt stanowią bezzwrotne formy finansowania), jak również doświadczenia (niekorzystne) w stosowaniu instrumentów zwrotnych na B+R, a także rozpowszechnienie form bezzwrotnych w innych programach (w szczególności FENG), które umożliwią beneficjentom elastyczny dobór różnych przedmiotów finansowania szeroko rozumianego procesu badawczo-wdrożeniowego.

Źródło: Opracowanie własne.

4.2.2. Cel szczegółowy 1ii Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych

Diagnoza

Obecnie funkcjonowanie życia społeczno-gospodarczego w dużej mierze opiera się na wykorzystywaniu technologii cyfrowych. Dynamiczne rozpowszechnianie się zastosowania technologii cyfrowych, praktycznie we wszystkich dziedzinach życia społeczno-gospodarczego stało się faktem i jest uznawane za jeden z megatrendów rozwojowych. Z pewnością można zakładać, że już w najbliższych latach dojdzie do nasilenia rozmaitych zmian, których podłożem będzie coraz powszechniejsze stosowanie technologii cyfrowych. Znaczenie oraz kierunki dostosowawcze, związane z upowszechnianiem się technologii cyfrowych, już dość dawno zostały odnotowane w dokumentach strategicznych Unii Europejskiej, przy czym kluczowym dokumentem w tym zakresie, podkreślającym szczególnie i narastające znaczenie cyfryzacji w życiu społeczno-gospodarczym, stała się Europejska Agenda Cyfrowa UE z 2010 r.¹²³, w której wskazano kluczowe cele wspierania rozwoju cyfrowego (m.in. stworzenie jednolitego cyfrowego rynku europejskiego, wdrożenie standardów interoperacyjności, zapewnienie bezpieczeństwa cyfrowego, podniesienie umiejętności cyfrowych społeczeństw, zapewnienie powszechnego dostępu do szerokopasmowego internetu).

W ostatnim czasie, Europejska Agenda Cyfrowa została odnowiona poprzez przyjęcie nowego dokumentu strategicznego tj. Nowej Strategii Cyfrowej UE („Kształtowanie przyszłości cyfrowej Europy”), opublikowanej z początkiem 2020 r.¹²⁴, w której położono nacisk na działania mające na celu budowę suwerennej technologicznie Europy. Celem Komisji jest przeprowadzenie transformacji cyfrowej w taki sposób, aby przyniosła ona korzyść wszystkim (obywatelom, przedsiębiorcom i środowisku) i pozwoliła na zbudowanie społeczeństwa opartego na rozwiązaniach cyfrowych, z poszanowaniem europejskich wartości. KE podkreśla, że kluczowego znaczenia nabrała samodzielność decyzyjna, dotycząca transformacji cyfrowej. W związku z tym niezbędna jest suwerenność technologiczna, rozumiana jako dostępność integralnej i odpornej infrastruktury, dysponowanie własną siecią i systemem komunikacji. W tym celu przewiduje się interwencję skupioną (w ciągu najbliższych pięciu lat) na trzech kluczowych filarach, które pozwolą rozwinąć jej autonomiczną pozycję w sferze cyfryzacji – będą to: (i) Technologia dla ludzi, (ii) Sprawiedliwa i konkurencyjna gospodarka, (iii) Otwarte, demokratyczne i zróżnicowane społeczeństwo.

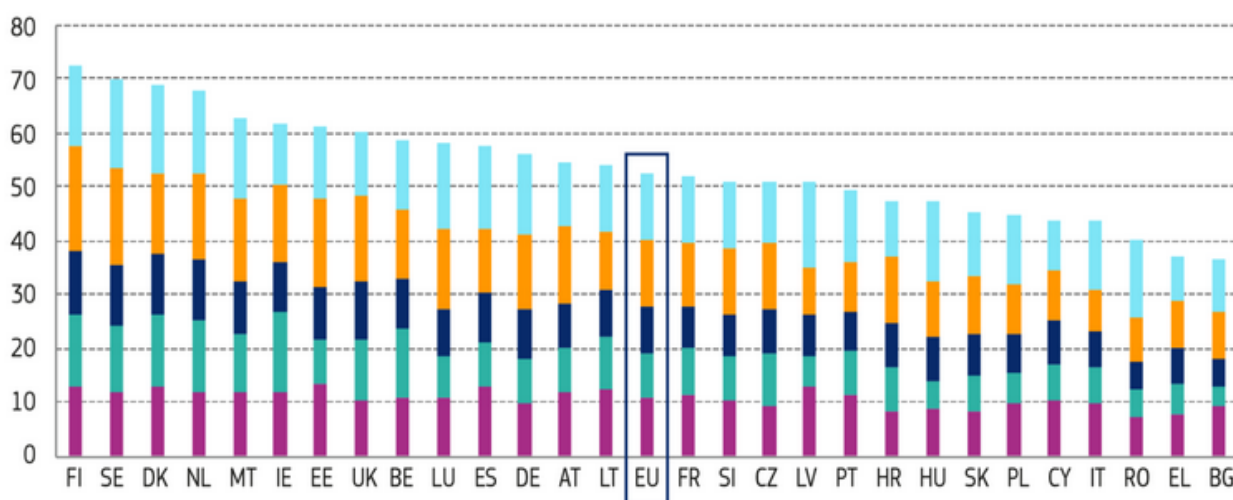
Postępująca cyfryzacja stanowi zatem jedno z kluczowych, a jednocześnie trwałych zjawisk, odzwierciedlających trendy w zakresie przemian społeczno-gospodarczych. Dlatego też,

¹²³ Komunikat Komisji z 19.05.2010 r. Komunikat Komisji z 19.05.2010 r. ‘A Digital Agenda for Europe’, COM(2010)245 final, ([Digital Agenda for Europe](#)).

¹²⁴ Komunikat Komisji z 19.02.2020 r. ‘Shaping Europe’s digital future’, COM(2020)67 final, ([Nowa strategia cyfrowa UE](#)).

szczególnego znaczenia nabiera umiejętność adaptacji regionu do funkcjonowania w nowym otoczeniu, rozwijającym się w oparciu o cyfryzację. Należy w tym miejscu nawiązać również do Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, która traktuje ona cyfryzację jako warunek (wyzwanie) rozwoju dla całej sfery społeczno-gospodarczej¹²⁵. Cyfryzacja stanowi więc wyzwanie rozwojowe dla całego regionu. Interwencja w tym zakresie musi zapewnić realizację rozmaitych przedsięwzięć, zapewniających kompleksową transformację cyfrową. Jednocześnie, oczywistym staje się uzasadnienie dla podejmowania interwencji publicznej w sferze cyfryzacji.

Wykres 7. Zbiorczy indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (Digital Economy and Society Index – DESI)



Legenda: (i) paski / kolumny niebieskie – sfera „łączność”, (ii) żółte – sfera „kapitał ludzki”, (iii) granatowe – sfera „korzystanie z usług internetowych”, (iv) zielone – „integracja technologii cyfrowej” oraz (v) purpurowe – sfera „cyfrowe usługi publiczne”.

Źródło: [DESI 2020](#)

Przywołać można także inne wybrane dane, charakteryzujące sytuację na szczeblu regionalnym. Mianowicie, odwołując się do danych Tablicy innowacyjności regionów¹²⁶, można wskazać na dwa interesujące wskaźniki, tj.: (i) umiejętności cyfrowych oraz (ii) dostępności specjalistów IT. W przypadku pierwszej z miar polskie regiony wypadają niekorzystnie (lokują się na pozycjach 198-214 rankingu na 240 regionów w zestawieniu – wskaźnik dla województwa kujawsko-pomorskiego lokuje je na 202 pozycji). Natomiast regiony polskie wypadają znacznie lepiej, jeśli chodzi o dostępność specjalistów IT – region mazowiecki stołeczny jest w pierwszej dwudziestce rankingu, a województwo kujawsko-pomorskie na pozycji 160. Z kolei uwzględniając wyłącznie dane dla kraju, pod względem

¹²⁵ „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”. UM WKP, 2020, s. 44-46.

¹²⁶ ‘Regional Innovation Scoreboard’. EU, 2021

pierwszego wskaźnika województwo kujawsko-pomorskie zajmuje wysoką 5 pozycję, a w przypadku drugiego znajduje się w środku stawki (8 pozycja)¹²⁷.

Przedstawione powyżej tło, zarówno obejmujące kształtowanie unijnej strategii cyfryzacji (ustalenia strategicznych dokumentów programowych), jak i stan faktyczny dotyczący upowszechnienia cyfryzacji, który wskazuje, że Polska w dziedzinie cyfryzacji powinna zintensyfikować wysiłki w celu poprawy swojej pozycji na tle innych krajów europejskich, uzasadniają interwencję publiczną w analizowanej dziedzinie – w tym przypadku w województwie kujawsko-pomorskim.

Zakres wsparcia

W związku z obserwowanymi trendami, wskazującymi na kapitalne znaczenie rozwoju cyfryzacji, planowane jest objęciem wsparciem przedsięwzięć mających na celu m.in. rozwój usług w zakresie e-kultury, e-usług publicznych / e-administracji, e-edukacji i e-zdrowia (w dużej części jako kontynuacja działań podejmowanych już w okresie ubiegłym).

Cyfryzacja będzie mieć także kluczowe znaczenie dla zwiększenia i zapewnienia wzrostu konkurencyjności gospodarki województwa. Ważnym aspektem działań cyfryzacyjnych stanie się także bezpieczeństwo cyfrowe.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Przedmiot interwencji zapewniającej transformację cyfrową jest wielowątkowy. Główne kierunki wsparcia powinny obejmować sferę gospodarczą, stanowiąc podstawę transformacji technologicznej we wszystkich sferach funkcjonowania przedsiębiorstw. Kolejny obszar to rozwój rozmaitych usług publicznych, które w coraz większym stopniu powinny podlegać cyfryzacji (chodzi m.in. o wspomniane wcześniej rozwiązania w zakresie e-kultury, e-usług publicznych / e-administracji, w tym e-geodezji, jak również usług związanych ze sferą przedsiębiorstw i przedsiębiorczości), e-edukacji i e-zdrowia. Kluczowe znaczenie w rozwoju cyfryzacji ma również zapewnienie cyberbezpieczeństwa. Wreszcie, skuteczność działań w kierunku cyfryzacji warunkuje powszechna dostępność do szerokopasmowego internetu oraz podnoszenie kompetencji cyfrowych mieszkańców regionu.

Wskazanym dziedzinom interwencji w sferze cyfryzacji odpowiadają:

- Po pierwsze, interwencje mające na celu ukształtowanie modelu „regionu cyfrowego”, opartego na cyberbezpiecznych usługach publicznych, a także na wiedzy i kompetencjach cyfrowych jego mieszkańców – interwencja publiczna w tych obszarach prowadzi do ukształtowania rozmaitych rozwiązań o charakterze nie dochodowym. Co więcej, specyfika przedmiotu interwencji jest również taka, że generowane w ich wyniku oszczędności są bardzo trudno mierzalne (np. wynikające z przyrostu kompetencji cyfrowych mieszkańców).

¹²⁷ Op. cit.

Należy tu także dodać, że w województwie kujawsko-pomorskim w grę wchodzi szeroki wachlarz działań w tym zakresie, w znacznej mierze stanowiących kontynuację działań już podejmowanych (jednak niezbędnych do kontynuacji, w celu odpowiedniego rozwinięcia dokonanych już przedsięwzięć)¹²⁸. Działania podejmowane w przeszłości niewątpliwie doprowadziły do zbudowania solidnych podstaw prowadzących do osiągnięcia modelu „regionu cyfrowego”. Oczywiście potrzeby w tym zakresie nie zostały zaspokojone, jednak zbudowane podstawy wymagają kontynuacji wsparcia, aby nie zmarnować efektów już osiągniętych.

- Po drugie, interwencje mające na celu promowanie funkcjonowania i rozwoju sektora gospodarczego w oparciu o rozwiązania cyfrowe („przedsiębiorstwo cyfrowe”), niezbędne w celu zapewnienia oczekiwanej transformacji technologiczną (Przemysł 4.0, robotyzacja, automatyzacja procesów). Ta grupa interwencji jest oczywiście ściśle związana ze sferą biznesu, a ich rezultaty na poziomie przedsiębiorstw powinny prowadzić do wzrostu ich konkurencyjności, odzwierciedlonej rosnącymi przychodami, rentownością i zyskownością.

Uwzględniając opisaną powyżej specyfikę dziedzin interwencji, związanych z cyfryzacją, powiedzieć można, że w przypadku pierwszej grupy, nie adekwatne będą formy oparte na instrumentach finansowych (zasadniczo, także mieszanych)¹²⁹. Właściwe będą tu działania oparte na zasobach finansowych samorządu województwa, w tym uwzględnionych w ramach programowania regionalnego opartego na środkach strukturalnych UE.

¹²⁸ Obecnie w PR FE KP zaplanowano alokację na kontynuację działań cyfryzacyjnych w sferze projektów strategicznych w wysokości 16,5 mln euro (EFRR), obejmujących następujące przedsięwzięcia: e-Administracja (kontynuacja projektu „Infostrada Kujaw i Pomorza 2.0”), e-Zdrowie (kontynuacja projektu e-Zdrowie etap 1 i 2), e-Kultura i e-Edukacja (kontynuacje z poprzednich perspektyw). Jednocześnie wskazano na priorytety, dotyczące kontynuacji: e-Administracja – priorytet najwyższy, na drugim miejscu e-Zdrowie, następnie e-Edukacja i e-Kultura. Należy dodatkowo zauważyć, że wysokość planowanej obecnie alokacji tylko częściowo pokrywa zapotrzebowanie – potrzeby szacowane przez Departament Cyfryzacji sięgają od ok. 46 do ok. 140 mln euro. W związku z szacowaniem potrzeb w sferze cyfryzacji regionu, należy pamiętać, że we wszystkich podejmowanych projektach konieczne będzie bardzo silne uwzględnienie kwestii cyberbezpieczeństwa, z uwagi przywiązywanie coraz większego znaczenia do tych zagadnień (także w dokumentach strategicznych), jak i – z drugiej strony – z uwagi na często niewystarczający poziom zabezpieczeń w stosowanych dotąd rozwiązaniach.

¹²⁹ Komentarza wymaga tu kwestia zapewnienia dostępu do szerokopasmowego Internetu, jako warunku powodzenia transformacji cyfrowej. Działania wspierające w tym zakresie były finansowane w minionym okresie programowania, w ramach Programu Operacyjnego „Polska Cyfrowa, 2014-2020”, w którym wsparcie transferowane było w formie instrumentów finansowych i mieszanych dla projektów o stosunkowo dużej wartości. Obecnie nie wydaje się, aby ten aspekt należało uwzględniać na poziomie programowania regionalnego. Trzeba bowiem pamiętać o planach kontynuacji wsparcia ze szczebla centralnego w latach 2021-2027 (kontynuacja „Polski Cyfrowej”). Wspieranie dostępu do szerokopasmowego Internetu ujęto również w Krajowym Planie Odbudowy w komponencie „Transformacji cyfrowej” (zarówno w części grantowej, jak i pożyczkowej); łącznie alokowane na te cele jest ok. 2,6 mld euro, co jest kwotą wielokrotnie większą w stosunku wcześniejszych interwencji. Zatem, uruchamianie analogicznych form wsparcia na szczeblu regionalnym w zakresie Polityki Spójności nie jest uzasadnione.

Oczywiście, z odmienną sytuacją mamy do czynienia w grupie drugiej. W tym przypadku, z uwagi na ukierunkowanie projektów na generowanie dochodów¹³⁰, interwencja w tym zakresie może opierać się na instrumentach finansowych, bowiem rozwiązania w tym zakresie mieszczą się w działaniach podnoszących konkurencyjność). Przy czym, należy pamiętać, że cyfryzacja w sferze biznesu ma charakter horyzontalny, w tym sensie, iż dotyczy ona praktycznie wszystkich branż i typów przedsiębiorstw. Oznacza to, że działania w tym zakresie mogą być z powodzeniem ujęte w ramach celów interwencji, dotyczących konkurencyjności¹³¹.

Poniżej przedstawiamy argumentację za, jak i przeciw stosowaniu instrumentów finansowych w analizowanej sferze (rozwiązania systemowe w sferze cyfryzacji, z wyłączeniem wspierania transformacji cyfrowej przedsiębiorstw), z końcowymi konkluzjami.

¹³⁰ Np. jako efekt działań wspierających, mających na celu transformację modelu biznesowego, sfinansowanie usług zapewniających dostęp do chmury obliczeniowej, specjalistycznych rozwiązań informatycznych, czy też wdrażania cyfrowych systemów zarządzania procesami w przedsiębiorstwie (np. rozwiązania klasy ERP). Dodajmy, że z uwagi na kapitalne znaczenie cyfryzacji gospodarki, pojawia się tu miejsce na stosowanie instrumentów finansowych mieszanych (np. umorzenie części kapitału lub też uzupełnienie instrumentu finansowego instrumentem bezzwrotnym – np. finansujących usługi doradcze związane ze zmianą modelu biznesowego).

¹³¹ Dlatego też, zagadnienia tego nie ujmujemy w niniejszym celu szczegółowym – zostało ono natomiast odzwierciedlone w celu szczegółowym 1iii.

Tabela 15. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Podmiotami realizującymi projekty są instytucje publiczne; tworzona infrastruktura i cele interwencji mają charakter publiczny. Instytucje te (także realizowane projekty) – co do zasady nie mają charakteru gospodarczego. W przypadku takich przedsięwzięć, bardzo trudno jest przyciągnąć kapitał prywatny (o ile, w ogóle jest to możliwe).	Argumenty „przeciw” jednoznacznie eliminują sensowność stosowania instrumentów finansowych w tej sferze.
		Interwencje mające na celu wdrożenie modelu cyfrowego funkcjonowania regionu, obejmujące m.in. e-usługi publiczne / e-administracja (w tym e-geodezję), e-kulturę, e-edukację i e-zdrowie, czy też sferę podnoszenia wiedzy i kompetencji cyfrowych społeczeństwa oraz sprawy bezpieczeństwa cyfrowego – generalnie nie mają charakteru przedsięwzięć „przychodowych / dochodowych”. Z kolei generowane przez nie oszczędności są wątpliwie w krótkim okresie (i trudnomierzalne).	J.w.
		Finansowanie powszechnej dostępność do szerokopasmowego Internetu – co prawda,	Ze względu na skomplikowany charakter tego rodzaju projektów, niewielką liczbę

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		projekty tego rodzaju mają charakter generujących dochód, jednak są one skomplikowane, charakteryzują się wysoką wartością jednostkową, a także dotyczą liczby operatorów.	potencjalnych operatorów, a także z uwagi na szeroką skalę wsparcia ze szczebla ogólnokrajowego – należy je pozostawić instrumentom programowanych w ramach interwencji centralnych.
		Brak doświadczeń w dystrybucji wsparcia w formie instrumentów finansowych związanych z cyfryzacją przez regionalnych pośredników finansowych. Równolegle, brak doświadczeń w finansowaniu przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego (mogące angażować się w realizację projektów dotyczących cyfryzacji).	W związku z projektami, mającymi na celu zapewnienie powszechnej dostępności do szerokopasmowego Internetu.
		Wysokie koszty budowy systemu dystrybucji ewentualnych instrumentów finansowych, z uwagi na niską liczbę potencjalnych odbiorców wsparcia.	J.w.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Z uwagi na znaczenie i siłę trendów cyfryzacyjnych konieczne są szybkie działania wspierające, oparte o maksymalny efekt zachęty dla ich adresatów – gwarantują to formy bezzwrotne.		Zdecydowanie, to formy bezzwrotne finansowania mogą wywoływać najszybsze efekty w sferze cyfryzacji życia społeczno-ekonomicznego (z uwagi na zmaksymalizowanie preferencji).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Tworzona w ramach działań cyfryzacyjnych infrastruktura ma charakter publiczny.		W związku z tym, zasadne jest finansowanie tej infrastruktury z zastosowaniem środków publicznych (właściwe będą tu zatem transfery w formach bezzwrotnych).
	Konieczność szybkiego generowania korzyści społecznych wynikających z cyfryzacji i cyberbezpieczeństwa przekładające się także na sferę biznesu.		Zapewni to łatwiejsza sterowalność wsparcia dotacyjnego (udzielanego bezpośrednio, bez konieczności angażowania pośredników finansowych).
	Eliminacja ryzyka zbyt powolnej / późnej transformacji cyfrowej regionu.		Strategiczne znaczenie cyfryzacji określonych sfer, istotnych dla rozwoju województwa, wymagające sprawnego przygotowania, jak i szybkiej interwencji.

Podsumowanie: wsparcie rozumiane jako systemowe, będące interwencją obejmującą cyfryzację życia społecznego w regionie (e-usługi publiczne / e-administracja, e-kultura, e-edukacja i e-zdrowie), z uwzględnieniem bezpieczeństwa cyfrowego powinno być wdrażane z wykorzystaniem bezzwrotnych form interwencji (z uwagi na „nie gospodarczy” charakter). Kwestie zapewnienia powszechnej dostępności Internetu szerokopasmowego należy pozostawić interwencji publicznej realizowanej w ramach programów ogólnokrajowych. Sprawy inwestowania w cyfryzację w sektorze regionalnych MŚP mogą być ujęte jako interwencja realizowana poprzez instrumenty finansowe w ramach celu szczegółowego 1iii.

Źródło: Opracowanie własne.

4.2.3. Cel szczegółowy 1iii Wzmacnianie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne

Diagnoza

Zjawisko konkurencyjności (kraju, regionu, przedsiębiorstwa) ma wielowymiarowy charakter i jako takie nie doczekało się dotąd jednoznacznej definicji. Tym niemniej, w związku z celami niniejszego opracowania skupić się można na szeroko rozumianej konkurencyjności przedsiębiorstwa, definiując ją jako zespół cech składających się na zdolność podmiotu do sprostania konkurencji ze strony innych przedsiębiorstw, jak i jego zdolność dochodzenia do dominacji rynkowej. W tym ujęciu rosnąca konkurencyjność przedsiębiorstw przekładać się będzie na lepszą pozycję konkurencyjną gospodarki regionalnej, jak i krajowej (w ramach których funkcjonują przedsiębiorstwa).

Biorąc pod uwagę przedmiot niniejszego opracowania szczególną uwagę poświęcić należy ocenie konkurencyjności regionu kujawsko-pomorskiego, którą w dużej mierze kształtuje sfera gospodarcza, w tym sektor MŚP województwa. Działania wspierające kierowane do tego sektora w ramach polityki publicznej powinny zapewnić rezultaty w postaci trwałego wzrostu przedsiębiorstw oraz podniesienia ich konkurencyjności. Kluczowe w tym zakresie będą mieć inwestycje produkcyjne, a to z uwagi na fakt, że ten czynnik kształtowania konkurencyjności gospodarki wciąż nie wypada w Polsce dobrze na tle innych gospodarek krajów UE, będąc jednocześnie kluczowym czynnikiem rozwojowym, decydującym o produktywności i pozycji konkurencyjnej – mianowicie, inwestycje sektora przedsiębiorstw w Polsce stanowią mniejszą część PKB (10,85%), niż średnio w EU27 (14,22%) oraz w krajach sąsiadujących: Czechy (17,61%), Niemcy, (12,71%), Litwa (13,85%), Słowacja (13,66%).¹³² Nadal na stosunkowo niskim poziomie utrzymuje się produktywność pracy – w Polsce wynosi 82% średniej UE.¹³³ Problemem jest także kwestia cyfryzacji działalności gospodarczej, a szerzej rozwoju cyfrowego całego systemu społeczno-gospodarczego, decydującego o możliwościach dostosowawczych względem globalnych trendów technologicznych i w związku z tym absorpcji najnowszych technologii oraz wdrażaniu cyfrowych modeli w działalności gospodarczej. W tym zakresie przywołać można konkluzje, płynące z opublikowanego w czerwcu 2021 r. przez KE najnowszego Indeksu Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego 2020. KE zwraca uwagę, że aby UE, mogła konkurować na arenie międzynarodowej, państwa członkowskie muszą zdecydowanie dążyć do rozwoju cyfryzacji. Polska zajęła w rankingu 23. miejsce – w porównaniu do zeszłego roku to awans z miejsca 25. Warto jednak przypomnieć, że Polska była już na 23 miejscu w 2017 roku¹³⁴. Innymi słowy, istnieje potrzeba wzmocnienia działań i inwestycji w sferze cyfryzacji.

¹³² Eurostat – [udział inwestycji przedsiębiorstw w PKB - 2019](#). Udział inwestycji na podobnym poziomie utrzymuje się od 2015 r. (w 2015 r. udział wynosił 10,99%).

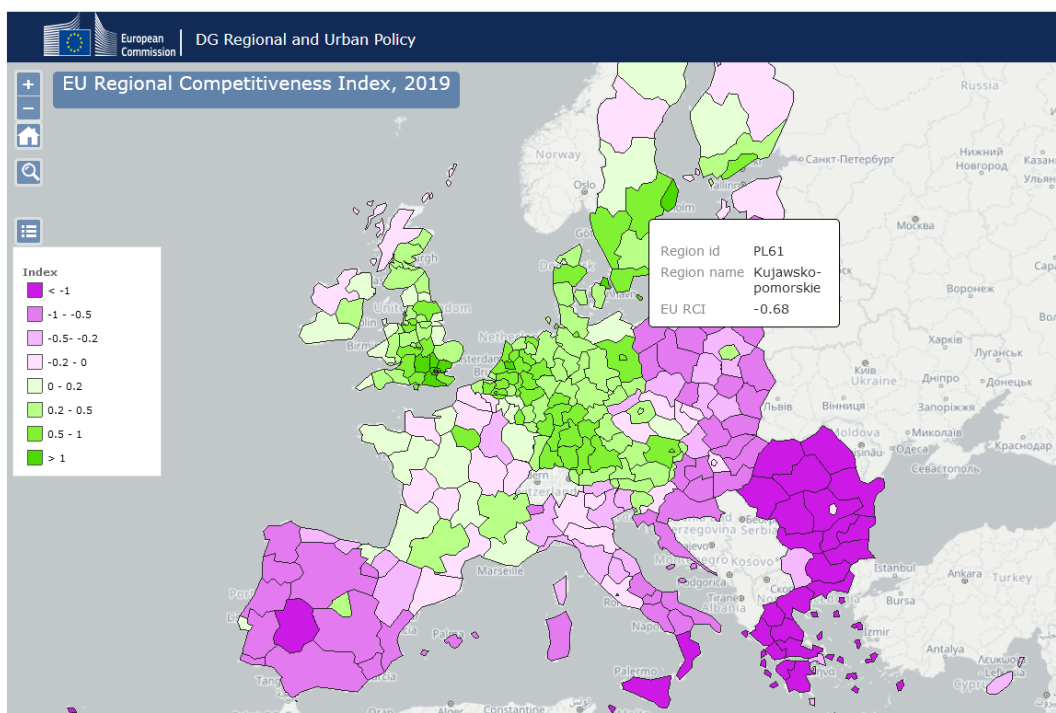
¹³³ Eurostat – [produktywność pracy w Polsce jako % średniej unijnej - 2020 \(UE27\)](#).

¹³⁴ Digital Economy and Society Index, DESI 2020, [Indeks gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego – DESI 2020](#). Problematyka cyfryzacji mieści się w odrębnym celu szczegółowym interwencji w ramach PR FE KP (CS

Jeśli chodzi o region kujawsko-pomorski to wypada on niekorzystnie pod względem poziomu syntetycznego wskaźnika konkurencyjności regionów w Unii Europejskiej¹³⁵, osiągając wynik znacznie poniżej średniej UE (wskaźnik zbiorczy RCI dla województwa kujawsko-pomorskiego wynosi -0,68).

Jednocześnie województwo rejestruje jeden z najniższych wskaźników zbiorczych wśród regionów Polski (pozycja 13 na 17 regionów, z wynikiem 34,6 wobec średniej krajowej 42,8)¹³⁶. Warto wspomnieć, że elementem stanowiącym podstawę do wyliczenia tego wskaźnika jest m.in. ocena poziomu innowacyjności – pod tym względem region został oceniony również poniżej średniej krajowej – poziom wskaźnika wynoszący 23,2 wobec średniej krajowej, równej 28,8. Podobnie, jeśli chodzi o wskaźnik efektywności ogólnej, obejmującej trzy kategorie: jakość szkolnictwa wyższego i systemu uczenia się przez całe życie, efektywność rynku pracy oraz wielkość rynku regionalnego – w przypadku tego wskaźnika województwo uplasowało się także na 13 pozycji w Polsce z wynikiem 55,5 wobec średniej dla Polski, wynoszącej 64,0.

Wykres 8. Zbiorczy indeks konkurencyjności (RCI) – województwo kujawsko-pomorskie na tle innych regionów UE



Źródło: [Regional Competitiveness Index 2019](#)

1ii), tym niemniej ma ona kluczowe znaczenie dla kształtowania konkurencyjności regionu i konkurencyjności sektora przedsiębiorstw i dlatego powinna być uwzględniana także w interwencjach dotyczących zapewnienia wzrostu i konkurencyjności MŚP.

¹³⁵ 'The EU regional Competitiveness index' (RCI), [Regional Competitiveness Index 2019](#) – wskaźniki dla krajów w podziale na regiony, prezentowane w zakresie od 0 (min.) -100 (max.).

¹³⁶ (RCI), [Regional Competitiveness Index 2019](#) – wskaźniki dla Polski w podziale na regiony.

W przeprowadzonych w ostatnim czasie kompleksowych badaniach, dotyczących oceny konkurencyjności województwa kujawsko pomorskiego, stwierdzono, że poziom konkurencyjności sektora MŚP w województwie jest umiarkowanie zadawalający¹³⁷, a to oznacza, że konieczne jest podejmowanie dalszych intensywnych działań prowadzących do wzrostu konkurencyjności gospodarki regionalnej (w tym sektora MŚP). Zwraca się przy tym uwagę, że jednym z kluczowych czynników, decydujących o poziomie konkurencyjności, jest innowacyjność – w województwie jest ona oceniana jako stosunkowo niska. Istotne znaczenie ma także kształtowanie się czynników wpływających na produktywność (brak wyraźnego spadku kosztów, umiarkowany wzrost sprzedaży, brak lub niewielki wzrost wielkości produkcji i umiarkowane wzrosty sprzedaży), a także (silnie podkreślany) niski poziom współpracy pomiędzy przedsiębiorcami oraz pomiędzy przedsiębiorcami i otoczeniem. Autorzy oceniają, że w tej sytuacji poprawa produktywności, będąca kluczową determinantą konkurencyjności, wymaga szczególnej uwagi¹³⁸. Konkluzje te nabierają szczególnego znaczenia, gdy bierze się pod uwagę jeden z unijnych strategicznych celów rozwojowych, dotyczących nowego okresu programowania interwencji publicznej (2021-2027), a mianowicie ukierunkowania rozwoju przedsiębiorstw w kierunku modelu Przemysłu 4.0, a więc przemysłu opartego na robotyzacji / automatyzacji / cyfryzacji procesów gospodarczych i związaną z tym koniecznością podnoszenia kompetencji przedsiębiorstw i nasilania współpracy.

Innym, wysoce miarodajnym wskaźnikiem konkurencyjności regionalnej jest ukierunkowanie gospodarki na eksport. Jeśli chodzi o województwo kujawsko-pomorskie, to przeprowadzane w ostatnim czasie diagnozy wskazują na niską zdolność eksportową regionalnych przedsiębiorstw. Mianowicie, na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat (2007-2018), tempo wzrost wolumenu eksportu w województwie było mniejsze niż w Polsce – w rezultacie udział eksportu w PKB województwa w stosunku do udziału w PKB Polski był mniejszy o blisko 15 p.proc. (województwo – 29%; Polska – 44%; w 2018 r.). Województwo kujawsko-pomorskie znajduje się na 10. miejscu wśród polskich województw, zarówno pod względem

¹³⁷ Ocena ta jest zbieżna z ustaleniami innego opracowania krajowego, w którym zaprezentowano wyniki oceny konkurencyjności województwa kujawsko-pomorskiego w oparciu o model wskaźnikowy. W przeprowadzonym procesie badawczym województwo kujawsko-pomorskie w 2018 r. znalazło się na 10. miejscu w Polsce pod względem syntetycznego wskaźnika innowacyjności przedsiębiorstw. Stosując tę metodologię, odnotowano w stosunku do roku 2015, wzrost pozycji województwa w rankingu – w 2015 r. zajmowało ono 15 pozycję. Tym niemniej, konkluzją, którą sformułowano w oparciu o to badanie, było wskazanie, że spośród różnych wskaźników poddanych ocenie, w przypadku ponad połowy z nich (8 na 14) województwo odnotowało wyniki poniżej średniej krajowej. W szczególności, niski okazał się wskaźnik innowacyjności. W tej sytuacji uznano, że niezbędne jest podjęcie działań na rzecz zwiększania poziomu innowacyjności przedsiębiorstw (innowacyjności produktowej, produkcyjnej, organizacyjnej); „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa /.../”. Projekt badawczy Regiogmina, op. cit. (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021.

¹³⁸ M. Zastempowski, A. Glińska-Noweś et al. „Sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim”. WN UMK, Toruń 2021 – publikacja w ramach projektu badawczego Regiogmina (GOSPOSTRATEG).

liczby eksporterów, jak i wartości eksportu¹³⁹. Porównanie udziału wartości eksportu i udziału liczby eksporterów z regionu, wskazuje, że średnia wartość eksportu przypadająca na przedsiębiorstwo jest niższa, a sama działalność eksportowa bardziej rozproszona. W jednym z przeprowadzonych badań wykazano, że jedynie 4,2% przedsiębiorstw województwa eksportuje swoje produkty¹⁴⁰. Natomiast na pozytywną ocenę zasługuje struktura eksportu. Znaczną część towarów eksportowanych stanowią dobra stosunkowo wysoko przetworzone (surowce i wyroby o niskim stopniu przetworzenia odgrywają rolę, jednak nie stanowią większości wolumenu eksportu¹⁴¹). W badaniach zidentyfikowano również branże, które wykazują wysoki potencjał eksportowy – są to: branża metalowa, maszynowa, przetwórstwa spożywczego, IT, wyposażenia wnętrz (w tym drzewna), papiernicza, tworzyw sztucznych i branża chemiczna¹⁴².

Nie ulega wątpliwości, że podnoszeniu konkurencyjności gospodarek regionalnych sprzyja dobrze funkcjonujący sektor instytucji otoczenia biznesu, specjalizujących się w rozmaitych dziedzinach wsparcia dla biznesu, a w tym zakresie, w szczególności świadczeniu usług doradczych dla sfery przedsiębiorstw (głównie sektora MŚP). W świetle zaawansowanych celów rozwojowych (np. transformacja prowadząca do modelu Przemysłu 4.0 w funkcjonowaniu przedsiębiorstw) usługi doradcze są nieodzownym elementem prawidłowego kontekstu rozwojowego przedsiębiorstw. Dane z badań ewaluacyjnych wskazują jednak na niski poziom zainteresowania tego typu usługami ze strony samych przedsiębiorców. Wnioski, dotyczące wspierania dostępu do usług okołobiznesowych wskazują na zasadność wspierania dostępu do takich usług z zastosowaniem form bezzwrotnych¹⁴³. Podobne wnioski dotyczą także sfery wspierania konkurencyjności już na wczesnym etapie rozwoju przedsiębiorstwa, z natury rzeczy obejmującego różnego rodzaju usługi doradcze. Najlepszą zachętę do korzystania z tego typu wsparcia stanowić mogą

¹³⁹ „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa /.../”. Projekt badawczy Regiogmina, op. cit., s. 83-85 (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021.

¹⁴⁰ M. Zastempowski, A. Glińska-Neweś et al. „Sektor mikro-, małych i średnich /.../, op. cit., s. 28.

¹⁴¹ „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”. UM WKP, 2020, s. 25.

¹⁴² „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa /.../”. Projekt badawczy Regiogmina, op. cit., s. 87 (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021.

¹⁴³ Można tu przywołać wiele mówiące doświadczenia krajowego programu wspierania dostępu do usług doradczych o charakterze proinnowacyjnym (opartego na modelu popytowym tj. zakładającym schemat, w którym wnioskującym o wsparcie jest przedsiębiorca). Instrument ten realizowany był w ramach poddziałania 2.3.1 POIR – Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP. Przebieg dystrybucji wsparcia wskazywał jednoznacznie na ograniczone zainteresowanie doradztwem ze strony przedsiębiorców. Ostatecznie zdecydowano o uzupełnieniu instrumentu o wsparcie inwestycyjne (doradztwo + dotacja inwestycyjna) – dopiero ten zabieg spowodował większe zainteresowanie usługami doradczymi. Dodatkowo, w ramach ewaluacji tego poddziałania 2.3.1 POIR, sformułowano wniosek o potrzebie rozważenia zmiany systemu wspierania dostępu do proinnowacyjnego doradztwa, poprzez powrót do bezpośredniego wsparcia ośrodków innowacyjności, zwiększającego ich potencjał merytoryczny i operacyjny, co ma skutkować skutecznym pozyskiwaniem odbiorców usług doradczych oraz wzrostem ich jakości; zob. „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy”, Warszawa 2020, PARP, s. 144-152.

rozmaite rozwiązania grantowe (bony / vouchery na zakup usług) – wspomnieliśmy już o nich w ramach rozważań dotyczących form wsparcia w CS i (w kontekście finansowania niewielkich prac badawczych), natomiast w tym miejscu chodzi o analogiczne mechanizmy transferu wsparcia, przy czym ukierunkowanego na inne dziedziny tematyczne (np. doradztwo w zakresie wyboru technologii, audyt technologiczny, nawiązywanie współpracy z podmiotami zagranicznymi w celu uruchomienia lub intensyfikacji eksportu, doradztwo w ramach dziedzin specjalistycznych, np. wdrażania rozwiązań GOZ, czy Przemysłu 4.0 w przedsiębiorstwie).

Skuteczność interwencji kierowanej do przedsiębiorców w regionie będzie wypadkową istnienia odpowiedniej infrastruktury biznesowej, w tym inkubatorów przedsiębiorczości, ośrodków wspierających przedsiębiorczość i innowacyjność oraz dostępności terenów pod działalność gospodarczą dla MŚP. Wsparcie podmiotów oferujących tego rodzaju „infrastrukturę” znajduje zatem również uzasadnienie, szczególnie przy założeniu stworzenia kompleksowego systemu rozwiązań okołobiznesowych, których funkcjonowanie stwarzać będzie warunki sprzyjające podnoszeniu konkurencyjności całego systemu gospodarczego w województwie kujawsko-pomorskim. Odrębną dziedzinie interwencji stanowi również promocja gospodarcza regionu, która stanowić powinna instrument prowadzący do nowych inwestycji w regionie (podejmowanych zarówno przez firmy regionalne, jak i pochodzących z zewnątrz).

Prezentowane powyżej ustalenia przemawiają za zasadnością interwencji publicznej, skierowanej na podnoszenie konkurencyjności, przy czym, z uwagi na dziedzinę tematyczną objętą CS 1iii chodzi tu o wsparcie kierowane do regionalnego sektora MŚP.

Zakres wsparcia

Sfera interwencji celu szczegółowego 1iii dotyczy wzmacniania wzrostu i konkurencyjności mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim, poprzez wspieranie inwestycji produkcyjnych, w tym obejmujących wdrażanie wyników działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej (w szczególności wypracowywanej w ramach interwencji celu szczegółowego 1i). Szczególną sferę tej interwencji stanowi wspieranie rozwoju cyfrowych modeli funkcjonowania przedsiębiorstw, także cyfryzacja usług i wyrobów, transformacja przedsiębiorstw w kierunku Przemysłu 4.0, obejmująca robotyzację i automatyzację procesów wytwórczych / usługowych, a także internacjonalizację działalności i wzrost eksportu. Inne sfery w polu zainteresowania to dostosowanie przedsiębiorstw do wymogów gospodarki niskoemisyjnej, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii oraz rozwoju w modelu gospodarki obiegu zamkniętego¹⁴⁴. Inwestycje w ramach całego spektrum omówionych powyżej zagadnień powinny również prowadzić do powstawania wysokiej jakości nowych miejsc pracy, w tym funkcjonujących

¹⁴⁴ Z uwagi na układ programowania interwencji w programie regionalnym, te trzy kwestie wchodzą w zakres celów szczegółowych w ramach innych Celów Polityki (CP2).

w środowisku zdalnym. Interwencja we wskazanych obszarach przyczyni się do transformacji przemysłowej województwa, opartej na wzroście udziału przemysłów wysokiej i średnio-wysokiej techniki, kreatywnych, a także wiedzochłonnych usług.

Zgodnie z założeniami programowymi, w sferze interwencji celu szczegółowego 1iii leżą również interwencje, dotyczące wspierania rozwoju infrastruktury biznesowej, w tym tworzenia inkubatorów przedsiębiorczości, rozwoju ośrodków wspierających przedsiębiorczość, wspierania start-up'ów, uzbrojenia terenów pod potrzeby inwestycyjne MŚP, a także działania w zakresie promocji gospodarki regionalnej.

Opisane powyżej sfery interwencji przewidziane dla CS1 iii odpowiadają sferom pożądanej interwencji, na które wskazuje przedstawiona wcześniej diagnoza. W kontekście ustaleń diagnostycznych mówić można o czterech generalnych obszarach wsparcia, zapewniających: (1) rozwój szeroko rozumianej infrastruktury biznesowej, w tym przedsięwzięć wspierających akcelerację podmiotów gospodarczych, zapewniających ich konkurencyjność, a także zwiększających dostępność terenów inwestycyjnych, (2) wzmocnienie konkurencyjności MŚP, wynikające z rosnącej innowacyjności, w tym będącej efektem absorpcji najnowszych technologii i rozwiązań oraz pojawiających się w wyniku ich zastosowania nowych, innowacyjnych produktów, (3) wzrost internacjonalizacji regionalnego sektora MŚP, w tym przede wszystkim poprzez eksport zaawansowanych technologicznie wyrobów, (4) dostępność usług doradczych związanych z podnoszeniem konkurencyjności (np. wyborem i pozyskiwaniem nowych technologii) oraz (5) promocja gospodarcza regionu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Najogólniej rzecz biorąc, sfera interwencji celu szczegółowego 1iii dotyczy zapewnienia wzrostu i konkurencyjności przedsiębiorstw sektora MŚP w województwie kujawsko-pomorskim¹⁴⁵. Nawiązując do zarysowanego powyżej zakresu wsparcia, obejmuje ona interwencje, które są kierowane do dwóch grup beneficjentów, tj.:

¹⁴⁵ Stosownie do obecnych regulacji, wsparcie działań inwestycyjnych może wykraczać poza wąską definicję MŚP (zgodnie z Zaleceniem Komisji 2003/361/WE z 2003 r. w sprawie definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. L 124, str. 36). Mianowicie, dopuszczalne jest wspieranie inwestycji dokonywanych przez „małe spółki o średniej kapitalizacji” (*small mid-caps*) oraz „spółki o średniej kapitalizacji” (*mid-caps*), o ile formę wsparcia stanowią instrumenty finansowe. Dopuszczalne jest również wspieranie inwestycji dokonywanych przez spółki o średniej kapitalizacji, przeznaczonych na rozwijanie i wzmocnienie zdolności badawczych i innowacyjnych lub wykorzystywanie zaawansowanych technologii (art. 5 ust. 2 lit. c) i d) Rozporządzenia (UE) 2021/1058 w sprawie EFRR). Przy czym, „małe spółki o średniej kapitalizacji” oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 499 pracowników, niebędące MŚP; „spółki o średniej kapitalizacji” oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 3 000 pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji (definicje na podstawie art. 2 pkt 6) i 7) Rozporządzenia (UE) 2015/2017 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych).

- mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz małych spółek o średniej kapitalizacji (*small mid-caps*)¹⁴⁶,
- podmiotów stanowiących lub rozwijających infrastrukturę wspierającą realizację inwestycji przez sektor przedsiębiorstw, w tym podmiotów świadczących rozmaite usługi rozwojowe na rzecz sfery biznesu, a także zapewniających / wzmacniających sieciowanie i współpracę gospodarczą.

Wspieranie procesów, dotyczących inwestycji produkcyjnych w sektorze MŚP województwa znajduje oczywiście pełne uzasadnienie, zarówno jako kontynuacja wcześniej realizowanych działań wspierających, jak i obecnie, jako realizacja obecnych założeń polityki gospodarczej województwa, uwzględnionych w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego w ramach Celu głównego 3. Konkurencyjna gospodarka¹⁴⁷. Jest poza dyskusją, że wyzwania transformacyjne dotyczące gospodarki województwa wymagają wspierania aktywności inwestycyjnej całej sfery gospodarczej, w szczególności zaś w dziedzinach decydujących współcześnie o nowoczesności i konkurencyjności, z uwzględnieniem transformacji do modelu Przemysłu 4.0, funkcjonowania w paradygmacie gospodarki obiegu zamkniętego, „zielonego”, jak i „cyfrowego” przedsiębiorstwa. Wywołanie wzrostu nakładów inwestycyjnych, uwzględniających powyższe założenia, powinno być przedmiotem interwencji regionalnej polityki publicznej. Interwencja ta będzie reagować na generalnie słaby komponent wzrostu gospodarczego w Polsce (problem ten dotyczy także województwa kujawsko-pomorskiego), czyli inwestycje (prywatne) sektora przedsiębiorstw – jest więc całkowicie uzasadniona, jako działanie zmierzające do zahamowania i odwrócenia niekorzystnego trendu.

Bardzo dobre, dodatkowe uzasadnienie omawianego tu kierunku interwencji stanowią wyniki badań przeprowadzonych w sektorze MŚP województwa kujawsko-pomorskiego, obrazujące rozmaite kwestie związane z procesami inwestycyjnymi realizowanymi lub planowanymi przez podmioty tego sektora. Przy czym, już na wstępie należy zaznaczyć, że opierając się na wynikach przywoływanego tu badania, można realnie oczekiwać stosunkowo wysokiego zainteresowania interwencją publiczną w omawianym tu obszarze konkurencyjności przedsiębiorstw¹⁴⁸.

¹⁴⁶ Wspieranie podmiotów większych rozmiarów (tu: *small mid-caps*) może znajdować uzasadnienie np. w związku z ich ewentualną trudną sytuacją, będącą skutkiem pandemii COVID-19, potęgowaną również (także w wyniku pandemii) zawodnością mechanizmów rynkowych. Poza tym, obecne mechanizmy interwencji realizowanej z udziałem wsparcia ze środków unijnych, dopuszczają możliwość kierowania interwencji do tej kategorii podmiotów (nie występują przeciwwskazania formalne).

¹⁴⁷ „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”. UM WKP, 2020, s. 162 i n.

¹⁴⁸ Przedstawioną dalej, zwięzłą analizę wyników badania ilościowego, prezentujemy jedynie w celu przedstawienia argumentów, pozwalających oczekiwać wysokiego popytu na wsparcie. Omówienie zakresu tego badania oraz wybranych jego wyników znajduje się w roz. 2 opracowania – do niektórych elementów tego opisu nawiązujemy w niniejszej części.

Realizując zamierzenia inwestycyjne, przedsiębiorstwa regionalnego sektora MŚP bazują głównie na środkach własnych (na źródło to wskazuje 82% badanych), które uzupełniane są zewnętrznym, zwrotnym finansowaniem komercyjnym (o korzystaniu z tego źródła informuje ok. 31% respondentów) oraz wsparciem publicznym (dotacje – w przypadku 14% badanych). Przewaga własnych źródeł finansowania w jakiejś mierze powoduje ograniczenie nakładów, odpowiednio do zdolności inwestora. Poza tym, pewien odsetek przedsiębiorstw spośród całej badanej populacji, zmuszony był jednak do rezygnacji (15%) lub ograniczenia zamierzeń inwestycyjnych (11%). Główne powody stanowiły dwa czynniki: brak wystarczających środków finansowych (41%) oraz niepewność rozwoju sytuacji w związku z pandemią koronawirusa (44%). Część z tych przedsiębiorców ubiegała się o finansowanie komercyjne jednak nie była w stanie pozyskać go, najczęściej z uwagi na negatywną ocenę zdolności kredytowej oraz brak wystarczających zabezpieczeń.

Natomiast, jeśli chodzi o zidentyfikowane w badaniu plany inwestycyjne (w najbliższych trzech latach), to sytuacja (w związku z przedmiotem omawianej tu interwencji) wygląda zachęcająco, bowiem 54% badanych planuje inwestycje dotyczące zwiększenia zdolności produkcyjnych / usługowych (np. zakup narzędzi, maszyn/urządzeń, pojazdów, rozbudowa nieruchomości itp.). Znaczna część przedsiębiorców planuje także nakłady, które są niezbędne do wprowadzenia do firmy nowych wyrobów lub usług (43%), a w przypadku 28% respondentów nakłady inwestycyjne mają dotyczyć cyfryzacji procesów i wdrażania technologii informatycznych. Bardzo wysoki udział dotyczy także ponoszenia nakładów na szkolenia i doskonalenie kompetencji pracowników (31%). Udział różnych innych celów inwestycyjnych jest już zdecydowanie mniejszy (np. efektywna gospodarka zasobami – 20%, wykorzystanie odnawialnych źródeł energii – 17%, zwiększenie efektywności energetycznej – 14%, rozpoczęcie lub rozwój sprzedaży na rynkach zagranicznych – 10%). Jednocześnie w związku z artykułowanymi planami przedsiębiorcy informują, że dla ich realizacji niezbędne będzie pozyskanie finansowania zewnętrznego – w głównych, najczęściej wskazywanych przedmiotach inwestycji, na oczekiwanie takie wskazuje od 50% do nawet 75% (inwestycje dotyczące zwiększenia zdolności produkcyjnych).

Jak widać z powyższego, zwięzłego podsumowania badań ilościowych, zastosowanie interwencji dotyczącej zapewnienia wzrostu i konkurencyjności, z pewnością napotka na wyraźny popyt.

Jeśli chodzi o adekwatne formy interwencji publicznej w spektrum celu szczegółowego 1iii, to należy zauważyć, iż w sferze bezpośredniego wspierania MŚP, prowadzącego do wzrostu zdolności produkcyjnych dzięki wykorzystaniu zaawansowanych rozwiązań technologicznych, mamy do czynienia z przedsięwzięciami o charakterze przychodowym. Mowa jest tu zatem o projektach, które co do zasady, powinny generować dochody. Co więcej, ryzyko inwestycyjne jest w przypadku takich projektów zdecydowanie mniejsze, niż w przedsięwzięciach, których trzon stanowi działalność badawczo-rozwojowa. Cechy te oznaczają, że adekwatną formę interwencji stanowić tu będą instrumenty finansowe –

przede wszystkim (choć nie wyłącznie) o charakterze dłużnym (pożyczki), a w przypadku pewnych dziedzin (preferowanych) instrumenty mieszane.

Z inną sytuacją mamy do czynienia w przypadku drugiej grupy potencjalnych beneficjentów wsparcia, tj. podmiotów świadczących usługi w zakresie inkubacji i wspierania przedsiębiorczości (stanowiące segment instytucji otoczenia biznesu), czy też rozwijających infrastrukturę wspomagającą inwestowanie (tereny inwestycyjne). W tych przypadkach, adekwatne formy wsparcia stanowić będą instrumenty bezzwrotne (dotacje). Decydujące znaczenie ma tutaj charakter tej sfery interwencji, który, albo dotyczy wspomaganie rozwoju wczesnych faz rozwoju biznesu¹⁴⁹ przez sferę instytucji otoczenia biznesu¹⁵⁰, albo też rozwoju infrastruktury inwestycyjnej – w tym drugim przypadku, głównym odbiorcą wsparcia będą jednostki samorządu terytorialnego. Uzasadnienie dla stosowania form bezzwrotnych w przypadku rozwijania terenów inwestycyjnych stanowią obecnie (przede wszystkim) skutki pandemii, a także polityka ogólnokrajowa, która prowadzi do ograniczenia przychodów jednostek samorządu terytorialnego (a w konsekwencji ogranicza zdolność do zadłużania się)¹⁵¹. Rodzajem interwencji może być również tworzenie infrastruktury wspierającej badania i wypracowywanie / testowanie nowych innowacyjnych rozwiązań – w tym kontekście (przykładowo) można mówić o tworzeniu tzw. fab-labów¹⁵². Sądzymy, że zasadnym jest tworzenie tego typu ogólnodostępnej infrastruktury przez jednostki samorządu terytorialnego, w ramach wykorzystania instrumentów interwencji terytorialnej (ZIT).

Z kolei jeśli chodzi o wspieranie internacjonalizacji sektora MŚP to podzielamy konkluzje płynące z ostatnio przeprowadzonych innych badań. Mianowicie, wnioski z diagnozy potencjału eksportowego przedsiębiorstw w regionie kujawsko-pomorskim¹⁵³ wskazują na potrzebę: (1) wspierania promocji marek regionalnych, realizowanej we współpracy partnerskiej województwa i firm z regionu, (2) organizacji wsparcia dla firm

¹⁴⁹ Na tym etapie bardzo trudno jest przewidzieć ostateczne efekty wsparcia. Poza tym, wsparcie dotyczy bardzo wczesnych faz, w który dopiero dochodzi do wstępnej walidacji pomysłu na biznes. Zatem, działalność tego rodzaju ma wybitnie wspierający charakter, oferowany podmiotom, które najczęściej są dopiero przed pierwszą sprzedażą. Jednocześnie pomysłodawcy dysponują bardzo ograniczonymi zasobami. Zatem, de facto, mowa jest tu o niedochodowej działalności doradczej.

¹⁵⁰ Biorąc pod uwagę stronę / podmiot dostawcy usług wsparcia, najczęściej są to podmioty nie działające dla zysku (lub też, przeznaczające generowane nadwyżki na cele statutowe, związane z oferowaniem wsparcia w sferze aktywizowania przedsiębiorczości i wspierania MŚP w regionie).

¹⁵¹ Ponadto, warto tu dodać, że konkluzje wskazujące na adekwatność stosowania instrumentów bezzwrotnych w sferze rozwijania terenów inwestycyjnych sformułowane były już wcześniej (przed pandemią) – np. w ramach badań regionalnych dotyczących zasadności stosowania instrumentów finansowych, jako źródła tworzenia terytorialnej infrastruktury inwestycyjnej. Dodatkowo, nie bez znaczenia jest także ukierunkowanie podobnych działań w ramach KPO, w którym przewiduje się szeroki zakres wsparcia, dotyczącego terenów inwestycyjnych (w komponencie dotacyjnym), co mogłoby kolidować z zastosowaniem ewentualnego instrumentu finansowego w tej sferze na poziomie regionalnym.

¹⁵² *Fabrication Laboratory* – rodzaj pracowni lub małego laboratorium.

¹⁵³ „Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa /.../”. Projekt badawczy Regiogmina, op. cit., s. 88 (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021.

rozpoczynających działalność eksportową, otrzymywanego od IOB w formie mentoringu i doradztwa (w tym dla firm już prowadzących działalność eksportową – w zakresie wchodzenia na nowe rynki) oraz (3) wsparcia w zakresie certyfikacji produktów za granicą (spełnienia wymogów administracyjnych w tym zakresie). Generalnie, sądzimy, że wsparcie internacjonalizacji powinno być kontynuowane w ramach i na zasadach realizowanego już w województwie „Funduszu Eksportowego – granty dla MŚP z województw kujawsko-pomorskiego”¹⁵⁴, z odpowiednim uwzględnieniem wskazanych powyżej obszarów interwencji.

Przechodząc do podsumowania i prezentacji możliwego układu instrumentów finansowych, warto jeszcze odwołać się do zidentyfikowanych w badaniu opinii niektórych respondentów, w tym pośredników finansowych i Menadżerów Funduszy Funduszy, dotyczących całego układu instrumentów finansowych wdrażanych w RPO WK-P 2014-2020. Mianowicie, zdaniem respondentów, ogólny układ oraz dziedziny stosowania instrumentów finansowych były trafne (wyjąwszy instrument „Pożyczki na B+R”), natomiast liczba oferowanych produktów była zbyt duża, a w przypadku niektórych z nich można by dyskutować o „nakładaniu” się przedmiotu interwencji, których dotyczyły (dodajmy, że już sam fakt podziału systemu wdrażania instrumentów finansowy pomiędzy trzech menadżerów, skutkowało pewną komplikacją). Układ ten był więc rozczłonkowany, co czyniło go skomplikowanym (szczególnie z punktu widzenia potencjalnych odbiorców ostatecznych). Respondenci konkludowali, że w przyszłości należałoby dążyć do zbudowania systemu bardziej przejrzystego, opartego na zdecydowanie mniejszej liczbie rozwiązań produktowych, w którym pośrednik finansowy mógłby oferować finansowanie, stosowane elastycznie pod kątem potrzeb odbiorcy ostatecznego (np. pożyczki, umożliwiające finansowanie potrzeb odbiorcy ostatecznego, obejmujących różne dziedziny przedmiotu finansowania – zależnie od preferencji).

Podsumowując, architektura wsparcia w ramach niniejszego celu szczegółowego powinna objąć następujące typy instrumentów:¹⁵⁵

- (Grupa 1) Pożyczka o preferencyjnym charakterze¹⁵⁶ (finansowanie dłużne), przeznaczona na inwestycje realizowane w dziedzinach priorytetowych

¹⁵⁴ Projekt realizowany przez Toruńską Agencję Rozwoju Regionalnego S.A. w partnerstwie z Bydgoską Agencją Rozwoju Regionalnego i Izbą Przemysłowo-Handlową w Toruniu, współfinansowany w ramach RPO WK-P, 2014-2020.

¹⁵⁵ Poniżej przedstawiamy wstępne zarysy proponowanych instrumentów finansowych. Propozycje te w odpowiednim zakresie nawiązują do konkluzji wskazujących na potrzebę zaproponowania nowych rozwiązań, które powinny (w miarę możliwości) spełniać postulat wysokiej kompleksowości. Uszczegółowiona postać poszczególnych instrumentów wypracowana zostanie w ramach drugiego etapu badania, w ramach którego sporządzone zostaną fiszki poszczególnych instrumentów. Dyskusja o kształcie tych instrumentów będzie jeszcze kontynuowana w oparciu o doprecyzowane wstępnie parametry.

¹⁵⁶ Wskazane jest aby instrument miał charakter inwestycyjny (obejmował wszystkie niezbędne elementy procesu inwestycyjnego – np. zakup urządzeń, instalacja, wraz z przygotowaniem miejsca instalacji), jednak doduszał (uzupełniające) finansowanie potrzeb obrotowych, związanych bezpośrednio z przedmiotem inwestycji. Uwaga ma zastosowanie do prezentowanych instrumentów, zarówno w ramach grupy 1, jak i 2.

(dziedziny objęte inteligentnymi specjalizacjami regionu¹⁵⁷), prowadzące do innowacji procesowych lub produktowych¹⁵⁸. Pożyczka przeznaczona na finansowanie:

- wdrożeń nowych technologii / wyrobów / usług, będących rezultatem działalności B+R+I, w tym zrealizowanej w ramach interwencji przewidzianej w celu szczegółowym 1i,
- pozyskania technologii, maszyn i urządzeń, w tym zapewniających robotyzację i automatyzację procesów wytwórczych / usługowych,
- przedsięwzięć polegających na wdrożeniu kompleksowego modelu przedsiębiorstwa cyfrowego.

W przypadku ww. przedmiotów inwestycji, z uwagi na pożądane ich ukierunkowanie na dziedziny priorytetowe, oferowane będą umorzenia, jako premia za „ukierunkowanie” inwestycji na dziedziny priorytetowe.

Dodatkowo, w przypadku przedmiotu inwestycji związanego ze zmianą modelu działalności na cyfrowy, oferowana będzie także dotacja na usługi doradcze wspomagające przejście na model przedsiębiorstwa cyfrowego.

- (Grupa 2) Pożyczka o preferencyjnym charakterze, przeznaczona na inwestycje rozwojowe realizowane w dziedzinach nie objętych obszarami priorytetowymi (z mniejszym zakresem preferencji niż przewidywany dla grupy 1 – bez umorzeń / dotacji).

Układ finansowy instrumentów (zakres finansowania) ukształtowany będzie w taki sposób, aby pożyczki w grupie 1 były instrumentami wysokowartościowymi (wysoka kwota maksymalna), a w grupie 2 były to pożyczki o mniejszej maksymalnej wielkości finansowania – byłyby przeznaczone dla mikro i małych przedsiębiorstw.

Ponadto, należy pamiętać o rozwiązaniach szczególnych, np. dotyczących wsparcia w sytuacjach kryzysowych, jak np. pandemia koronawirusa – ewentualne kolejne jej fale, inne tego typu nieprzewidywalne sytuacje „pandemiczne” lub inne kryzysy, z wystąpieniem których wiązać się będzie drastyczne pogorszenie warunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. ograniczenie możliwości prowadzenia działalności). Zatem, w przypadku wystąpienia takich kryzysów zawsze wskazana będzie adekwatna reakcja, oparta na

¹⁵⁷ Możliwe jest również rozszerzenie instrumentu o inwestycje nie związane z dziedzinami priorytetowymi – wtedy byłoby to finansowanie bez preferencji w postaci umorzeń / dotacji. W rezultacie powstałby uniwersalny, kompleksowy instrument „dwusegmentowy”, różnicowany dziedziną inwestycji (w obszarze priorytetowym lub nie). Ten wariant powodowałby rezygnację z instrumentu przewidzianego w grupie 2 (ostateczne propozycje sformułujemy na etapie tworzenia fiszek instrumentów).

¹⁵⁸ Obecnie pozostawiamy do rozstrzygnięcia, czy należy „zwympiarować” innowacyjność, opierając się na stopniu jej rozpowszechnienia (np. na poziomie przedsiębiorstwa, czy regionu, ewentualnie wyższym). Wstępnie skłaniamy się ku rozwiązaniu, aby nie wprowadzać takiego kryterium, bowiem na etapie wdrożeniowym będzie on na pewno trudny w operacjonalizacji, a ponadto uczyni instrument generalnie trudniej dostępnym.

rekonstrukcji istniejącego katalogu instrumentów finansowych. Doświadczenia wynikające z dotychczasowych fal pandemii i ich wpływu na gospodarkę, wskazują, że najbardziej odpowiednią formą wsparcia są wysoce preferencyjne instrumenty płynnościowe, umożliwiające kontynuację działalności przedsiębiorstw dotkniętych skutkami zaistniałego kryzysu (w takich sytuacjach instrumenty inwestycyjne schodzą na drugi plan). W przypadku wystąpienia takich sytuacji alokacje na ww. instrumenty powinny być przeznaczone na preferencyjne instrumenty płynnościowe – oczywiście, w zakresie zależnym od skali problemu (w sytuacjach szczególnego nasilenia kryzysu może nawet okazać się uzasadnione przeznaczenie alokacji na instrumenty finansowe na formy całkowicie bezzwrotne). Oznacza to jednak, że trzeba zapewnić możliwość elastycznej rekonfiguracji instrumentów, co w praktyce wymaga odpowiedniego uwzględnienia w umowach z pośrednikami finansowymi, jak również z Menadżerem Funduszu Powierniczego (dla ww. nowych instrumentów).

(Grupa 3) W sferze celu szczegółowego 1iii proponujemy także kontynuację instrumentu kapitałowego – w zakresie finansowania fazy załączkowej i start 'up, ukierunkowanego na innowacyjne, skalowalne przedsięwzięcia biznesowe. W celu zapewnienia ciągłości z instrumentem obecnie wdrażanym, z ustaleniem wymogu budowy portfela inwestycyjnego, obejmującego w części (np. 1/3 lub 1/2 portfela) przedsięwzięcia odpryskowe, wywodzące się z sektora instytucji naukowo-badawczych (podobnie jak obecnie, jednak z zastosowaniem szerszej, standardowej definicji przedsiębiorstwa odpryskowego). Instrument ten ustanowiony byłby na bazie odstępstwa od założeń linii demarkacyjnej (dopuszczony jako instrument finansowania kontynuowany z minionego okresu programowania, w tym przypadku m.in. umożliwiający kontynuację finansowania dla celów inwestycyjnych, które były odbiorcami „wejścia kapitałowego” w ramach poddziałania 1.3.2 RPO WK-P 2014-2020¹⁵⁹). Mniejsza koncentracja na wspieraniu przedsięwzięć opartych

¹⁵⁹ Istnieją jeszcze inne argumenty przemawiające za zasadnością kontynuacji instrumentu finansowego – wskazaliśmy je wcześniej (w końcowej części podrozdziału 3.1.1.), zaznaczając jednocześnie potrzebę pewnej rekonfiguracji parametrów tego instrumentu. Przede wszystkim chodzi tu o odnotowywaną przez pośrednika finansowego dużą liczbę zgłaszanych pomysłów. To zaś przemawia za pozytywną oceną, dotyczącą popytu na tego typu finansowanie. Poza tym, rozwijany instrument zdaje się ugruntowywać jako szczególne (specjalistyczne) rozwiązanie inwestycyjne na szczeblu regionalnym – fakt ten również przemawia za kontynuacją (poza tym sądzimy, że stworzenie „regionalnego” źródła inwestycji kapitałowych w zakresie wczesnych faz może stanowić wartość samą w sobie, realnie zwiększając dostępność tej formy finansowania dla „lokalnych / regionalnych” pomysłodawców; jako, że przynajmniej część inwestycji trafiać będzie do środowiska akademickiego, istnienie instrumentu aktywizować będzie to środowisko, również wywołując / wzmacniając jego współpracę z podmiotami zewnętrznymi, a także umożliwiając finansowanie przedsięwzięć opartych na pierwiastku badawczym). Ponadto, byłby to instrument zapewniający ciągłość dla wsparcia inkubacyjnego. Wreszcie należy pamiętać, że jest to instrument szczególny, adresowany do bardzo wczesnych faz rozwojowych przedsięwzięć. Ten etap powoduje ogromną niepewność rezultatu przedsięwzięcia, a w konsekwencji konieczność finansowania przedsięwzięć, których znaczna część jednak nie przetrwa na rynku (w tym sensie, redukuje on ryzyko inwestycyjne po stronie pomysłodawców, przenosząc je na kapitał publiczny oraz inwestorów w funduszu). De facto, mówimy tutaj o wspieraniu przedsięwzięć znajdujących w tzw. „dolinie śmierci”. Oczywiście jest, że dla tego typu projektów nie będzie dostępne finansowanie dłużne ze źródeł konwencjonalnych, jak również dotacyjne. Z drugiej strony, wobec rejestrowanego popytu na wsparcie kapitałowe, zasadność już przetestowanego instrumentu regionalnego wydaje się oczywista.

na pierwiastku badawczo-rozwojowym zwiększy potencjalne obszary stosowania wsparcia na dziedzinę skalowalnych i innowacyjnych projektów, powstających niekoniecznie w instytucjach naukowo-badawczych. Możliwe będzie ustanowienie, dobrze zakorzonego regionalnie wehikułu inwestycyjnego.

Rozważyć można także zastosowanie instrumentów poręczeniowych (ewentualnie w połączeniu z finansowaniem bezzwrotnym), konkretne propozycje opracujemy w ramach Etapu II badania (kluczowe będzie zdecydowanie, czy instrumenty poręczeniowe powinny być wdrażane na bazie FE KP 2021-2027, czy też środków zwróconych).

Poniżej przedstawiamy argumentację za, jak i przeciw stosowaniu instrumentów finansowych w analizowanej sferze (rozwiązania systemowe w sferze cyfryzacji, z wyłączeniem wspierania transformacji cyfrowej przedsiębiorstw), z końcowymi konkluzjami.

Tabela 16. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Interwencja w sferze podnoszenia konkurencyjności MŚP (kierowana bezpośrednio do tych przedsiębiorstw) dotyczy projektów generujących przychody, będące efektem wzrostu i uzyskania lepszej pozycji konkurencyjnej.		Kluczowy argument za stosowaniem instrumentów finansowych.
	Istnieje możliwość podjęcia ryzyka finansowego, zwłaszcza w przypadku dojrzałej fazy rozwoju firmy, z uwagi na potencjalnie wysoką stopę zwrotu z projektu.		Generalnie znacząco niższe ryzyko wykonalności projektu, niż w przypadku przedsięwzięć badawczo-rozwojowych.
	Finansowanie projektów dotyczących wzrostu i podnoszenia konkurencyjności przedsiębiorstw to tradycyjna sfera działalności pośredników finansowych – istnieje wiedza, doświadczenia i instrumentarium, ułatwiające ocenę wykonalności tego rodzaju projektów.	Brak doświadczeń pośredników finansowych we wdrażaniu instrumentów finansowych mieszanych może komplikować zbudowanie skutecznego systemu dystrybucji wsparcia. Poza tym, wciąż brak jest jasnych (operacyjnych) wskazań co do sposobu wdrażania instrumentów mieszanych.	Wciąż występujące niejasności, dotyczące mechanizmu wdrażania instrumentów mieszanych będą oddziaływać zniechęcająco.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	<p>Wysoce prawdopodobne, znaczne zainteresowanie i gotowość pośredników finansowych do wdrażania instrumentów finansowych dotyczących konkurencyjności – w rezultacie wysoka dostępność wsparcia w formie instrumentów finansowych. Stosunkowo łatwa do osiągnięcia masa krytyczna w zakresie rozprzestrzeniania się nowych technologii.</p>	<p>Tendencja malejących inwestycji sektora prywatnego w gospodarce¹⁶⁰. W tej sytuacji może się okazać, że zainteresowanie korzystaniem z instrumentów finansowych na działania rozwojowe jest ograniczone. Z drugiej strony, przeprowadzone badania wskazują na znaczący poziom planów inwestycyjnych w wojewódzkim sektorze MŚP.</p>	<p>Amortyzatorem awersji inwestycyjnej mogą być preferencyjne parametry instrumentów finansowych – uwzględnione w ich konstrukcji zachęty (w szczególności zaś umorzenia / dotacje) powinny przeciwdziałać niechęci do inwestowania.</p>
	<p>Zastosowanie instrumentów finansowych mieszanych umożliwi zwiększenie zainteresowania korzystaniem z finansowania. Zawarte w tych instrumentach szczególne zachęty (np. umorzenia) umożliwiają bardziej skuteczną koncentrację wsparcia (np. na dziedzinach preferowanych). Są to zatem rozwiązania umożliwiające skuteczne kierowanie strumieni wsparcia, z uwzględnieniem określonych celów rozwojowych województwa.</p>		<p>Logika operacyjna instrumentów finansowych, odpowiadająca specyfice przedsięwzięć dochodowych, umożliwia oferowanie instrumentów mieszanych. Zawarte w nich rozwiązania umożliwiają bardziej precyzyjną realizację interwencji, odpowiednio do jej celów.</p>

¹⁶⁰ Zob. [Lewiatan – inwestycje prywatne "najniżej" od 1993 r.](#) (pobrano 15.08.2021).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Jeśli chodzi o sferę odbiorców ostatecznych, to stosowanie instrumentów finansowych mieszanych prowadzi ostatecznie do obniżenia kosztów finansowania. To zaś zachęca do inwestowania, w dziedzinach, których dotyczą instrumenty mieszane.		Stosowanie instrumentów finansowych mieszanych może stanowić remedium na wspomniane wcześniej zjawisko niskich inwestycji (szczególnie, gdy są one postrzegane jako zbyt ryzykowne / obarczone zbyt wysokim kosztem finansowania).
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	<p>Dotacje są właściwym rozwiązaniem w sytuacjach szczególnych, tj. (i) dotyczących wspierania procesów inkubacji / akceleracji przedsięwzięć gospodarczych (głównie z uwagi na bardzo wczesny, często inicjalny etap rozwoju podmiotu, do którego kierowane jest wsparcie), (ii) w zakresie wspierania rozwoju terenów inwestycyjnych, a także (ii) konieczności reagowania na specyficzne kryzysy (za przykład posłużyć tu mogą interwencje mające na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii koronawirusa). W obu sytuacjach znaczenia ma maksymalizacja preferencji, charakterystyczna dla instrumentów bezzwrotnych.</p> <p>Generalnie, jest to instrument właściwy także przypadku przedsięwzięć o charakterze „systemowym”, reagującym / tworzącym</p>	<p>Ze stosowaniem finansowania bezzwrotnego wiązą się ryzyka związane z podejmowaniem projektów w oparciu o mniej rygorystyczne założenia i ocenę wykonalności ekonomiczno-finansowej (mniejsza wrażliwość na sygnały rynkowe).</p> <p>Formy bezzwrotne rodzą większe ryzyka, co do skali efektu jałowej straty.</p>	<p>Zawsze, gdy projekty gospodarcze mają charakter dochodowy (nie dotyczą sytuacji szczególnych), gdy obarczone są przeciętnym ryzykiem inwestycyjnym (zwrot zachodzący w umiarkowanym horyzoncie czasowym 5-7 lat), formy bezzwrotne nie stanowią rozwiązania adekwatnego.</p>

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	warunki do rozwoju sfery gospodarczej, w tym powiązań gospodarczych (np. tworzenie platform startowych, szeroko rozumiana promocja gospodarcza, w tym wspieranie uczestnictwa w imprezach targowych, wystawienniczych, działania mające na celu przyciąganie inwestorów, inicjowania współpracy itd.		
		Niekorzystne efekty „przyzwyczajenia”, utrwalająca opinię, że każda inwestycja rozwojowa musi być wspierana (najlepiej poprzez zastosowanie instrumentu bezzwrotnego).	
		Wsparcia w formie bezzwrotnej dotyczą większe obciążenia administracyjne, zarówno na etapie pozyskiwania wsparcia, jak i jego rozliczania.	Procedury stosowane przez pośredników finansowych, dystrybuujących instrumenty zwrotne, są mniej skomplikowane i czasochłonne.

Podsumowanie: przedstawione argumenty przemawiają za szerokim stosowaniem instrumentów finansowych w sferze wspierania wzrostu i konkurencyjności regionalnego sektora MŚP. Stosowanie form bezzwrotnych uzasadnione jest w sytuacjach dążenia do zapewnienia poprawy warunków do prowadzenia biznesu oraz w sytuacjach szczególnych – np. wspieranie inkubacji / akceleracji, promocja gospodarcza regionu, rozwój terenów inwestycyjnych, finansowanie udziału MŚP w imprezach targowych i wystawienniczych oraz w reakcji na sytuacje szczególne (przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 w gospodarce regionalnej).

Źródło: Opracowanie własne.

4.2.4. Cel szczegółowy 1iv Rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości

Diagnoza

W okresie programowania wsparcia ze środków funduszy strukturalnych UE, obejmującym lata 2014-2020, w zakresie interwencji CT1, dotyczącej wspierania badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, wprowadzono zasadę koncentrowania wsparcia w projektach wpisujących w inteligentne specjalizacje krajowe lub regionalne. Wdrożenie tego rozwiązania (poprzez ustalenie katalogów inteligentnej specjalizacji, a następnie uwzględnienia faktu zgodności wspieranych przedsięwzięć w ramach systemów wyboru projektów) przyczyniło się do zwiększenia zaangażowania przedsiębiorstw w realizację ich celów rozwojowych w obszarach inteligentnej specjalizacji (znalazło to swój wyraz m.in. we wzroście nakładów prywatnych na działalność B+R). Nadal jednak wyzwaniem pozostaje zwiększenie zarówno interdyscyplinarności badań, jak i znaczenia inteligentnych specjalizacji w procesie koncentracji wsparcia publicznego na wybranych obszarach¹⁶¹.

W obecnym okresie programowania podejście, polegające na koncentracji wsparcia w ramach CP1 na inteligentnych specjalizacjach, będzie kontynuowane (warunkowość podstawowa dotycząca regionalnych inteligentnych specjalizacji). W związku z tym, niezbędne jest dalsze rozwijanie zdolności w zakresie inteligentnych specjalizacji, m.in. poprzez ich modyfikowanie w procesie tzw. przedsiębiorczego odkrywania. Proces ten powinien umożliwić wszystkim interesariuszom proinnowacyjnego rozwoju gospodarek i społeczeństw identyfikowanie najbardziej obiecujących obszarów zrównoważonego rozwoju gospodarczego w oparciu o charakterystyczne dla danego kraju / regionu struktury i bazę wiedzy. Ponieważ proces zarządzania inteligentną specjalizacją ma zasadnicze znaczenie dla jakości interwencji publicznej, prowadzącej do transformacji gospodarczej i rozwoju przedsiębiorczości, zasadne jest podejmowanie działań na rzecz rozwijania i wzmocnienia zdolności, niezbędnych dla efektywnego odkrywania dziedzin specjalizacji, a także obserwowania kierunków zmian gospodarczych wywołanych dzięki koncentracji środków na inteligentnych specjalizacjach (krajowych, jak i regionalnych)¹⁶². Ostatnia z wymienionych przesłanek oznacza przypisywanie większego znaczenia do monitoringu inteligentnych specjalizacji oraz oddziaływania na ich rozwój procesów dystrybucji wsparcia publicznego.

W związku powyższymi konkluzjami, w nowym okresie wdrażania polityki spójności, spełnianie warunkowości podstawowej dotyczącej inteligentnych specjalizacji w ramach dziedzin tematycznych CP1, będzie monitorowane przez Komisję Europejską w całym okresie

¹⁶¹ „Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021-2027”. MFiPR, styczeń 2021, str. 20.

¹⁶² Działania w tym zakresie powinny nadal przyczyniać się do realizacji celów koncepcji inteligentnej specjalizacji, określonych w Komunikacie KE z 18.07.2017 r. „Zwiększenie innowacyjności europejskich regionów: Strategie na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”. COM(2017) 376 final.

realizacji interwencji opartych na środkach unijnych wspierających badania, rozwój i innowacje w perspektywie finansowej 2021-2027¹⁶³. Z uwagi na to, że koncepcja inteligentnej specjalizacji ma także wymiar regionalny, uzasadnione jest zaprogramowanie na szczeblu regionalnym działań, które wspomagać będą rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości. Biorąc pod uwagę architekturę wsparcia polityki spójności na lata 2021-2027, działania w tym zakresie mieszczą się w omawianym tu CS 1iv.

Należy wspomnieć tu również o możliwościach finansowania szerszych tematycznie inicjatyw, w ramach których mogłyby być realizowane działania wspierające, mieszczące się w spektrum różnych celów szczegółowych – zapewniałoby to zarówno lepszą jakość działań koordynacyjnych, jak i kompleksowość wsparcia.

Zakres wsparcia

Polityka rozwoju-społeczno-gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego opiera się na inteligentnych specjalizacjach województwa, które wypracowano z uwzględnieniem szczególnych potencjałów województwa. Dalsze kształtowanie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa powinno zatem zachodzić z silnym uwzględnieniem inteligentnych specjalizacji regionalnych, co powodować będzie ich rozwój, zachodzący m.in. dzięki procesom przedsiębiorczego odkrywania nowych dziedzin specjalizacji (lub modyfikowania już zidentyfikowanych i rozwijanych). Oznacza to, że strumienie finansowania dostępne w ramach programowania środków strukturalnych na poziomie województwa powinny być kierowane (w dużej części) na przedsięwzięcia mieszczące się w regionalnych inteligentnych specjalizacjach (całkowicie w ramach interwencji dotyczących rozwijania i wzmacniania sfery B+R+I i wykorzystywania nowych technologii oraz – stosownie do decyzji dotyczących kierunkowania wsparcia – w innych dziedzinach tematycznych, np. w sferze zapewnienia trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP). Rozwój inteligentnych specjalizacji oznacza również identyfikację i podejmowanie nowych kierunków prac badawczo-rozwojowych.

W kontekście tematyki celu szczegółowego 1iv szczególnego znaczenia nabierają wszelkie działania mające na celu wywoływanie i rozwijanie współpracy pomiędzy sektorem przedsiębiorstw, sferą instytucji naukowo-badawczych i otoczenia biznesu. Kluczowe znaczenie mają także działania ukierunkowane na sieciowanie i budowanie partnerstw międzysektorowych na rzecz rozwoju innowacyjności, a także, niezwykle ważny w takim przypadku, networking, zapewniający tworzenie się sieci kontaktów sprzyjających rozwojowi działalności gospodarczej.

W spektrum interwencji niniejszego celu szczegółowego wchodzi zatem, co najmniej działania:

¹⁶³ „Raport z wypełnienia przez Polskę warunku podstawowego pn. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji ...”. Op. cit.

- W zakresie monitoringu rozwoju inteligentnych specjalizacji regionalnych, tworzenia rozwiązań zapewniających efektywne procesy przedsiębiorczego odkrywania nowych specjalizacji (modyfikowania istniejących).
- Promowanie i upowszechnianie proinnowacyjnego rozwoju, opartego na współpracy, sieciowaniu i networkingu, w tym wspieraniu instytucjonalnych form współpracy międzysektorowej, w szczególności poprzez wspieranie nowych inicjatyw klastrowych, jak i klastrów już istniejących.
- Wspieranie rozwoju kompetencji instytucji otoczenia biznesu, jako jednostek, które będą mogły zapewnić usługi skutecznie wspierające rozwój sektora przedsiębiorstw, w szczególności związane z wyzwaniami, przed którymi stoi gospodarka województwa (np. cyfryzacja, Przemysł 4.0, zielona gospodarka, gospodarka obiegu zamkniętego, efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Sfera przedmiotowa interwencji w ramach celu szczegółowego 1iv ma odnosić się do przedsięwzięć, co do zasady, bezpośrednio nie generujących przychodów. Mowa tu w znakomitej większości o różnego rodzaju działaniach oddziałujących na warunki funkcjonowania systemu gospodarczego województwa, a także – poprzez określone typy działań – kierowania jego proinnowacyjnego rozwoju.

W omawianej tu sferze interwencji, szczególne znaczenie ma rozwój sektora gospodarczego kierowany inteligentnymi specjalizacjami województwa – w tym zakresie istnieje pole do wykorzystywania różnych form finansowania, polegające na ich powiązaniu (udostępnianiu) w związku z działaniami rozwojowymi mieszczącymi się inteligentnych specjalizacjach regionalnych. Proponujemy jednak, aby zachodziło to w ramach interwencji celu szczegółowego 1i i 1iii, poprzez ich skupienie na wspieraniu działalności badawczo-rozwojowej oraz inwestycji ponoszących konkurencyjność z uwzględnieniem inteligentnych specjalizacji.

Poza wskazaną powyżej dziedziną, formy wsparcia realizowane w ramach działań mieszczących się w sferze niniejszego celu tematycznego, powinny przyjmować postać wsparcia bezzwrotnego. Są to bowiem, jak zaznaczyliśmy, działania o charakterze systemowym, co do zasady nie dochodowe, których efekty kształtować będą warunki sprzyjające proinnowacyjnemu rozwojowi sfery przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim.

Pośród działań „systemowych” szczególne znaczenia ma sfera doskonalenia i rozwoju usług zapewnianych przez działające w regionie instytucje otoczenia biznesu, jak również funkcjonujące i rozwijane inicjatywy klastrowe (stanowiące bazę rozwoju współpracy i sieciowania gospodarki województwa). Jeśli chodzi o te narzędzia interwencji, to uważamy, że działania wspierające kierowane do nich nie powinny bazować na instrumentach finansowych. Uzasadnia to stosunkowo niski stopień rozwoju tych inicjatyw / instytucji,

trudna do pełnej komercjalizacji ich oferta usługowa (co więcej, nadal wymagająca doskonalenia z punktu widzenia potrzeb regionalnej sfery gospodarczej), jak i słaby standing ekonomiczno-finansowy. Co więcej, jeśli chodzi o doświadczenia dotyczące wspierania instytucji otoczenia biznesu, dyskusyjny okazał się model wsparcia oparty wyłącznie na podejściu popytowym, które dominowało w minionej perspektywie finansowej¹⁶⁴. Dodatkową kwestię stanowi konieczność odpowiedniej organizacji systemu instytucji otoczenia biznesu – w tym zakresie adekwatnym działaniem o charakterze systemowym może być stworzenie regionalnego systemu akredytacji, prowadzące do profesjonalizacji systemu na poziomie regionalnym oraz selekcjonujące jednostki jako beneficjentów wsparcia, umożliwiającego świadczenie odpowiedniej (wysokiej) jakości usług dla sfery gospodarczej. Wspieranie regionalnych instytucji otoczenia biznesu, np. ich oferty (doradczej, szkoleniowej, informacyjnej) jest uzasadnione koniecznością ustanowienia sprawnie funkcjonującego modelu instytucjonalnego zarządzania rozwojem gospodarczym województwa, którego instytucje dysponować będą odpowiednią ofertą, dostosowaną do potrzeb regionalnej sfery biznesu, w tym dotyczącą dziedzin inteligentnych specjalizacji regionalnych. Działania mające na celu ustanowienie nowego modelu instytucjonalnego przewiduje Program Rozwoju Gospodarczego województwa, który zawiera priorytet przewidujący stworzenie efektywnego systemu instytucjonalnego wspierania przedsiębiorczości, zakładający utworzenie regionalnego systemu akredytacji instytucji otoczenia biznesu¹⁶⁵. Istotą przedsięwzięcia akredytacyjnego jest identyfikacja ośrodków posiadających potencjał do zapewnienia odpowiedniej jakości usług dla sfery przedsiębiorstw, a także gotowych do doskonalenia własnej oferty przy wykorzystaniu wsparcia publicznego¹⁶⁶.

¹⁶⁴ Podejście to nie zaowocowało oczekiwanymi skutkami, np. dotyczącymi wzmocnienia potencjału, profesjonalizacji usług, zapewnienia trwałości ekonomicznej (przykładowo, przywołać tu można doświadczenia interwencji realizowanej w ramach POIR, poddziałanie 2.3.1 – w konkluzjach badania ewaluacyjnego, dotyczącego tego instrumentu, wskazano na potrzebę rozważenia zmiany sposobu wspierania specjalistycznych usług proinnowacyjnych, podkreślając konieczność powrotu do bezpośredniego wsparcia wybranych ośrodków innowacyjności), „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy” (2020). Warszawa: PARP, s. 144-152.

¹⁶⁵ „Program Rozwoju Gospodarczego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa, określającego rolę MŚP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu, oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu”. Projekt badawczy Regiogmina (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021, s. 26 i 57. Autorzy podkreślają, że ustanowienie systemu akredytacji pozwoli to na zbudowanie sieci instytucji specjalizujących się w obsłudze przedsiębiorstw odpowiedniej do zdiagnozowanych potrzeb i skali zapotrzebowania. W sieci powinny działać zarówno instytucje świadczące podstawowe usługi informacyjne jak i instytucje oferujące zaawansowane usługi doradcze. Szczególnie ważny byłby element zbudowania sieci konsultantów „pierwszego kontaktu” (one-stop-shop) pokrywających teren województwa, posiadających umiejętności oceny potrzeb przedsiębiorcy i wyboru właściwej formy wsparcia (cyt. str. 57).

¹⁶⁶ Należy pamiętać, iż obecnie linia demarkacyjna przewiduje funkcjonowanie systemu akredytacji IOB tylko na szczeblu krajowym. Natomiast Instytucja Zarządzająca PR FE KP zaproponowała w ramach kontraktu programowego ustanowienie system akredytacji na poziomie regionalnym.

Natomiast, jeśli chodzi o inicjatywy klastrowe, to należy pamiętać o ich niekomercyjnym charakterze i wynikającej z tego niskiej zdolności do samofinansowania. Cechy te decydują zatem o nieadekwatności ewentualnego wsparcia, realizowanego w postaci instrumentów finansowych¹⁶⁷.

Za zasadne (realizowane z zastosowaniem form bezzwrotnych finansowania) uznajemy inicjatywy, mieszczące się w dziedzinie niniejszego celu szczegółowego, mające na celu tworzenie kompleksowych instrumentów wsparcia. W związku z tym, w przypadku województwa kujawsko-pomorskiego wskazać można na nowoutworzoną jednostkę tj. Kujawsko-Pomorskie Centrum Naukowo-Technologiczne Sp. z o.o.¹⁶⁸ (Instytut im. prof. Jana Czochrańskiego; KPCNT). Mianowicie, Instytut mógłby funkcjonować jako podmiot koordynujący procesy prowadzenia prac B+R w regionie w obszarze inteligentnych specjalizacji regionalnych (badania i wdrożenia oraz przedsięwzięcia związane z transferem nowych technologii), główny ośrodek animowania i wspierania / akceleracji przedsiębiorczości akademickiej, czy też Hub innowacji cyfrowych¹⁶⁹. Jak widać, tak określony zakres działalności mieści się w obszarach tematycznych wszystkich celów szczegółowych CP1. Wskazane tu rozwiązanie, jak wspomnieliśmy, mające na celu zapewnienie kompleksowości wsparcia poprzez ulokowanie jego elementów w ramach jednej struktury organizacyjnej wydaje się dobrym rozwiązaniem (naturalnie, wdrażanie instrumentów wsparcia przez Instytutu nie wykluczałoby współpracy z innymi jednostkami w województwie – np. Kujawsko-Pomorską Agencją Innowacji czy Toruńską Agencją Rozwoju Regionalnego).

Zestawienie argumentów za i przeciw stosowaniu określonych form wsparcia w sferze interwencji celu szczegółowego 1iv przedstawia poniższe zestawienie.

¹⁶⁷ W ostatnio przeprowadzonym badaniu na temat kondycji ekonomiczno-finansowej klastrów w Polsce, „zdolność finansowa / zasoby finansowe” zostały zaliczone do jednej z najłabszych stron inicjatyw klastrowych, „Benchmarking klastrów – edycja 2020. Raport ogólny”. PARP, 2020, str. 14. Inne słabe strony to: usługi / działania w zakresie rozwoju współpracy i innowacyjności, potencjał do umiędzynarodowienia, współpraca zagraniczna i infrastruktura (najślabiej oceniono „zdolność do oddziaływania na środowisko”, a następnie wspomniane kwestie dotyczące finansowania działalności).

¹⁶⁸ Uchwała NR XXXI/452/21 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 kwietnia 2021 r., BIP.kujawsko-pomorskie.pl – uchwała Sejmiku Województwa (powołanie KPCNT).

¹⁶⁹ Te sfery interwencji wskazuje również „Program Rozwoju Gospodarczego Województwa Kujawsko-Pomorskiego /.../. Op. cit. s. 18, 37, 69, 97.

Tabela 17. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Projekty skierowane na kształtowanie otoczenia systemowego, wzmacniającego ukierunkowanie na proinnowacyjny rozwój i wzrost konkurencyjności. Projekty nie dają możliwości generowania przychodów, jak i oszczędności.	Jest to główny argument, przesądzający o nie adekwatności stosowania instrumentów finansowych.
		Niewielka liczba projektów, nie uzasadniająca tworzenia mechanizmu wdrożeniowego, charakterystycznego dla instrumentów finansowych	
		W przypadku zastosowania instrumentu finansowego projekty (np. w zakresie wypracowywania i komercjalizacji nowych usług) nie doszłyby do skutku ze względu na potencjalne niewielkie zainteresowanie wśród odbiorców.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Z uwagi na nie dochodowy charakter przedsięwzięć jest to jedyna adekwatna forma wsparcia		
	Łatwość odpowiedniego ukształtowania parametrów wsparcia dotacyjnego, (np.) pod warunkiem włączania w projekty przedsiębiorstw (jako współfinansujących)		Parametry wsparcia bezzwrotnego (np. kryteria dostępu i kryteria oceny) umożliwia elastyczne kształtowanie

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	nakłady projektu wspieranego dotacją) – wywoływanie procesów sieciowania i współpracy.		warunków ograniczających postawy oportunistyczne.
	Wnioski z realizacji działań wspierających na rzecz sektora otoczenia biznesu / infrastruktury instytucjonalnej wspierającej biznes wskazują, że konieczne jest dobrze sprofilowane i ukierunkowane wsparcie dotacyjne, podnoszące potencjał instytucji otoczenia biznesu.		

Podsumowanie: przedstawione argumenty wskazują, że w sferze interwencji celu szczegółowego zasadne jest zastosowanie form bezzwrotnych. Zasadniczą przesłankę stanowi „systemowość” przedmiotu interwencji, fakt nie dochodowego charakteru projektów oraz szczególny typ beneficjenta (podmioty nie działające dla zysku lub przekazujące nadwyżki na cele statutowe – instytucje otoczenia biznesu, klastry). Pośród interwencji możliwych do realizacji w ramach niniejszego celu, szczególnego znaczenia nabierają działania umożliwiające monitorowanie i kształtowanie inteligentnych specjalizacji województwa, a także wdrożenie rozwiązań, w ramach których realizowana byłaby kompleksowa oferta wsparcia (obejmująca różne cele szczegółowe CP1).

Źródło: Opracowanie własne.

4.3. Priorytet 2 Czysta energia dla regionu (CP 2)

4.3.1. Cel szczegółowy 2i Wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych

Diagnoza

Potrzeba realizacji projektów z zakresu efektywności energetycznej i gospodarki niskoemisyjnej wynika ze zdiagnozowanych w regionie problemów w tym obszarze oraz konieczności realizacji coraz bardziej wymagającej polityki klimatyczno-energetycznej UE. Zgodnie z przyjętym przez UE planem działania Europejskim Zielony Ład, w 2050 r. Unia Europejska ma osiągnąć zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto. Aby to osiągnąć, zwiększono obowiązujący wcześniej cel redukcji emisji gazów cieplarnianych do 2030 r. z 40% do 55%, w porównaniu z rokiem 1990. Założono również wzrost udziału OZE w zużyciu energii do co najmniej 32%, oraz wzrost efektywności energetycznej do 32,5% w 2030 r. Cele te są wkładem UE w realizację tzw. porozumień paryskich, które wskazują na konieczność zatrzymania średniej globalnej temperatury na poziomie poniżej 2°C w stosunku do poziomów sprzed epoki przemysłowej, a optymalnie – poniżej 1,5°C¹⁷⁰. W celu zapewnienia kontrybucji naszego kraju do realizacji planów UE, Polska przyjęła jako cel na 2030 r. redukcję zużycia energii pierwotnej o 23% w porównaniu do prognoz z 2007 r., oraz wzrost udziału OZE do 23% w zużyciu energii brutto.

Istotnym problemem wskazywanym w krajowych i regionalnych dokumentach strategicznych, jest potrzeba zapewnienia dobrej jakości powietrza i ograniczenia zjawiska smogu. Cel ten jest jednym z bardziej zauważalnych dla mieszkańców efektów transformacji energetycznej, w tym ograniczenia nieefektywnych sposobów spalania paliw kopalnych. Zgodnie z przyjętą w 2019 r. uchwałą antysmogową dla woj. kujawsko-pomorskiego, do 1.01.2024 powinny zostać wymienione wszystkie pozaklasowe kotły grzewcze^{171 172}.

Zwiększenie efektywności energetycznej jest w dokumentach strategicznych wskazywana jako jeden z kluczowych elementów interwencji ukierunkowanej na rozwiązanie zidentyfikowanych wyżej problemów, w tym redukcji emisji CO₂ i poprawy jakości powietrza¹⁷³. Potencjał poprawy efektywności energetycznej występuje w szeregu różnych obszarach, w tym m.in.:

¹⁷⁰ Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Polityka Energetyczna Polski do 2040 r., Warszawa 2021

¹⁷¹ „Uchwała Sejmiku woj. Kujawsko-Pomorskiego w sprawie wprowadzenia na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego ograniczeń i zakazów”, 2019

w zakresie eksploatacji instalacji, w których następuje spalanie paliw

¹⁷² Jednocześnie, w ramach nowelizacji uchwały antysmogowej z 30.08.2021, wprowadzono zakaz instalacji urządzeń grzewczych na paliwa stałe tam, gdzie jest możliwość podłączenia do sieci ciepłowniczej lub gazowej, w 8 miastach i miejscowościach uzdrowiskowych w woj. kujawsko-pomorskim

¹⁷³ W PEP 2040, poprawa efektywności energetycznej stanowi jeden z ośmiu celów szczegółowych.

- Redukcji zużycia energii w budynkach – w tym w budynkach mieszkaniowych jedno i wielorodzinnych oraz budynkach użyteczności publicznej
- W redukcji zużycia energii w przedsiębiorstwach, w tym przede wszystkim w energochłonnych gałęziach przemysłu
- W wymianie źródeł ciepła na niskoemisyjne, oraz przekształceniu ciepłowni lokalnych w efektywne systemy ciepłownicze.

Relatywnie długi okres zwrotu z inwestycji oraz występowanie pozytywnych efektów zewnętrznych w postaci korzyści środowiskowych uzasadnia w naszej ocenie interwencję publiczną w zakresie poprawy efektywności energetycznej.

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach niniejszego celu szczegółowego ukierunkowane będzie na poprawę efektywności energetycznej, czego efektem ma być redukcja emisji gazów cieplarnianych oraz poprawa jakości powietrza poprzez zmniejszenie emisji zanieczyszczeń. Wspierane będą projekty z zakresu:

- Kompleksowej modernizacji energetycznej (tzw. głęboka modernizacja w powiązaniu z systemem monitorowania i zarządzania energią) obiektów użyteczności publicznej i wielorodzinnych budynków mieszkalnych (w tym termomodernizacja, wymiana źródeł ciepła, instalacje OZE)¹⁷⁴ – projekty na podstawie audytu energetycznego
- Wymiany i modernizacji nieefektywnych źródeł ciepła w budynkach wielorodzinnych oraz budynkach użyteczności publicznej (wymiana źródła ogrzewania na nowe nisko lub zeroemisyjne, bądź podłączenie budynku do sieci ciepłowniczej);
- Poprawy efektywności energetycznej w sektorze MŚP (w tym ograniczanie energochłonności, wymiana oświetlenia na energooszczędne, modernizacja systemów grzewczych, minimalizacja strat ciepła i w tym aspekcie wsparcie gospodarki obiegu zamkniętego) – projekty na podstawie audytu energetycznego;
- Modernizacji systemów oświetlenia ulicznego na energooszczędne;
- Budowy i modernizacji systemów ciepłowniczych (przekształcenia ciepłowni lokalnych w efektywne systemy ciepłownicze, oparte na źródłach kogeneracyjnych, OZE wraz z magazynami energii lub wykorzystujących ciepło odpadowe, oraz rozwój sieci ciepłowniczych poprzez podłączenie budynków wykorzystujących zanieczyszczające powietrze źródła ogrzewania).

¹⁷⁴ Project FE WK-P 2021-2027 z 23.07.2021 zakłada utrzymanie wymogu uzyskania zwiększenia efektywności energetycznej o min. 25%.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Głównym argumentem za zastosowaniem instrumentów finansowych w obszarze wsparcia efektywności energetycznej jest możliwość wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii, które (przynajmniej w długim okresie) powinny umożliwić pokrycie kosztów inwestycji¹⁷⁵. Gwarancją ekonomicznej opłacalności inwestycji powinien być rzetelnie przeprowadzony audyt energetyczny, wskazujący optymalny zakres realizowanych prac. Ekonomiczna wykonalność inwestycji dotyczy przede wszystkim projektów głębokiej termomodernizacji budynków wielorodzinnych, budynków użyteczności publicznej oraz zwiększenia efektywności energetycznej w MŚP. Wyjątkiem w tym względzie są natomiast m.in. projekty modernizacji systemów ciepłowniczych, a także wymiana źródeł ciepła niepowiązana z termomodernizacją. Obszar ciepłownictwa systemowego wymaga znaczących nakładów związanych z koniecznością ich przebudowy i modernizacji, w celu ich przekształcenia w efektywne systemy ciepłownicze¹⁷⁶. W przypadku zastosowania instrumentów zwrotnych, koszty takich inwestycji musiałyby być przeniesione na mieszkańców, powodując znaczący wzrost opłat za ogrzewanie, i dalszy spadek popytu na ciepło systemowe. Również sama wymiana źródła ciepła na bardziej ekologiczne niepowiązana z termomodernizacją ma niewielki potencjał do wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii¹⁷⁷.

Za zastosowaniem instrumentów zwrotnych przemawia dość duża liczba potencjalnych projektów, umożliwiającą osiągnięcie odpowiedniego efektu skali. Dotyczy to przede wszystkim budownictwa wielorodzinnego, budynków użyteczności publicznej oraz firm sektora MŚP. Przy czym w przypadku budownictwa wielorodzinnego, należy mieć na uwadze, że większość dużych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych przeprowadziła już termomodernizację, a pozostały głównie budynki mniejszych wspólnot i spółdzielni, z terenów wiejskich i małych miast, a także budynki w złym stanie technicznym. Z tego względu konieczne jest z jednej strony zapewnienie odpowiedniej aktywności sprzedażowej pośrednika finansowego w mniejszych ośrodkach, z drugiej – podjęcie kroków w celu zwiększenia grupy docelowej (w tym na budynki zamieszkałe przez osoby ubogie) oraz modyfikację wymogów, by budynki po częściowej termomodernizacji mogły być objęte wsparciem. W przyjętej linii demarkacyjnej, znacznym ograniczeniem liczby potencjalnych odbiorców jest wykluczenie z wsparcia na poziomie regionalnym spółdzielni mieszkaniowych

¹⁷⁵ Przy czym okres zwrotu z takiej inwestycji może być relatywnie długi, zależny m.in. od tego, jak szybko rosną będą ceny energii, kosztów prowadzonych prac i skali osiągniętego wzrostu efektywności energetycznej.

¹⁷⁶ Jest to o tyle istotne, że tylko systemy efektywne w rozumieniu Dyrektywy mogą otrzymać wsparcie w formie pomocy publicznej. Dyrektywa 2012/27/UE o efektywności energetycznej wprowadza definicję „efektywnych systemów ciepłowniczych (chłodniczych)”. „Efektywny system ciepłowniczy i chłodniczy” oznacza system ciepłowniczy lub chłodniczy, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50% wykorzystuje połączenie takiej energii i ciepła.

¹⁷⁷ A w części przypadków, może powodować ich istotny wzrost, np. przy przejściu z węgla na pellet lub ogrzewanie gazowe.

i średnich przedsiębiorstw – zasadne wydaje się wynegocjowanie wyjątku w kontrakcie terytorialnym w tym zakresie.

W przypadku mniejszych, biedniejszych wspólnot, z dużą liczbą osób zagrożonych ubóstwem energetycznym, warto rozważyć pozostawienie dedykowanego wsparcia dotacyjnego lub dodatkowego, znaczącego komponentu umorzeniowego w instrumencie mieszanym, zwiększającego skłonność takich wspólnot do realizacji projektów termomodernizacyjnych. Jednym z możliwych rozwiązań jest wdrażany w woj. zachodniopomorskim program pilotażowy, skierowany do małych wspólnot mieszkaniowych (od 3 do 20 lokali), w tym m.in. z terenów postpegeerowskich. Jeśli okaże się on sukcesem, może zostać wprowadzony przez NFOŚiGW w całym kraju. Natomiast w przypadku mieszkań komunalnych, należących do zasobów JST, bardzo atrakcyjną formą wsparcia staje się (po nowelizacji ustawy mieszkaniowej w 2020 r.) premia remontowa z FTiR. Wynosi ona 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, a w przypadku budynków zabytkowych – 60%.

Dużym atutem w przypadku sektora mieszkaniowego jest dostępność pośredników finansowych mających odpowiedni know-how i doświadczenie we wdrażaniu kredytów na zwiększenie efektywności energetycznej w woj. kujawsko-pomorskim i innych regionach.¹⁷⁸Przy zapewnieniu odpowiedniej skali interwencji (potencjalnie również poprzez rozszerzenie wsparcia zwrotnego na budynki użyteczności publicznej) zwiększa to szanse na skuteczny wybór pośrednika i efektywne wdrożenie instrumentu.

Wśród innych argumentów za zastosowaniem instrumentów finansowych warto wymienić:

- Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu), budowanie kapitału rozwojowego w regionie.
- Możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków, brak ograniczonych w czasie naborów.
- Relatywnie niewielkie ryzyko inwestycyjne (przy rzetelnym audycie).
- Potencjalnie wyższa efektywność projektów, oszczędność wydatkowania środków, lepiej przemyślane projekty.
- Mniejsze obciążenia administracyjne niż w przypadku wsparcia dotacyjnego dla odbiorców.
- W przypadku przedsiębiorstw - mniejsza ingerencja w procesy rynkowe.
- W przypadku sektora mieszkaniowego – brak problemów z zabezpieczeniami (wystarcza fundusz remontowy).

Głównym argumentem za zastosowaniem wsparcia bezzwrotnym jest możliwość wytworzenia silniejszego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji. Wsparcie dotacyjne powinno zwiększyć liczbę

¹⁷⁸ Getin Noble Bank wdraża pożyczki termomodernizacyjne ze środków RPO aktualnie w 3 regionach (pomorskie, kujawsko-pomorskie, mazowieckie), a Alior Bank w 6 (dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, łódzkie, małopolskie, podlaskie, pomorskie).

realizowanych projektów w zakresie poprawy efektywności energetycznej, przyspieszając redukcję zużycia energii, a pośrednio emisję gazów cieplarnianych.

Wsparcie dotacyjne pozwala także na lepsze odzwierciedlenie korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza i zmniejszenia emisji CO². Dzięki temu, inwestor w rachunku ekonomicznym uwzględnia korzyści, które odnosi społeczeństwo, a które nie przekładają się bezpośrednio na wzrost jego dochodów w standardowych warunkach rynkowych. Dodatkowo, wsparcie bezzwrotne daje możliwość silniejszego różnicowania intensywności wsparcia w zależności od osiągniętego efektu ekologicznego, premiuując projekty przynoszące największe korzyści dla środowiska.

Wsparcie dotacyjne (lub alternatywnie, większy komponent bezzwrotny w instrumencie mieszanym) jest też bardziej uzasadnione w przypadku inwestycji realizowanych przez instytucje publiczne. Argumentem w tym wypadku są korzyści społeczne, jako że oszczędności wygenerowane dzięki zmniejszeniu zużycia energii mogą być przeznaczone na inne wydatki społecznie użyteczne. Jednocześnie, JST mogą pełnić rolę wzorcową, zachęcając do inwestycji proekologicznych mieszkańców i podmioty komercyjne. W przypadku JST, uzasadnieniem dla dotacji może być także wysoki poziom zadłużenia oraz zmniejszenie dochodów w okresie pandemii COVID-19, które istotnie pogorszyło ich sytuację finansową, a dodatkowo także ryzyko obniżenia dochodów w przypadku niekorzystnych dla JST zmian w systemie podatkowym.

Wsparcie dotacyjne jest również uzasadnione w przypadku projektów nie generujących odpowiednich oszczędności w kosztach zużycia energii, takich jak projekty modernizacji systemów ciepłowniczych oraz projekty wymiany źródeł ciepła niepowiązane z termomodernizacją. Dotacyjnie finansowane powinny być również koszty przeprowadzenia audytu energetycznego, tak by zmniejszyć barierę w tym zakresie szczególnie istotną w przypadku mniejszych firm i spółdzielni / wspólnot mieszkaniowych.

Tabela 18. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP2

Argumenty	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Większość typów projektów generuje oszczędności w zużyciu energii, które powinny umożliwić pokrycie kosztów realizacji inwestycji (przynajmniej w długim okresie).		Wyjątkiem są m.in. projekty modernizacji systemów ciepłowniczych i wymiany źródeł ciepła niepowiązane z termomodernizacją, które mają niewielkie możliwości generowania oszczędności w zużyciu energii / przychodów z jej sprzedaży.
	Dość duża liczba potencjalnych projektów, umożliwiająca osiągnięcie odpowiedniego efektu skali.		Ograniczeniem jest wykluczenie z wsparcia na poziomie regionalnym spółdzielni mieszkaniowych i średnich przedsiębiorstw w przyjętej linii demarkacyjnej.
	W przypadku sektora mieszkaniowego - dostępność pośredników finansowych mających doświadczenie we wdrażaniu instrumentu w woj. kujawsko-pomorskim i innych regionach.		
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu).		
	Łatwiejszy i szybszy dostęp do wsparcia, ciągłość dostępności środków (brak naborów).		
	W przypadku przedsiębiorstw - mniejsza ingerencja w procesy rynkowe.		
	Potencjalnie wyższa efektywność projektu, oszczędność wydatkowania środków.		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Niewielkie ryzyko inwestycyjne (zależne od jakości ekip remontowych i rzetelności audytu energetycznego).		
	W przypadku sektora mieszkaniowego – brak problemów z zabezpieczeniami (wystarcza fundusz remontowy).		
		W przypadku sektora mieszkaniowego - znacząca konkurencja ze strony środków krajowych - kredytów z premią BGK.	
		Ograniczona możliwość skorzystania ze środków zwrotnych w przypadku budynków zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym.	
		W przypadku JST – spadek dochodów w okresie pandemii COVID-19 i ryzyko dodatkowego obniżenia dochodów w przypadku niekorzystnych dla JST zmian w systemie podatkowym, ryzyko przekroczenia progów zadłużenia.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	W przypadku JST – działalność nie ma charakteru gospodarczego, korzyści społeczne JST w postaci wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii i możliwości ich przeznaczenia na inne inwestycje służące mieszkańcom, a także pełnienie wzorcowej roli dla mieszkańców w zakresie ekologii.		
	Możliwość wytworzenia silniejszego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności		Szczególnie istotne w sytuacji zapewne ograniczonej skłonności firm do

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji, co powinno zwiększyć liczbę realizowanych projektów w zakresie poprawy efektywności energetycznej.		inwestycji w tym obszarze po pandemii COVID-19.
	Możliwość sfinansowania korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji CO ₂ .		
	Możliwość silniejszego różnicowania intensywności wsparcia w zależności od osiągniętego efektu ekologicznego.		
		Większe obciążenia administracyjne związane z wsparciem dotacyjnym po stronie beneficjentów.	
		Mniejsza szansa na uzyskanie wsparcia przez wnioskodawców, silniejsza selekcja.	

Podsumowanie: Uwzględniając wszystkie powyższe argumenty, w obszarze efektywności energetycznej widzimy potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, uzupełnionego w wybranych obszarach wsparciem dotacyjnym. Wsparcie zwrotne jest w naszej ocenie właściwym instrumentem wsparcia projektów zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i firmach sektora MŚP. W tych przypadkach, możliwe jest zastosowanie niewielkiego komponentu bezzwrotnego (rabatu kapitałowego), zwiększającego efekt zachęty do realizacji wybranych inwestycji. Dodatkowo, silniejszego wsparcia (dotacji lub większego umorzenia) wymagają budynki komunalne i zamieszkałe przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym. Również w przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz modernizacji oświetlenia ulicznego, bardziej uzasadnione jest w naszej ocenie wsparcie mieszane ze znaczącym komponentem bezzwrotnym lub dotacja. Z kolei w projektach z niewielką możliwością generowania oszczędności w zużyciu energii lub przychodów z jej sprzedaży, takich jak modernizacja systemów ciepłowniczych czy wymiana źródła ciepła niepowiązana z termomodernizacją, bardziej uzasadnione jest wsparcie dotacyjne. Dotacyjnie finansowane powinny być również koszty przeprowadzenia audytu energetycznego.

Istotne znaczenie dla ostatecznych rozstrzygnięć mogą mieć kwestie wdrożeniowe (w tym możliwość znalezienia pośredników finansowych).

Źródło: Opracowanie własne.

4.3.2. Cel szczegółowy 2ii Wspieranie energii odnawialnej zgodnie z dyrektywą (UE) 2018/2001, w tym określonymi w niej kryteriami zrównoważonego rozwoju

Diagnoza

Zgodnie z przyjętą strategią PEP 2040, rozwój odnawialnych źródeł energii ma służyć obniżeniu emisyjności sektora energetycznego i dywersyfikacji struktury wytwarzania energii, co w konsekwencji powinno doprowadzić do spadku emisji CO₂ i poprawy bezpieczeństwa energetycznego poprzez zmniejszenie uzależnienia państwa od importu paliw. Konieczność wzrostu udziału produkcji energii z OZE wynika ze zobowiązań Polski w zakresie realizacji polityki klimatycznej UE. Polska przyjęła jako cel na 2030 r. wzrost udziału OZE do 23% w zużyciu energii brutto. Wg danych za 2018 r., udział OZE w zużyciu energii brutto wyniósł 11,3%, a w ramach zobowiązań unijnych wskaźnik ten w 2020 r. powinien wynieść 15%. Dane za 2020 r. nie są jeszcze dostępne, zakłada się jednak, że dzięki intensywnemu rozwojowi energetyki rozproszonej oraz systemowi aukcji OZE wdrażanemu w latach 2016-2020 cel ten powinien zostać osiągnięty.

Konieczność wzrostu udziału produkcji energii z OZE w skali kraju uzasadnia interwencję w tym zakresie w poszczególnych regionach, w tym w woj. kujawsko-pomorskim. W długiej perspektywie, rozwój OZE powinien zabezpieczyć konsumentów i przedsiębiorstwa przed wzrostem cen energii związanych z rosnącymi kosztami uprawnień do emisji CO₂. Produkcja energii z OZE powinna doprowadzić także do spadku zanieczyszczenia powietrza, a w konsekwencji ograniczyć koszty zdrowotne dla mieszkańców. Jednocześnie, rozwój energetyki rozproszonej zwiększy bezpieczeństwo energetyczne regionu.

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach niniejszego celu szczegółowego ukierunkowane będzie na zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych. Jego efektem będzie wniesienie przez region wkładu w realizację celu określonego dla Polski dotyczącego udziału energii z OZE w całkowitym zużyciu energii. Finansowane będą inwestycje w infrastrukturę do produkcji energii z OZE (przede wszystkim słońca, biogazu, wody, biomasy i geotermalnej) wraz z podłączeniem do sieci dystrybucyjnej lub przesyłowej oraz systemy magazynowania energii wytwarzanej w źródłach OZE. Wspierane będą projekty z zakresu:

- Rozwoju małych instalacji OZE
- Mikroinstalacje w budynkach mieszkalnych i użyteczności publicznej
- Instalacje OZE na potrzeby własne w przedsiębiorstwach

Wsparcie zostanie skierowane w szczególności na rozwój energetyki rozproszonej. Preferowane będą inwestycje przyczyniające się do rozwoju klastrów energii i spółdzielni energetycznych w regionie.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Podstawowym argumentem za wykorzystaniem instrumentów finansowych w obszarze OZE jest ich finansowa wykonalność. Instalacje OZE umożliwiają osiągnięcie przychodów ze sprzedaży energii (w przypadku źródeł zawodowych) lub oszczędności w kosztach jej zużycia (w przypadku instalacji produkujących prąd na własne potrzeby, w tym prosumenckich), umożliwiającą pokrycie kosztów realizacji inwestycji. Jednocześnie, osiągnięta dojrzałość technologiczna w połączeniu z rosnącymi cenami prądu umożliwia osiągnięcie zwrotu z inwestycji w relatywnie krótkim okresie czasu (dotyczy to zwłaszcza fotowoltaiki).

W przypadku źródeł zawodowych, należy również pamiętać, że istnieje dla nich dedykowany system wsparcia w postaci aukcji OZE oraz w formule FIT (*feed-in-tariff*) lub FIP (*feed-in-premium*). W przypadku instalacji prosumenckich, formą wsparcia jest wprowadzony system opustów, umożliwiający odzyskanie od 70% do 80% nadwyżek energii wprowadzonych do sieci¹⁷⁹.

Pewnym wyjątkiem są w tym względzie magazyny energii, których opłacalność w obecnej sytuacji legislacyjnej jest niewielka. Jednocześnie, są one bardzo pożądane z punktu widzenia stabilizacji systemu elektroenergetycznego i rzeczywistej autokonsumpcji produkowanej energii, a nie jej oddawania do sieci i odzyskiwania w okresach zwiększonego zapotrzebowania na prąd. Oszczędności z inwestycji w magazyny energii mogą jednak w najbliższym czasie wzrosnąć, jeśli wprowadzone zostaną inne mechanizmy rozliczania prosumentów, takie jak np. net-billing, który zakłada odrębne rozliczenie energii wprowadzonej do sieci i energii pobranej z sieci w oparciu o wartość jednostki energii ustalonej na podstawie ceny giełdowej – bieżącej, nawet godzinowej. Wówczas, magazyny energii pozwolą zaoszczędzić na kosztach opłaty dystrybucyjnej, a także na ewentualnych różnicach w cenie energii w poszczególnych godzinach w ciągu dnia. Niemniej jednak, w przypadku wsparcia magazynów energii należy rozważyć zastosowanie dotacji lub dodatkowego komponentu bezzwrotnego w instrumentach mieszanych.

Za zastosowaniem instrumentów zwrotnych przemawia również występowanie w pewnym zakresie luki w finansowaniu. Taka sytuacja występuje np. w przypadku inwestycji w farmy fotowoltaiczne bez wygranej aukcji które są trudno „bankowalne”, małych firm zainteresowanych budową własnej farmy fotowoltaicznej lub wiatrowej, którzy nie posiadają twardego zabezpieczenia (np. hipoteki) poza zastawem na budowanej instalacji (która rzadko jest akceptowana jako główne zabezpieczenie kredytu), a także instalacji mało popularnych, które są ryzykowne dla sektora komercyjnego z powodu braku odpowiedniego know how do ich oceny (np. biogazownie).

Duża liczba potencjalnych projektów w obszarze OZE powinna umożliwić osiągnięcie odpowiedniego efektu skali (szczególnie w obszarze fotowoltaiki). Dzięki temu koszty

¹⁷⁹ Przy czym prawdopodobna jest rezygnacja z systemu opustów, jeśli wdrożone zostaną proponowane zmiany legislacyjne, w tym tzw. net billing, o którym piszemy w kolejnym akapicie.

wprowadzenia instrumentu nie powinny być nadmierne; jednocześnie bardziej prawdopodobne jest znalezienie pośrednika finansowego (tym bardziej, że w regionie funkcjonuje pośrednik z pozytywnym doświadczeniem z wdrażania pożyczki OZE w obecnej perspektywie finansowej). Potencjalna liczba beneficjentów może jeszcze znacząco wzrosnąć w przypadku planowanego wprowadzenia nowej kategorii prosumenta zbiorowego, co powinno spopularyzować instalacje fotowoltaiczne w budynkach wielorodzinnych¹⁸⁰. Natomiast w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (w tym wsparcia w tworzeniu klastrów, spółdzielni energetycznych), potencjalna liczba beneficjentów jest bardzo ograniczona.¹⁸¹

Wśród innych argumentów przemawiających za zastosowaniem instrumentów finansowych w obszarze OZE warto wymienić m.in.:

- Relatywnie niewielkie ryzyko inwestycyjne
- Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu)
- Potencjalnie większą efektywność wydatkowania środków, brak przewymiarowywania inwestycji
- Możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków
- Mniejsze obciążenia administracyjne niż w przypadku wsparcia dotacyjnego dla odbiorców

Natomiast głównym argumentem za zastosowaniem wsparcia dotacyjnego jest możliwość wygenerowania silniejszego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu, co powinno zwiększyć liczbę realizowanych projektów OZE.

Wsparcie bezzwrotne pozwala również na sfinansowanie korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji CO₂. W naszej ocenie, nie ma jednak uzasadnienia dla dotacji o dużej intensywności (powyżej 50%), a wystarczający impuls do podjęcia inwestycji może być zapewniony poprzez niewielki komponent bezzwrotny w instrumencie mieszanym.

Wsparcie dotacyjne (lub alternatywnie, większy komponent bezzwrotny w instrumencie mieszanym), może być natomiast uzasadnione w przypadku podmiotów sektora publicznego. W tym wypadku występują bowiem korzyści społeczne w postaci wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii i możliwości ich przeznaczenia na inne inwestycje służące mieszkańcom. W przypadku JST, barierą dla wykorzystania instrumentów zwrotnych może być także wysoki poziom zadłużenia oraz zmniejszenie dochodów w okresie pandemii COVID-19, które istotnie pogorszyło ich sytuację finansową.

¹⁸⁰ Por. <https://www.gramzielone.pl/energia-sloneczna/105812/prosument-klasyczny-zbiorowy-i-wirtualny-nowy-projekt-zmian-w-ustawie-o-oze>

¹⁸¹ Przy czym mamy tu na myśli przede wszystkim wsparcie prawno-organizacyjne i szkoleniowe w zakresie utworzenia społeczności energetycznych (w tym klastrów, spółdzielni energetycznych), przygotowania dokumentacji, pomocy w grupowaniu producentów, konsumentów, prosumentów itp.

Jeśli chodzi o instalacje OZE do produkcji energii cieplnej, to w części przypadków (choć nie w każdym) prowadzą one do wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii. Dużo zależy tu od tego, jakie było wcześniejsze źródło ciepła (w przypadku budynków jednorodzinnych, koszty ogrzewania pompą ciepła są niższe niż węglem lub gazem, ale np. wyższe niż drewnem.)¹⁸² Rekomendujemy objęcie wsparciem instalacji OZE w ramach pożyczki OZE z premią, zakładamy jednak, że w tym instrumencie dominować będą jednak instalacje OZE do produkcji energii elektrycznej. Być może zasadne byłoby zaprojektowanie dedykowanego wsparcia dotacyjnego na wymianę źródeł ciepła (w tym na OZE) lub przyłączenie do sieci ciepłowniczych w budynkach wielomieszkańczych, budynkach użyteczności publicznej, oraz firm sektora MŚP, jako wsparcie we wdrażaniu uchwały antysmogowej.

Ze względu na ogromną popularność programu „Mój prąd”, który ma być kontynuowany, a jego zakres rozszerzony od 2022 r. m.in. na magazyny energii, oraz wsparcie wymiany źródeł ciepła (w tym na OZE) w ramach programu „Czyste powietrze”, na obecnym etapie nie rekomendujemy wsparcia osób fizycznych na poziomie regionu.

¹⁸² Por. <https://zaradnyfinansowo.pl/koszty-ogrzewania/>

Tabela 19. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Instalacje produkujące energię z OZE generują oszczędności w kosztach zużycia energii lub przychody z jej sprzedaży, umożliwiające pokrycie kosztów projektu, przy relatywnie krótkim okresie zwrotu z inwestycji.		W przypadku magazynów energii, ich opłacalność jest aktualnie niewielka, ta sytuacja może się jednak zmienić po wprowadzeniu zmian legislacyjnych – magazynowanie energii pozwoli zaoszczędzić na kosztach opłaty dystrybucyjnej; planowane są również dopłaty do magazynów w ramach nowej edycji programu „Mój prąd”.
	Duża liczba potencjalnych projektów, umożliwiająca osiągnięcie odpowiedniego efektu skali (szczególnie w obszarze fotowoltaiki).	Ograniczona liczba potencjalnych odbiorców ostatecznych w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (klastrow, spółdzielni energetycznych).	Potencjalna liczba odbiorców może jeszcze wzrosnąć w przypadku planowanego wprowadzenia nowej kategorii prosumenta zbiorowego, co powinno spopularyzować instalacje fotowoltaiczne w budynkach wielorodzinnych.
	Dostępność pośrednika finansowego z pozytywnym doświadczeniem z wdrażania pożyczki OZE w regionie.		
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwingu).		
	Relatywnie niewielkie ryzyko inwestycyjne.		
	Potencjalnie wyższa efektywność projektu, oszczędność wydatkowania środków.		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Możliwość zapewnienia ciągłości w dostępie do środków (brak ograniczonych w czasie naborów).		
	W przypadku przedsiębiorstw - mniejsza ingerencja w procesy rynkowe.		
	W przypadku części projektów możliwość sfinansowania projektów z ograniczonym dostępem do finansowania komercyjnego (np. inwestycji w farmy fotowoltaiczne bez wygranej aukcji).		
		Ryzyko legislacyjne; planowane od 2022 r. zmiany (rezygnacja z obecnego systemu opustów i zastąpienie go innym rozwiązaniem, np. tzw. net-billingiem) mogą istotnie zmniejszyć opłacalność inwestycji prosumenckich.	
		Konkurencja środków publicznych z poziomu krajowego (w przypadku osób fizycznych – programu „Mój prąd”, w przypadku przedsiębiorstw realizujących większe wartościowo inwestycje – programu „Energia plus”.	Brak istotnej konkurencji krajowych środków publicznych dla prosumenckich MŚP.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		Rosnąca atrakcyjność i popularność leasingu komercyjnego w przypadku firm MŚP.	
		W przypadku JST – spadek dochodów w okresie pandemii COVID-19 i ryzyko dodatkowego obniżenia dochodów w przypadku niekorzystnych dla JST zmian w systemie podatkowym, ryzyko przekroczenia progów zadłużenia.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	W przypadku JST – korzyści społeczne JST w postaci wygenerowania oszczędności w kosztach zużycia energii i możliwości ich przeznaczenia na inne inwestycje służące mieszkańcom, a także pełnienie wzorcowej roli dla mieszkańców w zakresie ekologii.		
	Możliwość wytworzenia silniejszego efektu zachęty, poprzez zwiększenie opłacalności inwestycji i skrócenie okresu zwrotu z inwestycji, co powinno zwiększyć liczbę realizowanych projektów OZE.		Przy czym taki efekt można uzyskać również poprzez zastosowanie komponentu bezzwrotnego w instrumentach mieszanych.
	Możliwość sfinansowania korzyści środowiskowych (pozytywnych efektów zewnętrznych inwestycji) w postaci poprawy jakości powietrza, zmniejszenia emisji CO ₂ .		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		Większe obciążenia administracyjne związane z wsparciem dotacyjnym po stronie beneficjentów.	
		Mniejsza szansa na uzyskanie wsparcia przez wnioskodawców, silniejsza selekcja.	
		Brak możliwości ponownego wykorzystania środków (rewolwingu).	

Podsumowanie: Uwzględniając wszystkie powyższe argumenty, w obszarze OZE widzimy potencjał przede wszystkim do zastosowania wsparcia zwrotnego, uzupełnionego w niektórych obszarach wsparciem bezzwrotnym. Preferencyjne wsparcie zwrotne powinno być w naszej ocenie podstawową formą wsparcia rozwoju OZE, zarówno wśród podmiotów produkujących energię na sprzedaż, jak i prosumentów inwestujących w produkcję energii na własne potrzeby. W przypadku inwestycji prosumenckich (innych niż budynki użyteczności publicznej), do rozważenia pozostaje zastosowanie niewielkiego komponentu bezzwrotnego, z opcją dodatkowego rabatu przy rozszerzeniu inwestycji o magazyn energii o odpowiedniej mocy. W przypadku budynków użyteczności publicznej, widzimy argumenty za zastosowaniem dotacji lub instrumentów mieszanych, ze znaczącym komponentem bezzwrotnym. Wsparcie dotacyjne proponujemy również w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (klastrow, spółdzielni energetycznych itp.). Ze względu na planowaną kontynuację programu „Mój prąd” i programu „Czyste powietrze”, na obecnym etapie nie rekomendujemy wsparcia osób fizycznych na poziomie regionu.

Źródło: Opracowanie własne

4.4. Priorytet 3 Ochrona zasobów środowiska regionu (CP 2)

4.4.1. Cel szczegółowy 2viii Wsparcie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej

Diagnoza

Transport, szczególnie na obszarach zurbanizowanych i wzdłuż tras dojazdu do pracy ma istotny negatywny wpływ na jakość powietrza¹⁸³. Szczególnie dużym obciążeniem dla środowiska i jakości życia w miastach są zanieczyszczenia (w tym hałas) generowane przez indywidualny transport samochodowy. Problem ten dotyczy w szczególności większych ośrodków miejskich (a więc i miast w województwie kujawsko-pomorskim), w których występuje w największym natężeniu. Dlatego konieczne jest promowanie rozwiązań likwidujących ww. problemy, w tym promowanie transportu publicznego (poprzez jego rozwój i uatrakcyjnienie dla potencjalnych użytkowników¹⁸⁴) jako alternatywy dla transportu samochodowego oraz bardziej zrównoważonych form mobilności miejskiej (w tym rowerowej i pieszej).

Ponieważ rozwój transportu publicznego oraz infrastruktury sprzyjającej zrównoważonej mobilności miejskiej to inwestycje wysoce kapitałochłonne, które realizowane będą głównie przez podmioty publiczne, których budżety obciążone są również innymi kosztami. Konieczne jest stworzenie instrumentu wsparcia tego typu inwestycji, zmniejszających koszt ich realizacji po stronie JST.

Zakres wsparcia

Środki alokowane na CS 2viii przeznaczone będą na: wsparcie transportu publicznego (zarówno taboru, jak i infrastruktury), działania związane z tworzeniem warunków dla rozwoju ruchu pieszego i rowerowego (w tym rozwój rowerów miejskich oraz infrastruktury rowerowej) oraz systemy zarządzania ruchem.

Z wsparcia skorzystać będą mogły zarówno podmioty publiczne (zakładamy, że będzie to dominujący typ beneficjenta), jak i prywatne. Z wstępnych założeń wynika, że na CS 2viii przeznaczone będzie 104 mln euro (bez rezerwy wykonania). Zdecydowana większość środków (niemal 79%) przeznaczona ma być na tabor czystego transportu miejskiego. Stosunkowo duże środki (nieco ponad 10%) przeznaczone zostaną na infrastrukturę czystego transportu miejskiego oraz (niemal 9%) infrastrukturę rowerową. Pozostałe typy projektów liczyć mogą na relatywnie niewielkie środki.

¹⁸³ MŚ, Polityka ekologiczna państwa 2030, Warszawa, 2019 r.

¹⁸⁴ Aby to osiągnąć konieczne są zarówno inwestycje w infrastrukturę liniową, w szczególności rozszerzanie i wydłużanie siatki połączeń komunikacją publiczną, jak i nisko lub zeroemisyjne środki transportu.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Inwestycje planowane do wsparcia w ramach CS 2viii będą miały duży potencjał do poprawy warunków życia w miastach i ich obszarach funkcjonalnych. Z jednej strony przyczynić się powinny do usprawnienia (m.in. za sprawą węzłów przesiadkowych i lepszego zarządzania ruchem) i uzupełnienia luk w transporcie publicznym (m.in. poprzez rozwój infrastruktury szynowej), czyniąc go bardziej przyjaznym i użytecznym dla mieszkańców. Z drugiej strony, dzięki ograniczeniu indywidualnego ruchu samochodowego w miastach (zarówno za sprawą rozwoju transportu publicznego, jak i koncepcji rowerów publicznych), przyczynią się do ograniczenia skali zanieczyszczeń generowanych przez samochody. Realizacja tych inwestycji jest zatem bardzo pożądana zarówno ze społecznego, jak i środowiskowego punktu widzenia.

W przypadku inwestycji związanych z rozwojem transportu publicznego, szczególnie zakupem taboru teoretycznie istnieje pewien potencjał do wykorzystania wsparcia zwrotnego, z uwagi na przychody ze sprzedaży biletów uprawniających do korzystania przejazdu, które wykorzystać można do spłaty rat pożyczek. Jednak nie rekomendujemy takiego rozwiązania, przynajmniej obecnie gdy transport publiczny boryka się z problemami mniejszych potoków pasażerskich w związku z pandemią COVID-19 (w jej wyniku istotnie ograniczona została liczba pasażerów, korzystających z transportu publicznego¹⁸⁵). Zastosowanie instrumentów finansowych w obecnej sytuacji, mogłoby oznaczać rezygnację z części inwestycji w rozwój transportu publicznego (sytuacje takie zresztą już się zdarzały)¹⁸⁶, przeniesienie przynajmniej części kosztów na mieszkańców (za sprawą podniesienia cen biletów)¹⁸⁷ lub wzrostu obciążenia budżetów samorządów (jeśli chciałyby uniknąć podwyżek cen biletów, musiałby zwiększyć dopłaty do transportu), co znowu oznaczać może ryzyko rezygnacji z części inwestycji. Co więcej, na transport publiczny należy patrzeć jak na usługę społeczną, która ma zapewnić mieszkańcom powszechną możliwość przemieszczania się. Aby tak było, koszty korzystania z transportu nie powinny być wygórowane, jakoś podróży (w tym związana z jakością taboru) dobra, a sieć połączeń możliwie szeroka. Osiągnięcie tego celu wymaga kapitałochłonnych inwestycji, których zwrot wymagać mógłby istotnego podniesienia cen biletów, co jest sprzeczne z koncepcją promowania transportu publicznego, jako alternatywy dla transportu indywidualnego.

W naszej ocenie, wsparcie zwrotne można ewentualnie ponownie rozważyć w momencie, gdy potoki pasażerskie, wrócą do stanu zbliżonego do tego sprzed pandemii, czyli w momencie, w którym przychody z tego tytułu wzrosną i możliwa będzie weryfikacja ewentualnej rentowności inwestycji tych inwestycji.

¹⁸⁵ Na przykład w Toruniu liczba pasażerów transportu miejskiego spadła o 40% - zob. [Toruń - transport miejski](#)

¹⁸⁶ [Nocuń, K., Publiczny transport trzeba będzie układać od nowa. Koszt przewozu wzrośnie](#), dostęp 17.08.2021 r

¹⁸⁷ Rozwiązanie takie należy uznać za wyjątkowo niekorzystne z punktu widzenia zwiększenia popularności transportu publicznego wśród mieszkańców.

W naszej opinii wsparcie dotacyjne wykorzystać należy również w przypadku rozwoju szeroko rozumianej infrastruktury publicznej, w tym infrastruktury dla rowerów publicznych/miejskich oraz systemów zarządzania ruchem. Ich rozwój sam z siebie nie przyniesie bezpośrednich przychodów, jest jednak kluczowy dla ograniczenia transportu indywidualnego i niekorzystnych zjawisk z nim związanych.

Argumentem za stosowaniem dotacji w tych obszarach jest również fakt, że prawdopodobnie w zdecydowanej większości ich bezpośrednim beneficjentem będą podmioty publiczne, a z efektów projektów korzystać będą głównie mieszkańcy. Tak więc realizacja inwestycji w CS 2viii jest w głównej mierze nastawiona na korzyści dla mieszkańców, a ewentualne korzyści ekonomiczne ze zrealizowanych inwestycji będą prawdopodobnie niewystarczające dla pokrycia kosztów ich funkcjonowania.

Tabela 20. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (viii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Przychody ze sprzedaży biletów, jako źródło finansowania rat pożyczek.		
		Zmniejszenie potoków pasażerskich w transporcie publicznym w związku z pandemią COVID-19.	
		Ryzyko zaniechania części inwestycji, w przypadku IF.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Beneficjentem większości projektów będą podmioty publiczne, a z ich efektów korzystać będą mieszkańcy regionu.		
	Duże korzyści społeczne związane z rozwojem oferty transportu publicznego (rozszerzeniem siatki połączeń oraz poprawą jakości taboru).		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	Niedochodowy charakter inwestycji infrastrukturalnych, które są jednocześnie kluczowe dla poprawy transportu publicznego i ograniczenia indywidualnego ruchu samochodowego.		
	Duże korzyści środowiskowe związane z ograniczeniem zanieczyszczeń, w tym hałasu, generowanych przez samochody.		
<p>Podsumowanie: z uwagi na niekorzystne skutki pandemii COVID-19 dla transportu publicznego oraz duże znaczenie rozwoju zarówno infrastruktury, taboru jak i systemów zarządzania ruchem, dla zmiany postaw mieszkańców i zwiększenia wykorzystania transportu publicznego, rekomendujemy, aby wsparcie w tym obszarze wdrażane było z wykorzystaniem dotacji.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

4.4.2. Cel szczegółowy 2iv Wspieranie przystosowania się do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności, z uwzględnieniem podejścia ekosystemowego

Diagnoza

Zmiany klimatu są jednym z większych wyzwań z jakimi mierzy się świat. Problemy, zagrożenia i realne koszty z nimi związane były przedmiotem analiz m.in. w ramach *Strategicznego planu adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*¹⁸⁸. Negatywne konsekwencje i zagrożenia związane ze zmianami klimatu legły również u podstaw opracowanego przez UE *Europejskiego zielonego ładu*, który doprowadzić ma do neutralności klimatycznej UE do 2050 r. Zmiany klimatu to zjawisko złożone, jednak w kontekście zakresu wsparcia możliwego do realizacji w ramach CS 2iv wśród istotnych wyzwań z nimi związanych, które występują również w województwie kujawsko-pomorskim, zwrócić należy uwagę na problemy ekstremalnych zjawisk pogodowych oraz ich konsekwencje dla bezpieczeństwa regionu, jakości życia jego mieszkańców oraz gospodarki (w tym rolnictwa). W szczególności chodzi o susze, wzmacniające niekorzystny bilans wodny w regionie oraz nagłe zjawiska pogodowe (nawalne deszcze i porywiste wiatry)¹⁸⁹, jak również fale upałów, szczególnie uciążliwe na obszarach miejskich¹⁹⁰.

W związku ze zidentyfikowanymi zagrożeniami (w tym opisanymi powyżej) w dokumentach strategicznych i planistycznych wskazuje się na potrzebę podjęcia działań zmierzających do:

- poprawy bilansu wodnego, w tym rozwoju naturalnej retencji, która absorbowałaby przynajmniej część opadów (w tym opadów, w ramach deszczy nawalnych), jednocześnie stanowiąc rezerwar wody na okresy suszy¹⁹¹;
- zwiększenia adaptacyjności miast do zmian klimatu, w ramach działań organizacyjnych (w tym odpowiedniego planowania przestrzennego), technicznych (inwestycji pozwalających w krótkim czasie uzyskać efekt adaptacji miasta do zmian klimatu) oraz informacyjno-edukacyjnych¹⁹².

Opisane powyżej problemy oraz działania zaradcze w dużej mierze realizowane będą musiały być przez podmioty publiczne, w tym JST. Oznacza to relatywnie duże obciążenie budżetów

¹⁸⁸ Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030*, Warszawa 2013

¹⁸⁹ Program ochrony środowiska województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024.

¹⁹⁰ *Strategiczny plan adaptacji...*

¹⁹¹ PGWWP. Załącznik nr 4 do Planu przeciwdziałania skutkom suszy. Katalog działań służących przeciwdziałaniu skutkom suszy, Warszawa, 2021.

¹⁹² *Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski*, Publikacja podsumowująca, Warszawa, 2018, za IPOPEMA, EPESEC, *Raport z szacowania potrzeb finansowych i luki finansowej. 5.7 Ochrona środowiska*, Badanie zrealizowane na zlecenie Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa 2019 r.

tych podmiotów, które zobligowane są do realizacji szeregu działań publicznych. Dlatego istnieje tu zapotrzebowanie na stworzenie instrumentów wsparcia, odciążających te podmioty pod względem kosztów finansowania inwestycji i jednocześnie stanowiących bodziec do ich podjęcia (należy pamiętać, że często nie będą to inwestycje pierwszego wyboru przy ograniczonych budżetach podmiotów publicznych).

Zakres wsparcia

W ramach celu szczegółowego 2iv planowana jest realizacja szeregu inwestycji wspierających region w przystosowaniu się do zmian klimatu. Projekty możliwe do sfinansowania w tym instrumencie obejmą m.in.: rozwój małej retencji, rozwój zielonej i niebieskiej infrastruktury w miastach, działania adaptacyjne na innych niż miasta obszarach zurbanizowanych, pilotaże w zakresie opracowania planów budowania odporności na zagrożenia i zmiany klimatu oraz wyposażenie i wzmocnienie służb ratowniczych. Działania infrastrukturalne uzupełniane będą działaniami edukacyjnymi.

Wśród podmiotów, które będą się mogły starać o dofinansowanie dominują podmioty publiczne oraz organizacje pozarządowe. Podmioty prywatne otrzymać będą mogły wsparcie w przypadku realizacji projektów w partnerstwie publiczno-prywatnym. Na CS 2iv alokowano wstępnie ponad 111 mln euro.

Zakres wsparcia przewidzianego w CS 2iv obejmuje przedsięwzięcia ważne dla poprawy bezpieczeństwa regionu, dzięki jego lepszemu przystosowaniu do skutków zmian klimatu oraz wzmocnieniu służb ratowniczych. Są to również inwestycje ważne dla poprawy warunków życia mieszkańców, m.in. za sprawą rozwoju zielonej i niebieskiej infrastruktury na obszarach miejskich i zurbanizowanych, która oprócz lepszego dostosowania miast do negatywnych zjawisk pogodowych związanych ze zmianami klimatu, wpływa również na poprawę jakości przestrzeni publicznej (m.in. poprzez jej zazielenienie).

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Realizacja przewidzianych do wsparcia typów projektów jest zatem bardzo ważna dla regionu. Jednocześnie będą to inwestycje niedochodowe i nie generujące bezpośrednich oszczędności u podmiotów je realizujących. Z tego powodu obszar ten nie kwalifikuje się do wsparcia za pomocą instrumentów finansowych, ponieważ nie pozwoli on na wygenerowanie środków umożliwiających spłatę zaciągniętych zobowiązań. Istnieje również ryzyko, że zastosowanie wsparcia zwrotnego ograniczyłoby zainteresowanie potencjalnych beneficjentów, do realizacji projektów przewidzianych w ramach CS 2iv. Rezygnacja z nich lub ich odłożenie w czasie (np. do momentu pojawienia się bardziej korzystnych form wsparcia) może przynieść negatywne skutki dla regionu. Jak bowiem wynika z dostępnych

opracowań straty związane z zaniechaniem działań związanych z adaptacją do zmian klimatu mogą być wielokrotnie wyższe niż koszt realizacji tego typu inwestycji¹⁹³.

Warto również pamiętać, że beneficjentem wsparcia z CS 2iv będą podmioty publiczne, a z efektów tych inwestycji korzystać będą mogli w sposób powszechny i nieodpłatny mieszkańcy regionu. Z tego powodu oraz z uwagi na powyższe kwestie rekomendujemy, aby wsparcie z CS 2iv udzielane było w formie dotacji.

Tabela 21. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Niedochodowy i nieprzynoszący bezpośrednich oszczędności charakter projektów planowanych do wsparcia.	
		Ryzyko zaniechania lub odłożenia w czasie części inwestycji możliwych do realizacji przy wsparciu dotacyjnym.	Z uwagi na znaczenie wsparcia z CS 2iv dla poprawy bezpieczeństwa regionu straty spowodowane zaniechaniem działań mogą być niewspółmierne do kosztów realizacji projektów.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Beneficjentem projektów będą podmioty publiczne, a z ich efektów korzystać będą mieszkańcy regionu.		
	Poprawa bezpieczeństwa regionu w przypadku wystąpienia nagłych zjawisk pogodowych (suszy, powodzi)		

¹⁹³ Por. Ministerstwo Środowiska, Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030, Warszawa 2013

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	będących następstwem zmian klimatu.		
	Poprawa jakości przestrzeni miejskich i terenów zurbanizowanych.		Rozwój zielonej i niebieskiej infrastruktury wpłynie nie tylko na zwiększenie zdolności do adaptacji do zmian klimatu, będzie również miało bezpośrednie przełożenie na poprawę jakości terenów publicznych, dzięki zwiększeniu obszarów zielonych, dostępnych dla mieszkańców.
	Dotacje stanowią element zachęty dla realizacji inwestycji niekomercyjnych, niedochodowych i nieprzynoszących bezpośrednich oszczędności.		
<p>Podsumowanie: Biorąc pod uwagę znaczenie interwencji dla bezpieczeństwa regionu oraz potencjalnie duże koszty związane z zaniechaniem realizacji części inwestycji, w przypadku zastosowania mniej atrakcyjnych form wsparcia, rekomendujemy aby w CS 2iv jedyną formą finansowania były dotacje.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

4.4.3. Cel szczegółowy 2v Wspieranie dostępu do wody oraz zrównoważonej gospodarki wodnej

Diagnoza

Rozwój systemów gospodarki wodno-ściekowej, pozwalający na ograniczenie zanieczyszczeń trafiających do wód podziemnych i powierzchniowych, a tym samym poprawę ich stanu, jest obowiązkiem nałożonym na Polskę przez dyrektywy unijne¹⁹⁴. Pomimo inwestycji realizowanych w ostatnich latach, w tym inwestycji finansowanych ze środków unijnych perspektywy 2007-2013 oraz 2014-2020, w województwie kujawsko-pomorskim nadal występuje 11 aglomeracji 2-10 tys. RLM (tj. tych, które wspierać można w ramach programów regionalnych), które nie spełniają wymogów określonych w dyrektywie UE. Oznacza to, że nadal konieczne jest zapewnienie wsparcia w tym obszarze, szczególnie biorąc pod uwagę fakt, że ścieki komunalne i przemysłowe stanowią główne zagrożenie dla jakości wód w regionie¹⁹⁵. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, istotną potrzebą w województwie jest również wsparcie infrastruktury wodociągowej, w szczególności stacji uzdatniania wody oraz ograniczanie strat w jej przesyle. Jest to o tyle istotne, że region zmagają się z deficytami wody, które pogłębiają niekorzystne zjawiska pogodowe związane ze zmianami klimatu (susze). Tak więc konieczne jest podjęcie działań, które pozwolą na maksymalnie efektywne korzystanie z posiadanych zasobów wodnych.

Zakres wsparcia

W ramach CS 2v planowane jest wsparcie kompleksowych projektów za zakresu gospodarki wodno-ściekowej (zarówno sieci, jak i oczyszczalni ścieków) w aglomeracjach 2-10 tys. RLM. Dostępne środki przeznaczone zostaną również na rozwój infrastruktury wodociągowej, w tym sieci wodociągowych, stacji uzdatniania wody oraz monitoringu strat sieciowych.

Beneficjentem wsparcia będą podmioty publiczne oraz prywatne, w tym podmioty realizujące zadania powierzone przez podmioty publiczne. Na obecnym etapie nieznana jest jeszcze kwota alokacji przeznaczonej na CS 2v.

Rozwój infrastruktury ściekowej (zarówno sieci kanalizacyjnej, jak i oczyszczalni ścieków) jest ważny z kilku powodów. Po pierwsze pozwala na zmniejszenie ładunku zanieczyszczeń trafiających do wód powierzchniowych i gruntowych oraz do gleby, przynosząc tym samym duże korzyści środowiskowe. Po drugie, pozwoli na wypełnienie zobowiązań akcesyjnych nałożonych na Polskę dyrektywami UE¹⁹⁶. Po trzecie, wpływa na poprawę jakości i standardu życia mieszkańców. Dla jakości życia oraz efektywnego korzystania z zasobów (w tym przypadku wody pitnej), duże znacznie mają również inwestycje w rozwój sieci wodociągowej. Z uwagi na powyższe, realizację inwestycji przewidzianych do sfinansowania

¹⁹⁴ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 roku dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

¹⁹⁵ Program ochrony środowiska województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024.

¹⁹⁶ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

w ramach CS 2v uznać należy za bardzo ważną, a ich zaniechanie lub odłożenie w czasie, za niekorzystne zarówno ze środowiskowego, jak i społecznego punktu widzenia.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Wsparcie z CS 2v obejmuje rozwój infrastruktury, z której korzystają mieszkańcy i za korzystanie z której płacą, w ramach opłat za dostarczanie wody i odbiór ścieków. Teoretycznie więc w obszarze tym istnieje potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, ponieważ beneficjenci projektów czerpią przychody, które mogłyby być wykorzystane na sfinansowanie rat pożyczki lub kredytu. Czynnikiem przemawiającym przeciw stosowaniu IF jest w tym wypadku dochodowość tych projektów. Nie da się jednoznacznie określić opłacalności ekonomicznej inwestycji planowanych do wsparcia, bez szczegółowych informacji o ich zakresie, kosztach, planowanym okresie eksploatacji oraz warunkach w jakich są użytkowane (m.in. dokładnej ilości ścieków trafiających do oczyszczalni). Niemniej z dostępnych opracowań wynika, że inwestycje w gospodarce wodno-ściekowej, pomimo zapewnionych przychodów, mogą być nieopłacalne ekonomicznie. W przypadku sieci kanalizacyjnej i wodociągowej problemem jest okres eksploatacji, który nie pozwala na pokrycie poniesionych nakładów z tytułu przychodów z użytkowania sieci. W przypadku oczyszczalni ścieków, bardziej opłacalne są instalacje w dużych aglomeracjach¹⁹⁷, które nie będą wspierane w programie regionalnym¹⁹⁸. Biorąc to pod uwagę, można zaryzykować stwierdzenie, że inwestycje, które będą mogły być wsparte w programie regionalnym mogą być nieopłacalne ekonomicznie, a więc dochody przez nie generowane nie pozwolą na spłatę zaciągniętych zobowiązań. Są to jednocześnie przedsięwzięcia, które z uwagi na znaczenie opisane w pierwszym akapicie tego rozdziału, powinny być zrealizowane możliwie szybko. Program regionalny powinien stworzyć zatem mechanizm wsparcia o największym efekcie zachęty, do ich realizacji. Za taki uznać należy dotacje, które w naszej opinii powinny być jedyną formą wsparcia w ramach tego CS.

¹⁹⁷ W jednym z analizowanych opracowań, na podstawie danych z różnych oczyszczalni wyliczono, że okres zwrotu inwestycji w przypadku instalacji obsługującej 40 tys. RLM jest dwukrotnie szybszy niż dla instalacji dla 10 tys. RLM.

¹⁹⁸ Por. B. Karolińczak, R. Miłaszewski, *Zastosowanie metod oceny ekonomicznej efektywności obiektów wodociągowych i kanalizacyjnych*, Rocznik Ochrona Środowiska, Tom 18., Rok 2016, s. 770-782

Tabela 22. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Gwarantowane opłaty za korzystanie z wspartej infrastruktury.	Potencjalna nieopłacalność ekonomiczna inwestycji.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże korzyści środowiskowe, związane ze zmniejszeniem ładunku zanieczyszczeń trafiających do wód i gleby.		
	Duże korzyści społeczne związane z poprawą warunków życia.		
	Wypełnienie zobowiązań UE.		
	Większy efekt zachęty, niż w przypadku IF.		Większy efekt zachęty przełożyć się powinien na szybszą realizację inwestycji i nieodkładanie ich w czasie.
Podsumowanie: Biorąc pod uwagę znaczenie inwestycji planowanych do wsparcia w ramach CS 2v dla stanu środowiska i jakości życia mieszkańców oraz ich prawdopodobną nieopłacalność ekonomiczną rekomendujemy aby w CS 2v wsparcie wdrażać przy wykorzystaniu dotacji.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.4.4. Cel szczegółowy 2vi Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej

Diagnoza

Podobnie jak w przypadku gospodarki wodno-ściekowej, również stworzenie systemu gospodarki odpadami, zgodnego z przyjętą hierarchią postępowania z odpadami, to zobowiązanie jakie na Polskę (i inne kraje członkowskie) nakładają dyrektywy UE¹⁹⁹. Do tej pory w Polsce (a więc i województwie kujawsko-pomorskim) nie osiągnięto wymaganych poziomów recyklingu odpadów, ani przygotowania odpowiedniej masy odpadów komunalnych do ponownego użycia i recyklingu (w 2018 r., 36% odpadów komunalnych było w Polsce przygotowanych do ponownego użycia i recyklingu²⁰⁰, podczas gdy cel na 2025 r. to 55%). Oznacza to, że nadal konieczne jest podejmowanie działań mających na celu rozwój systemu gospodarki odpadami, poczynając od systemów selektywnej zbiórki, dzięki którym odpowiednie strumienie, dobrej jakości odpadów (wyselekcjonowanych surowców, jak np. tektura) trafiać będą do podmiotów (zakładów zagospodarowania odpadów), dysponujących rozwiązaniami technologicznymi pozwalającymi na ich recykling lub przygotowanie do ponownego użycia.

Obok rozwoju systemów gospodarki odpadami, kluczowym elementem budowania gospodarki zasobooszczędnej jest transformacja w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym (GOZ). GOZ został w Mapie Drogowej Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym zdefiniowany jako „model rozwoju gospodarczego, w którym – przy zachowaniu warunku wydajności – spełnione są następujące podstawowe założenia:

- a) wartość dodana surowców/zasobów, materiałów i produktów jest maksymalizowana lub
- b) ilość wytwarzanych odpadów jest minimalizowana, a powstające odpady są zagospodarowywane zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami (zapobieganie powstawaniu odpadów, przygotowywanie do ponownego użycia, recykling, inne sposoby odzysku, unieszkodliwienie).”²⁰¹

Oznacza to, że istotną rolę w transformacji w kierunku GOZ odegrają przedsiębiorstwa, które muszą odpowiednio dostosować do tej koncepcji swoją działalność (m.in. procesy

¹⁹⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy oraz Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów – zobowiązują kraje członkowskie do budowy systemu gospodarki odpadami zgodne z określoną hierarchią postępowania z nimi oraz m.in. osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu odpadów komunalnych (do 2025 r. przygotowanie do ponownego użycia i recykling odpadów komunalnych wagowo do minimum 55 %; do 2030 r. do 60%, natomiast do 2035 r. do 65%). Z kolei Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów, nakłada obowiązek odejścia od składowania odpadów, jako dominującej formy zagospodarowania na rzecz innych sposobów.

²⁰⁰ Baza danych ze strony strateg.gov.pl, wartość dla wskaźnika: Poziom przygotowania do ponownego użycia i recyklingu odpadów komunalnych.

²⁰¹ Mapa Drogowa. Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym, Warszawa 2019 r.

produkcyjne). Zgodnie z przeprowadzonym badaniem CATI MŚP aż 20% przedsiębiorstw z województwa kujawsko-pomorskiego planuje inwestycje mające na celu zapewnienie efektywnej gospodarki surowcami. Nieco ponad jedna czwarta z nich będzie poszukiwała finansowania zewnętrznego na realizację takich inwestycji. Wyniki badania CATI wskazują zatem na występowanie potrzeb inwestycyjnych, w obszarze istotnym z punktu widzenia budowania gospodarki zasobooszczędnej.

Zakres wsparcia

Wsparcie w ramach CS 2vi obejmuje dwa zasadnicze obszary. W ramach pierwszego z nich finansowane będą kompleksowe działania z zakresu gospodarki odpadami komunalnymi (PSZOK, ZZO, kompostownie, sortownie, recykling, selektywna zbiórka). W ramach drugiego, wspierane będą przedsiębiorstwa, celem minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych oraz zarządzaniem efektywnością środowiskową w kierunku GOZ. Uzupełniającym elementem projektów inwestycyjnych będą mogły być działania edukacyjne i promocyjne.

W projekcie FE KP 2021-2027 nie zawarto jeszcze informacji o alokacji planowanej do przeznaczenia na CS 2vi.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zakres interwencji przewidzianej w ramach CS 2vi w największym stopniu kwalifikuje się do finansowania za pomocą wsparcia zwrotnego spośród wszystkich CS osi 3. Wniosek ten dotyczy w szczególności projektów dotyczących minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych oraz zarządzania efektywnością środowiskową w przedsiębiorstwach. Inwestycje te co do zasady powinny przynieść beneficjentom je realizującym wymierne korzyści ekonomiczne, związane z jednej strony ze zwiększeniem efektywności procesów produkcyjnych, z drugiej z ograniczeniem ewentualnych kosztów związanych z wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego rozwiązań związanych z GOZ, w tym zasadą rozszerzonej odpowiedzialności producenta (ROP). Co prawda obecnie, nie znane są jeszcze szczegółowe rozstrzygnięcia i zasady dotyczące tej ostatniej, niemniej niemal pewne jest to, że będzie ona generować koszty po stronie producentów. Dlatego wszelkie działania wpływające na obniżenie tych kosztów (np. zmniejszenie skali odpadów opakowaniowych) uznać należy za przynoszące korzyści ekonomiczne. Potwierdzają to wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród kujawsko-pomorskich MŚP. Zgodnie z nimi 20% przedsiębiorstw planuje w ciągu 3 najbliższych lat realizację inwestycji mających na celu efektywną gospodarkę zasobami. Z tej grupy około jednej czwartej firm (26%) deklaruje zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne, niezbędne do realizacji tych inwestycji.

Biorąc pod uwagę plany inwestycyjne MSP oraz potencjalne korzyści ekonomiczne z tytułu realizacji projektów związanych z GOZ, w ramach CS 2vi istnieje potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego. Ponieważ trudno na obecnym etapie oszacować skalę tych korzyści,

a więc i to czy będą na tyle duże, aby pokryć koszty spłaty zaciągniętych zobowiązań, widzimy zasadność zastosowania w tym obszarze wsparcia łączącego instrumenty finansowej i dotacje, w postaci pożyczki z częściowym umorzeniem. Umorzenie to może dać szczególnie istotny efekt zachęty w przypadku przedsiębiorstw mikro i małych, które co do zasady mogą mieć większe problemy z finansowaniem inwestycji i w związku z tym, częściej z nich rezygnować. Zastosowanie efektu zachęty przy wsparciu zwrotnym jest również istotne z powodu potencjalnej konkurencji dla wsparcia w tym obszarze ze strony programu krajowego FENG 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększenia Odporności²⁰², w których przewidziano wsparcie dotacyjne dla firm w obszarze transformacji w kierunku GOZ.

Do dyskusji pozostaje kwestia tego na jakich zasadach przyznawane powinno być umorzenie: czy za osiągnięcie określonego efektu ekologicznego (np. ograniczenie zużycia zasobów o odpowiedni procent), czy też może powinno być ono uzależnione od wielkości podmiotu (np. wyższe umorzenia dla mikroprzedsiębiorstw, mniejsze dla małych i odpowiednio mniejsze dla średnich). Za pierwszym rozwiązaniem przemawia jego większe nastawienie na efekt ekologiczny. Jednak byłoby to zapewne podejście trudniejsze do wdrożenia i mniej pewne dla przedsiębiorców (którzy starając się o pożyczkę mogliby nie wiedzieć lub nie byłoby dla nich jasne jaki procent umorzenia dostaną), co skutkować może ograniczonym zainteresowaniem tego typu instrumentem. Drugie z podejść jest mniej nastawione na promowanie większego efektu ekologicznego w danym projekcie, jednocześnie w szerszym ujęciu może dawać silniejszy efekt zachęty, ponieważ warunki jego przyznawania byłyby jasne dla przedsiębiorstw, które już we wstępnych kalkulacjach mogłyby weryfikować opłacalność inwestycji, przy zastosowaniu danego progu umorzenia. Problem ten wymaga dalszych rozważań i będzie przedmiotem analiz w ramach kolejnego modułu niniejszej ewaluacji.

Zastosowanie wsparcia zwrotnego można potencjalnie rozważyć również w przypadku gospodarki odpadami komunalnymi, ponieważ podmioty świadczące tego typu usługi mają zagwarantowane przychody z tytułu opłat za odbiór odpadów od mieszkańców. Niemniej z dostępnych informacji wynika, że stabilność przychodów w tym obszarze jest problematyczna, ponieważ firmy zajmujące się zagospodarowaniem odpadów wybierane są w ramach procedury PZP na kilkuletnie kontrakty. Nie mają zatem gwarancji, że ich infrastruktura będzie eksploatowana stale przez okres konieczny do zwrotu poniesionych nakładów. Dla firm zajmujących się przetwarzaniem odpadów, problemem jest również zapewnienie stałego strumienia, dobrej jakości odpadów, pozwalającej na opłacalną ekonomicznie i stabilną działalność. Te problemy powodują dużą niepewność prowadzenia

²⁰² KPOiZO zakłada wsparcie MŚP w procesie transformacji tych podmiotów w kierunku GOZ (Komponent A „Odporność i konkurencyjność”, A2.2.1. Inwestycje we wdrażanie technologii i innowacji środowiskowych, w tym związanych z GOZ). Około 81 mln euro ma być w nim dostępne na dotacje dla około 100 MSP. Środki te mają być dostępne w latach 2021-2026, tj. w okresie w którym wdrażany będzie również program FE KP 2021-2027.

działalności gospodarczej i ograniczenie aktywności inwestycyjnej w tym obszarze rozwoju instalacji do zagospodarowania odpadów²⁰³. Dlatego w naszej opinii, w przypadku wsparcia infrastruktury dla rozwoju gospodarki odpadami komunalnymi warto zastosować bardziej preferencyjne formy wsparcia, tj. dotacje. Szczególnie, mając na uwadze, że rozwój systemów gospodarki odpadami komunalnymi będzie miał duże znaczenie dla ograniczenia zanieczyszczenia środowiska i zwiększenia odsetka odpadów przygotowanych do ponownego użytkowania lub poddanych recyklingowi.

Tabela 23. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Komercyjny i przynoszący korzyści ekonomiczne charakter projektów dot. transformacji MŚP w kierunku GOZ.		
		Niestabilność warunków prowadzenia działalności gospodarczej w przypadku instalacji do zagospodarowania odpadów.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Korzyści środowiskowe związane z rozwojem systemu gospodarki odpadami komunalnymi.		
	Duży efekt zachęty do realizacji projektów (infrastruktury ZZO), które w innym przypadku mogą być odłożone w czasie.		
Podsumowanie: z uwagi na specyfikę obszaru wsparcia, potencjalne korzyści ekonomiczne dla MSP realizujących projekty, pozwalające na ich transformację w kierunku GOZ rekomendujemy, aby ten typ projektów finansowany był w sposób zwrotny, z możliwością umorzenia części pożyczki. Niepewna sytuacja związana z instalacjami do zagospodarowania odpadów, wskazuje na zasadność finansowania tych przedsięwzięć z wykorzystaniem dotacji.			

Źródło: Opracowanie własne.

²⁰³ Por. Lachowicz, M., *Wpływ społeczno-ekonomiczny systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, opartego o model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej, na wybrane sektory gospodarki kraju*, Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK, 2021 r.

4.4.5. Cel szczegółowy 2vii Wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia

Diagnoza

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego znajduje się 579 644,53 ha obszarów prawnie chronionych²⁰⁴. Na terenach tych występują zagrożone gatunki i siedliska przyrodnicze. W Umowie Partnerstwa, stanowiącej punkt wyjścia do projektowania wsparcia unijnego dla perspektywy 2021-2027 podkreśla się, że w Polsce (a więc i w województwie kujawsko-pomorskim) obecnie stan ochrony siedlisk i gatunków zagrożonych w skali europejskiej jest niezadowalający i w związku z tym konieczne jest podjęcie odpowiednich działań naprawczych, związanych z ochroną środowiska.

Ochrona dziedzictwa przyrodniczego Polski to również jeden z priorytetów „Polityki ekologicznej państwa 2030”²⁰⁵. W dokumencie tym wskazuje się na szereg działań, które należy podjąć w celu poprawy stanu różnorodności biologicznej i powiązania jej ochrony z rozwojem społecznym i gospodarczym kraju²⁰⁶. Potrzeby w tym obszarze obejmują m.in. działania związane z tworzeniem i aktualizacją planów ochrony dla obszarów tego wymagających, czynną ochronę i odbudowę ekosystemów, jak i likwidację przyczyn utraty różnorodności biologicznej.

Należy uznać, że wyzwania i potrzeby określone w ww. dokumentach występują również na terenie województwa kujawsko-pomorskiego i w związku z tym tu również konieczne jest podjęcie odpowiednich działań związanych z ochroną dziedzictwa naturalnego.

Zakres wsparcia

W ramach CS 2vii przewidziano wsparcie dla szerokiego katalogu działań związanych z ochroną przyrody, w tym ochroną siedlisk i gatunków, ochrona ex situ i zwalczaniem obcych gatunków inwazyjnych. Dostępne środki wykorzystane zostaną również na inwestycje służące przygotowaniu ekosystemów leśnych i wodnych na występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych, w tym utrzymanie lub odtwarzanie obszarów błotnych. Na obszarach cennych przyrodniczo możliwa będzie również realizacja przedsięwzięć mających na celu ukierunkowanie ruchu turystycznego, pozwalające na lepszą ochronę wartości przyrodniczych. W związku z tymi działaniami wsparcie przeznaczone zostanie również na lepsze zinventaryzowanie zasobów siedlisk i gatunków.

Dofinansowanie przeznaczone zostanie również na edukację ekologiczną, w tym doposażenie ośrodków prowadzących tego typu działalność. Na interwencję w ramach CS 2vii wstępnie alokowano niecałe 30 mln euro, z których skorzystać będą mgły zarówno

²⁰⁴ Dane GUS, stan na 2020 r.

²⁰⁵ MŚ, Polityka ekologiczna państwa 2030, Warszawa 2019 r.

²⁰⁶ PEP2030, s. 16

podmioty publiczne (zakładamy, że będą to główni odbiorcy wsparcia), jak i prywatne. Około 16% dostępnych środków dedykowanych ma być obszarom Natura 2000, pozostałe trafić mogą do projektów realizowanych, poza tym obszarem.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Interwencja planowana do wsparcia w ramach CS 2vii co do zasady dotyczy projektów niedochodowych (przynajmniej niegenerujących bezpośrednich dochodów dla beneficjentów realizujących projekty) i nieprzynoszących oszczędności pozwalających na spłatę rat kredytów lub pożyczek. Ewentualne korzyści ekonomiczne w głównej mierze wyniknąć mogą w związku z realizacją projektów polegających na ukierunkowaniu ruchu turystycznego. Rozwój infrastruktury turystycznej i zadbanie o odpowiednie zachowanie, ale i ekspozycję walorów przyrodniczych regionu sprzyjać będzie zwiększeniu jego atrakcyjności turystycznej. Ta z kolei przełożyć się może na wzrost dochodów dla podmiotów świadczących swoje usługi dla turystów. Zakładamy jednak, że nie będą to bezpośrednie korzyści dla beneficjentów CS 2vii, tym samym nie będą mogły być one wykorzystane do spłaty zaciągniętych zobowiązań.

Z uwagi na powyższe obszar ten nie powinien być w naszej opinii wspierany w formie zwrotnej. Formą wsparcia jaka powinna być wykorzystana w tym celu powinny pozostać (podobnie jak miało to miejsce w poprzednich perspektywach finansowych) dotacje. Szczególnie biorąc pod uwagę znaczenie realizacji zaplanowanych projektów, dla poprawy stanu środowiska w województwie kujawsko-pomorskim oraz zachowania cennych walorów przyrodniczych regionu, jak również realizacji założeń strategii regionalnej, związanych z wzmocnieniem potencjału turystycznego regionu, pozwalającym na tworzenie oferty zatrzymującej turystów na dłużej.

Patrząc na wsparcie planowane do realizacji w ramach CS 2vii należy pamiętać, że bez wsparcia dotacyjnego przynajmniej część z przedsięwzięć możliwych do realizacji i pożądanych z punktu widzenia stanu środowiska i wyzwań rozwojowych regionu, określonych w jego strategii, może nie zostać zrealizowana. Jak wynika z badania ankietowego kujawsko-pomorskich JST jedynie pojedyncze samorzady byłyby zainteresowane pozyskaniem preferencyjnego wsparcia zwrotnego na realizację inwestycji związanej z rozwojem niebieskiej i zielonej infrastruktury. Nawet jeśli instrumenty te miałyby 10% umorzenie. Zainteresowanie wsparciem zwrotnym wzrasta jedynie nieznacznie przy umorzeniu rzędu 30%. Zarówno z badania ankietowego, jak i przeprowadzonych wywiadów wynika, że przynajmniej część samorządów uzależniania realizację inwestycji (nie tylko w tym obszarze) od dostępności atrakcyjnej formy finansowania (dotacji o dużej intensywności wsparcia). W innym przypadku przynajmniej część potencjalnych beneficjentów odkłada na później decyzję o realizacji danej inwestycji, czekając na pojawienie się atrakcyjnej formy wsparcia. Jeden z naszych rozmówców przyznał, że projekt zrealizowany w ostatnich latach przy wsparciu RPO WKP 2014-2020 „leżał na półce 10 lat” zanim pojawiła się okazja do jego realizacji (tzn. 85% dotacja).

Tabela 24. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Ryzyko rezygnacji lub odłożenia w czasie inwestycji ważnych dla ochrony środowiska.	
		Brak bezpośrednich korzyści ekonomicznych (dochodów lub oszczędności) dla beneficjentów.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duże znaczenie wsparcia dla ochrony środowiska oraz zachowania dziedzictwa kulturowego i naturalnego.		
	Znacznie dla podniesienia atrakcyjności turystycznej regionu dzięki zachowaniu i bezpiecznemu udostępnianiu zasobów środowiskowych.		Poprawa atrakcyjności turystycznej regionu powinno przynieść w korzyści dla podmiotów gospodarczych z województwa. Niemniej nie będą to bezpośrednie korzyści ekonomiczne dla bezpośrednich beneficjentów, dlatego tych warto wspierać w sposób dotacyjny, aby zrealizowali zadania korzystne dla innych, zamiast odkładać je w czasie lub wręcz z nich zrezygnować.
Podsumowanie: w związku ze specyfiką wsparcia z CS 2vii oraz opisanymi powyżej argumentami, interwencja w omawianym obszarze powinna być finansowana z wykorzystaniem dotacji.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.5. Priorytet 4 Spójny i dostępny region (CP3)

4.5.1. Cel szczegółowy 3 ii Rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do TEN-T oraz mobilności transgranicznej

Diagnoza

W województwie kujawsko-pomorskim ruch samochodowy jest, w porównaniu do innych regionów, przeciętny, przy czym jednocześnie dynamika jego wzrostu jest wysoka. Średni dobowy ruch roczny na drogach krajowych w 2015 r. w regionie wynosił 10 531 pojazdów, co klasyfikuje województwo kujawsko-pomorskie na 8 miejscu w kraju²⁰⁷. Jednocześnie w 2015 roku w stosunku do 2010 roku²⁰⁸ ruch wzrósł o 24%²⁰⁹, co stawia region na drugim miejscu w Polsce pod względem dynamiki wzrostu.

Na drogach województwa w 2020 roku doszło do 827 wypadków, w których zginęły 134 osoby a 859 zostało rannych²¹⁰. W stosunku do 2019 roku zanotowano, podobnie jak i w całym kraju, wyraźny spadek liczby wypadków i i ofiar, związany z generalnym spadkiem ruchu, w efekcie pandemii COVID-19.

Województwo nie dysponuje własną spółką prowadzącą przewozy kolejowe (takie spółki funkcjonują już w wielu regionach), przewozy są zlecane zewnętrznym przewoźnikom (obecnie głównie Polregio SA) jest natomiast jedynym akcjonariuszem spółki prowadzącej przewozy autobusowe (Kujawsko-Pomorskiego Transportu Samochodowego S.A.).

Warto też wskazać, że, podobnie jak i w poprzednich okresach programowania, wsparcie infrastruktury o znaczeniu ponadregionalnym (budowa i remont dróg, zakup taboru kolejowego do przewozów ponadregionalnych) ma być finansowane w ramach programów z poziomu krajowego, podczas gdy infrastruktura regionalna oraz zakup taboru do obsługi takich połączeń ma być realizowany ze środków właściwych programów regionalnych.

Zakres wsparcia

Zgodnie z projektem Programu Regionalnego, wsparcie w ramach niniejszego celu szczegółowego będzie przeznaczony na następujące typy projektów:

- Inwestycje w obwodnice na drogach wojewódzkich oraz w sieć dróg niższej kategorii.
- Rozwój i poprawę zrównoważonej mobilności na szczeblu regionalnym i lokalnym, gdzie planowane jest wsparcie dotyczące m.in. zakupu taboru

²⁰⁷ „Synteza wyników GPR 2015 na zamiejsczej sieci dróg krajowych”, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 2016.

²⁰⁸ Tego typu pomiary są realizowane w interwałach 5-letnich.

²⁰⁹ Ibidem.

²¹⁰ „Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku”, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2021

autobusowego wraz z niezbędną infrastrukturą do jego obsługi, rozwoju infrastruktury przystankowej oraz działań z zakresu integracji poszczególnych rodzajów transportu.

- W obszarze transportu kolejowego wsparcie zostanie skierowane na zakup taboru kolejowego służącego przewozom pasażerskim wraz z niezbędną infrastrukturą do jego obsługi.
- Wsparcie inwestycji punktowych przeznaczonych do obsługi transportu pasażerskiego (np. przystanki, wiaty, kładki dla pieszych oraz inne obiekty inżynieryjne).
- Wsparcie działań zmierzających do wprowadzenia integracji różnych gałęzi transportu, w tym system „biletu regionalnego”, system dynamicznej informacji pasażerskiej i wspólna organizacja transportu.

Beneficjentami wsparcia mają być przedsiębiorstwa; jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia oraz samorządowe jednostki organizacyjne.

Alokacja na wsparcie w ramach analizowanego celu szczegółowego jest znacząca, wynosi bowiem aż 239 milionów euro. Biorąc pod uwagę, że potrzeby finansowe, tak w sferze infrastruktury, jak i zakupów taboru są gigantyczne²¹¹, alokacja z całą pewnością nie jest zbyt niska, ograniczają ją jednak reguły dotyczące koncentracji tematycznej.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Analizując możliwość ewentualnego zastosowania instrumentów finansowych, warto wskazać, że w niektórych obszarach rozważanie ich zastosowania nie wydaje się być zasadne. Dotyczy to przede wszystkim inwestycji punktowych, a także działań mających na celu integrację różnych gałęzi transportu.

Z kolei jeżeli chodzi o inwestycje drogowe, to choć ta sfera nie wydaje się najbardziej dostosowana do wspierania za pomocą instrumentów zwrotnych (brak przychodów z których można byłoby pokrywać spłaty zaciągniętego finansowania²¹²), to jednak w ramach RPO WK-P podejmowano pewne próby, aby i w tej sferze wykorzystać instrumenty finansowe, co miało polegać na tym, że po wyborze wykonawcy prac (np. remontu lub budowy drogi) następowałoby podpisanie trójstronnej umowy między wykonawcą, zamawiającym oraz funduszem funduszy lub pośrednikiem finansowym. Następnie, akceptowane przez zamawiającego faktury za poszczególne etapy robót byłyby przekazywane i regulowane przez pośrednika finansowego, który z tego tytułu udzielałby samorządowi zlecającemu prace faktycznie pożyczki/kredytu (choć formalnie miałyby to inny

²¹¹ Przykładowo, średni wiek elektrycznego zespołu trakcyjnego, eksploatowanego przez Polregio wynosi 27 lat, choć spółka planuje bardzo duże zakupy w ramach Krajowego Planu Odbudowy (zob.

<https://www.pb.pl/polregio-w-ramach-kpo-zlozylo-wnioski-o-lacznej-wartosci-64-mln-zl-1121268>).

²¹² Oczywiście poza płatnymi autostradami.

charakter), który następnie byłby na uzgodnionych zasadach stopniowo spłacany²¹³. Niestety pomysłu tego nie udało się zrealizować, jego idea polegała na też na znalezieniu sposobu finansowania, który nie byłby objęty limitami zadłużenia jednostek samorządowych, ostatecznie na ten temat negatywnie wypowiedziała się Regionalna Izba Obrachunkowa w Bydgoszczy. Dodatkowo, jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, władze województwa bardzo ostrożnie patrzą na ewentualne zadłużanie się w tej sferze: przykładowo, z powodu niestabilnych i niepewnych zasad finansowania samorządów w przyszłości, a także zbyt niskiego wsparcia szczebla krajowego, podjęto decyzję o rezygnacji z dość zaawansowanych negocjacji o uruchomieniu dużego, wieloletniego projektu partnerstwa publiczno-prywatnego, mającego na celu bieżące remonty i utrzymanie dróg wojewódzkich. Dodatkowo, w tej sferze istnieje potencjalnie atrakcyjna oferta rządowego Funduszu Rozwoju Dróg²¹⁴, oferującego wsparcie bezzwrotne.

Jeżeli chodzi o inne sfery interwencji, to teoretycznie można byłoby rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych do realizacji projektów polegających na zakupie taboru do transportu kolejowego i autobusowego. Mamy jednak poważne obawy co do potencjalnego zainteresowania takim instrumentem. Zarówno przewozy autobusowe, jak i kolejowe zostały dość poważnie ograniczone w wyniku pandemii – przykładowo liczba pasażerów największego w Polsce przewoźnika kolejowego spółki Polregio (świadczącego także usługi przewozowe w województwie kujawsko-pomorskim) w 2020 roku wyniosła 63% liczby pasażerów przewiezionych w 2019 roku²¹⁵ (cały rynek przewozów pasażerskich notował zresztą spadek przewozów na podobnym poziomie²¹⁶), z drugiej strony jednak udało się wypracować niewielki zysk i zmniejszyć zadłużenie²¹⁷.

Dodatkowo, warto wskazać, że potencjalna liczba transakcji finansowania dłużnego, mających finansować ewentualny zakup taboru, byłaby zapewne bardzo niewielka, stąd też naszym zdaniem tworzenie specjalnego instrumentu finansowego, odpowiednich procedur etc. byłoby bardzo nieefektywne. Ten argument wydaje nam się bardzo istotny, stąd też nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych w ramach tego celu szczegółowego.

²¹³ Zob. „Aktualizacja ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020, wraz ze świadczeniem usług doradczych”, PAG Uniconsult, Imapp na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, grudzień 2016, s. 84.

²¹⁴ [FRD](#)

²¹⁵ Zob. [Polregio 2019](#) i [Polregio 2020](#).

²¹⁶ Zob. „Podsumowanie 2020. Przewozy pasażerskie i towarowe”, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2021.

²¹⁷ [wyniki 2020](#)

Tabela 25. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS 3ii w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Niektóre typy projektów nadają się do finansowania zwrotnego.		
		Wsparcie zakupów taboru będzie możliwe także w ramach Krajowego Planu Odbudowy.	
		Większość typów projektu nie jest możliwa do finansowania w sposób zwrotny.	
		Tworzenie instrumentu finansowego pod kątem tylko kilku transakcji nie byłoby szczególnie efektywne, a poza tym nader ryzykowne w sytuacji, gdy – z różnych powodów – nie doszłoby do udzielenia finansowania.	Ten argument jest naszym zdaniem kluczowy.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Znaczna część projektów ma sens tylko w sytuacji wykorzystania finansowania bezzwrotnego.		
	Większość projektów nie generuje możliwych do wyliczenia przychodów po stronie beneficjenta wsparcia.		
<p>Podsumowanie: Podsumowując, w ramach ww. celu szczegółowego nie proponujemy zastosowania instrumentów finansowych, w zasadzie do takiego finansowania nadają się tylko zakupy taboru, ale wówczas liczba ewentualnych transakcji byłaby nader ograniczona.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

4.6. Priorytet 5 Potencjały endogeniczne regionu (EFRR) (CP 5)

Diagnoza

Obszar wsparcia przewidziany w ramach CS 5i i 5ii został określony szeroko. Obejmuje takie dziedziny jak kultura, turystyka, rewitalizacja. Wszystkie te obszary należy rozpatrywać w kontekście polityki terytorialnej przez pryzmat przygotowywanych lokalnych strategii i gminnych programów rewitalizacji, stanowiących strategie terytorialne. W zakresie **kultury** interwencja ma wesprzeć realizację przede wszystkim kilku kluczowych inwestycji o znaczeniu strategicznym, zidentyfikowanych na etapie przygotowania Strategii.

Prawdopodobnie pewna część środków zostanie przeznaczona na realizację projektów w formule konkurencyjnej.

Obszar **infrastruktury uzdrowiskowej** wykazuje wysoki potencjał do dalszego rozwoju. Kujawy to centrum tzw. srebrnej turystyki, z głównymi ośrodkami w Ciechocinku, Inowrocławiu i Wieńcu Zdroju. Region jest równocześnie drugim największym ośrodkiem lecznictwa uzdrowiskowego, chociaż w kontekście całościowego ruchu turystycznego to jego skala nie jest wciąż wysoka²¹⁸. Ponadto, jak pokazują badania, **infrastruktura turystyczna** w regionie wciąż wymaga poprawy. Problemy dostrzeżono m.in. w zakresie infrastruktury informacyjnej, degradacji części bazy noclegowej i infrastruktury rekreacyjnej (np. w zakresie zagospodarowanie szlaków, plaż, pomostów)²¹⁹. Z kolei w badaniu realizowanym dla Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej wskazano na brak standardów i niewystarczająco rozwiniętą infrastrukturę turystyczną jako barierę rozwojową²²⁰. W innym opracowaniu autorzy zwracają uwagę na potrzebę budowy infrastruktury rowerowej, żeglarskiej i sportowo-rekreacyjnej (w tym budowy szlaków i zaplecza dla infrastruktury turystycznej) oraz potencjał do rozwoju turystyki wiejskiej i turystyki dziedzictwa przyrodniczego²²¹.

W zakresie **rewitalizacji** widać ogromne potrzeby regionu. Z jednej strony dostrzegać można wciąż niski udział gminnych programów rewitalizacji przygotowanych zgodnie z Ustawą o rewitalizacji. Z ostatnich danych opublikowanych przez Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego²²² jedynie 8 ze 127 programów rewitalizacji przygotowano zgodnie z wytycznymi z przywołanej ustawy. Pozostałe lokalne programy rewitalizacji bazują na ustawie o samorządzie gminnym. Ponadto, zdecydowana większość

²¹⁸ Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+ Załącznik do uchwały nr XXVIII/399/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2020 r.

²¹⁹ Monitoring ruchu turystycznego w województwie kujawsko-pomorskim – 2015. Raport z badań dla Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej.

²²⁰ Inwentaryzacja i waloryzacja oraz wybór atrakcji turystycznych regionu w ramach projektu “Budujemy markę Kujaw”, wraz ze strategią i planem promocji. Bydgoszcz, Kraków, lipiec-sierpień 2019.

²²¹ Diagnoza potrzeb rynku w ramach projektu “Budujemy markę Kujaw” wraz ze strategią i planem promocji, Bydgoszcz, Kraków, maj-czerwiec 2019.

²²² Załącznik do uchwały nr 15/563/21 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 kwietnia 2021.

aktualnych dokumentów planistycznych z tego obszaru będzie obowiązywać jedynie do 2023 roku. Tak więc samorządy czeka znaczny ogrom pracy związany z przygotowaniem nowych programów rewitalizacji. Działania te wspierano m.in. poprzez dofinansowanie na opracowanie lub aktualizację dokumentów rewitalizacji z programu Pomoc Techniczna w perspektywie finansowania 2014 – 2020. W regionie kujawsko-pomorskim przyznano dotacje o wartości 3,3 mln zł 99 gminom²²³. Późne wdrażanie wsparcia dotacyjnego z RPO WKP 2014-2020 spowodowało, że w analizach poświęconych absorpcji środków na rewitalizację (przygotowywanych w roku 2019) region plasował się na końcu zestawień dotyczących realizowanych projektów, zakontraktowanych środków czy rozstrzygniętych konkursów. Region kujawsko-pomorski wyróżnia się przy tym odsetkiem gmin wiejskich posiadających zatwierdzony program rewitalizacji.

Z punktu widzenia potrzeb finansowych na działania rewitalizacyjne, szacunki dla województwa kujawsko-pomorskiego wskazują na ograniczone plany w tym zakresie. Opisane w Rozdziale 2 zapotrzebowanie na środki finansowe, bazujące na analizie dostępnych dokumentów, może świadczyć o niedocenieniu roli rewitalizacji w rozwoju lokalnym. Oszacowane dla regionu potrzeby są wielokrotnie niższe niż w większości pozostałych województw. Prawdopodobnie tworzenie gminnych programów rewitalizacji pozwoli zrewidować nieaktualne plany w tym zakresie. Planowane jest wsparcie samorządów w przygotowaniu nowych planów. W Krajowym Programie Odbudowy przeznaczono środki w wysokości 175 mln zł (w skali kraju) na sporządzenie strategii rozwoju gmin oraz gminnych programów rewitalizacji dostosowujących je do nowych przepisów. Takie działania mogą stanowić istotne wsparcie dla JST z województwa kujawsko-pomorskiego²²⁴.

4.6.1. Cel szczegółowy 5 i Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.

Zakres wsparcia

Interwencja zaplanowana w Osi 5 realizuje założenia polityki terytorialnej regionu. Tak więc będzie stanowiła wypadkową potencjalnego zakresu wsparcia i lokalnych strategii stanowiących element polityki terytorialnej. W ramach celu szczegółowego 5i, zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami, planowane jest w szczególności wspieranie instytucji kultury, rozwój potencjałów endogenicznych regionu, jaki stanowią uzdrowiska i turystyka oraz rewitalizacja.

Planowane wsparcie w instytucjach **kultury** ma zostać przeznaczone w głównej mierze na sfinansowanie kluczowych inwestycji, o znaczeniu dla regionu. Zostały one zidentyfikowane

²²³ Raport o stanie polskich miast. Rewitalizacja. Red. W. Jarczewski, A. Kułaczowska, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Warszawa – Kraków 2019.

²²⁴ Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO), wersja z 30.04.2021 r. [KPO na stronach rządowych](#)

na poziomie Strategii Przyspieszenia 2030+ i wpisane na listę przedsięwzięć kluczowych. Przewiduje się, że będą to projekty o znaczących budżetach, natomiast ich liczba będzie ograniczona do kilku przedsięwzięć. Pozostała alokacja, o ile planowane przedsięwzięcia nie skonsumują całości dostępnych środków, będą mogły zostać przeznaczone na inne działania zidentyfikowane przez partnerstwa lokalne. Co do zasady będą to działania pozbawione istotnego potencjału komercyjnego, realizowane przez samorządowe instytucje kultury.

W obszarze wsparcia **infrastruktury uzdrowiskowej** będzie można pozyskać środki na budowę, rozbudowę, modernizację i wyposażenie oraz tworzenie urządzeń lecznictwa uzdrowiskowego. Ważną kwestią będzie demarkacja pomiędzy wsparciem w ramach CP5 a inwestycjami w infrastrukturę środowiskową mającymi na celu poprawę efektywności energetycznej, które mogą być wdrażane w Celu Polityki 2 oraz inwestycjami komercyjnymi, które można finansować w ramach Celu 1 oraz infrastrukturą zdrowotną, na którą prawdopodobnie mogą zostać skierowane środki z Krajowego Planu Odbudowy²²⁵.

Na aktualnym etapie przygotowania PR FE KP, o ile wskazana wyżej demarkacja zostanie utrzymana, przewiduje się wsparcie infrastruktury typowo uzdrowiskowej w warstwie technicznej, to jest modernizowanie czy przebudowa tężni, zagospodarowanie terenu w obszarach uzdrowiskowych (np. w zakresie miejsc parkingowych) i innych inwestycji wpływających na atrakcyjność miejscowości uzdrowiskowych.

Kolejnym obszarem wsparcia w ramach CS 5 (i) jest **turystyka**. W tym aspekcie planowane wsparcie może objąć zarówno rozwój istniejącej infrastruktury turystycznej, rekreacyjnej wraz z zakupem wyposażenia i sprzętu oraz poprawą dostępu do istniejących obiektów, jak i adaptację obiektów do pełnienia funkcji turystycznych. Przewiduje się także tworzenie, rozwój, udostępnianie oraz promocję parków kulturowych i szlaków kulturowych oraz tras i szlaków turystycznych i dydaktycznych (w tym ścieżek rowerowych, pieszych, kajakowych i innych szlaków wodnych) – o ile nie wpisują się bezpośrednio w realizację Celu Polityki 2 (np. ścieżek nisko-emisyjnych w MOF). Ważnym elementem będzie możliwość sfinansowania zagospodarowania otoczenia istniejących obiektów. Poza samym wsparciem infrastrukturalnym planowane są działania na rzecz budowania marek i promowania produktów lokalnych. Przewiduje się, że inwestycje będą zgłaszane przeważnie przez sektor publiczny.

Interwencja w ramach CP5 ma kontynuować wsparcie działań **rewitalizacyjnych**, służących poprawie jakości życia mieszkańców oraz ożywieniu gospodarczemu i społecznemu obszarowi o dużej koncentracji negatywnych zjawisk społecznych. Planuje się wsparcie na zagospodarowywanie terenów i obiektów zdegradowanych wraz z przyległym otoczeniem, o ile wynikają z Gminnych Programów Rewitalizacji, przygotowanych zgodnie z Ustawą o

²²⁵ Ze środków KPO wsparcie infrastrukturalne skierowane będzie do podmiotów leczniczych, w tym do podmiotów realizujących świadczenia w zakresie leczenia uzdrowiskowego.

rewitalizacji. Dostęp do finansowania w początkowym okresie wdrażania może być więc ograniczony.

Widzimy uzasadnienie dla wdrażania interwencji realizującej cele polityki terytorialnej w obszarze infrastruktury uzdrowiskowej, kultury i turystyki, o ile zostaną one potwierdzone w przygotowywanych lokalnych strategiach rozwoju. Uzasadnienie znajduje także interwencja w zakresie rewitalizacji. Każdy z wyróżnionych obszarów jest istotnym czynnikiem determinującym jakość życia na poziomie lokalnym. Zaplanowana interwencja da możliwość rozwoju, który odczują przede wszystkim mieszkańcy terenów objętych wsparciem.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W obszarze **kultury** przewidywane działania będą koncentrowały się na kilku projektach strategicznych, wdrażanych przez podmioty z sektora finansów publicznych. Co do zasady, będą to inicjatywy nie generujące dochodu. W tym obszarze zakres, skala i kategoria potencjalnych beneficjentów wskazują, że interwencja powinna być wdrażana z wykorzystaniem wsparcia bezzwrotnego.

W przypadku **infrastruktury uzdrowiskowej** skala oraz potencjalna liczba podmiotów działających dla zysku, która może skorzystać ze wsparcia, nie pozwoli na osiągnięcie masy krytycznej potrzebnej do uruchomienia dedykowanego instrumentu. Planowane wsparcie w CP2 oraz CP1 może umożliwić skierowanie komplementarnych instrumentów do placówek uzdrowiskowych działających na zasadach komercyjnych.

Pewien potencjał do zastosowania IF został dostrzeżony w zakresie **turystyki**, np. w odniesieniu do tworzenia i promowania produktów turystycznych, tworzenia marek produktów regionalnych. W założeniu miały to być przedsięwzięcia o niskiej kapitałochłonności, co mogłoby się przełożyć na możliwość generowania dochodu przy niewielkich inwestycjach. Wydaje się jednak, że chociaż zainteresowanie takim wsparciem mogłoby być znaczące²²⁶ to dużą rolę mogłyby odegrać działania podmiotów nienastawionych na zysk (lokalnych stowarzyszeń, jednostek samorządowych i ich związków, innych organizacji). Wsparcie zwrotne dla przedsiębiorstw potrzebujących promocji byłoby zaś możliwe w ramach oferty kierowanej do MŚP w ramach CP1. Pozostałe inicjatywy w ramach tego obszaru w większości miałyby być realizowane przeważnie przez podmioty publiczne w celu uatrakcyjnienia regionu i poprawy ogólnodostępnej infrastruktury. Działania te mogłyby przynieść ewentualny zwrot z inwestycji w bardzo długim okresie, i to niebezpośrednio. Dzięki inwestycjom i ożywieniu ruchu turystycznego dochody mogłyby zostać wygenerowane nie bezpośrednio w odniesieniu do podmiotu inwestującego (np. JST) ale dla szeregu mniejszych przedsiębiorstw korzystających z tej infrastruktury (np. dochody

²²⁶ Na potrzebę tworzenia marek regionalnych wskazują np. wyniki badań Kujawsko-Pomorskiej Organizacji Turystycznej, np. Diagnoza potrzeb rynku w ramach projektu "Budujemy markę Kujaw" wraz ze strategią i planem promocji, 2019.

sprzedawców pamiątek zlokalizowane w sąsiedztwie atrakcji turystycznej, do której JST sfinansowałoby parking czy przygotowało szlak wodny). Ekonomiczność takiego projektu z punktu widzenia inwestora jest trudna do wykazania i powiązania z inwestycją (np. większy wpływ z podatków od lokalnych przedsiębiorców czy przychód z opłaty miejscowej i uzdrowiskowej).

Potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego jest widoczny w przypadku **rewitalizacji**. Świadczą o tym doświadczenia z wdrażania interwencji w regionie, kiedy to w wielu przypadkach projekty dotacyjne pokrywały tylko część wydatków. W przypadku Działania 6.2 było to średnio 68%, a dla Poddziałania 6.4.1 było to 66%. Pewien odsetek projektów zrealizowano przy dotacji pokrywającej nie więcej niż 50% kosztów kwalifikowalnych. Były to nie tylko projekty wspólnot mieszkaniowych, ale także inwestycje samorządowe.

Ważnym aspektem jest oczywiście także popyt na taki instrument. Deklaracje przedstawicieli samorządów – głównych potencjalnych odbiorców wsparcia w obszarze rewitalizacji – są na ten moment niejednoznaczne. W wielu JST, planujących takie inwestycje, nie rozważano jeszcze finansowania ich w sposób zwrotny. Samorządy przeważnie oczekują wsparcia dotacyjnego z PR FE KP 2021-2027 na poziomie powyżej 80% wartości inwestycji. Zaangażowanie środków własnych, deklarowane przez samorządy, rzadko przekracza 20% wartości. Beneficjenci dotacji w obszarze rewitalizacji z RPO WKP 2014-2020 zostali zapytani o to czy gdyby wsparcie dotacyjne na realizację tego projektu nie było możliwe, to czy skorzystaliby z oferty zwrotnej w postaci pożyczki z umorzeniem około 50% wartości kapitału i oprocentowaniu ok. 1%. Co trzeci przedstawiciel JST, które skorzystało ze wsparcia w ramach Działania 6.2 *Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych* lub Poddziałania 6.4.1 *Rewitalizacja obszarów miejskich i ich obszarów funkcjonalnych w ramach ZIT* deklaruje, że skorzystałby z takiej oferty lub przynajmniej ją rozważył. Natomiast pożyczki z umorzeniem około 30% wartości kapitału lub niższym nie byłyby brane przez nich pod uwagę. Większość bez dotacji po prostu nie zrealizowałaby projektu, pozostali twierdzą że projekt byłby wdrożony jednocześnie w mniejszym zakresie i w późniejszym czasie.

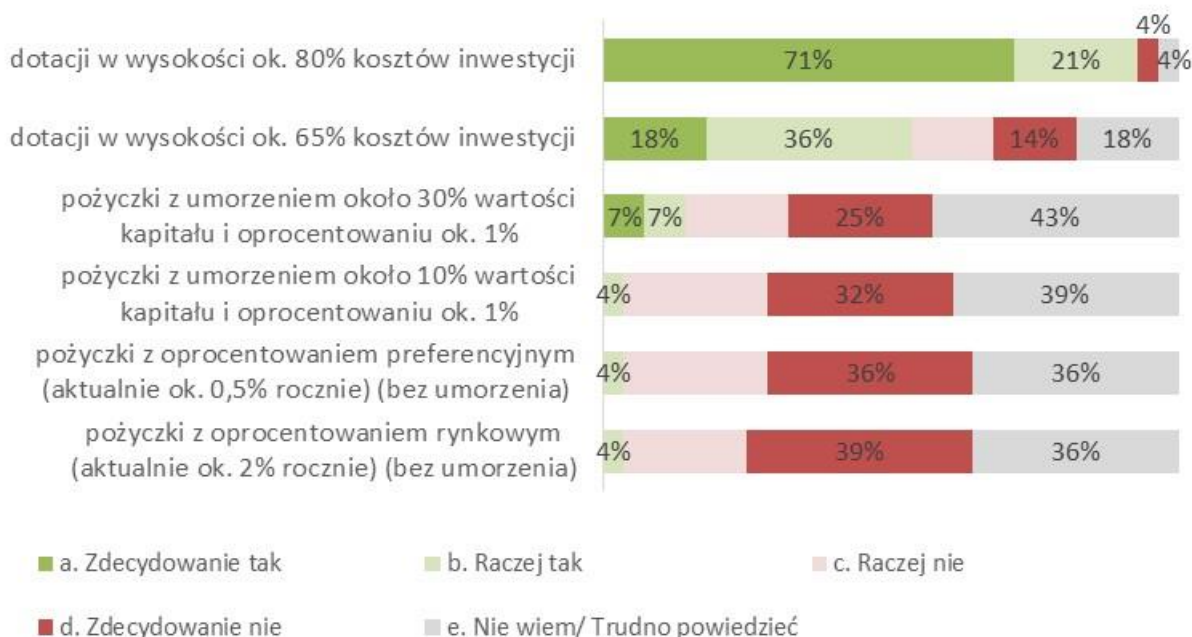
Z rozmów z przedstawicielami samorządów wynika, że część z nich rozważy możliwość skorzystania z pożyczek o ile rachunek ekonomiczny planowanej inwestycji, połączony z długim okresem spłaty i wysoką wartością umorzenia kapitału do spłaty pozwoli w niewielkim tylko stopniu obciążyć finansowo JST. Warto mieć na uwadze, że wiele gmin obawia się nadmiernego zadłużenia, zarówno ze względu na limity regulowane przez art. 243 Ustawy o finansach publicznych, jak i niepewność co do dochodów w najbliższych latach. Przedstawiciele samorządów znajdują się w sytuacji niepewności jak ostatecznie gospodarcze efekty pandemii i wprowadzane zmiany legislacyjne wpłyną na ich sytuację finansową. Tym trudniej na tę chwilę im deklorować gotowość do zaciągania kolejnych zobowiązań.

Analizując plany samorządów w odniesieniu do rewitalizacji należy mieć na uwadze że wiele gmin dopiero będzie przygotowywać GPR, ponieważ większość z nich nie ma programu

opracowanego zgodnie z wymogami Ustawy o rewitalizacji, co będzie konieczne do wnioskowania o wsparcie w ramach PR FE KP 2021-2027. Tak więc zarówno skala planowanych inwestycji jak i oczekiwane źródła jej finansowania mogą się zmienić.

Kluczowa będzie też kwestia demarkacji pomiędzy wsparciem zwrotnym z i bezzwrotnym. Pożyczka rewitalizacyjna, niezależnie od jej kształtu, może być jedynie instrumentem uzupełniającym wsparcie w FE KP 2021-27 w tym zakresie. Większość inwestycji rewitalizacyjnych nie ma potencjału ekonomicznego, szczególnie tam gdzie podmiotami realizującymi projekty będą instytucje publiczne, których działalność co do zasady nie ma charakteru gospodarczego. Przewiduje się także, że finansowana infrastruktura nie będzie służyła bezpośrednio prowadzeniu działalności gospodarczej. W odniesieniu do wybranych inicjatyw, np. takich które charakteryzują się potencjalną stopą zwrotu lub nie będą miały charakteru publicznego a prywatny (np. inwestycje wspólnot mieszkaniowych) można skierować instrument pożyczkowy. W sytuacji współwystępowania dotacji i pożyczek te ostatnie mogą też służyć do realizacji projektów, które nie zostały zakwalifikowane do wsparcia dotacyjnego np. ze względu na niższą ocenę punktową i wyczerpanie alokacji.

Wykres 9. Skłonność JST do ubiegania się o wsparcie ze środków publicznych (np. w ramach programu regionalnego) na sfinansowanie planowanych inwestycji w zakresie rewitalizacji fizycznej, społecznej i gospodarczej w formie:



Źródło: Wyniki badania CAWI JST w odniesieniu do JST planujących działania rewitalizacyjne w ciągu najbliższych 3 lat.

Tabela 26 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP5

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Pozytywne doświadczenia z wdrażania pożyczek rewitalizacyjnych w innych regionach		
	Może wystąpić popyt na instrumenty zwrotne w obszarze rewitalizacji w przypadku istotnych umorzeń		Należy mieć na uwadze, że plany rewitalizacyjne na kolejne lata dopiero się kształtują, a wiele JST nie rozważyło póki co pozyskiwania środków zwrotnych i nie umie się wypowiedzieć w tej kwestii.
		Działania w obszarze infrastruktury turystyki mogłyby przynieść ewentualny zwrot z inwestycji w bardzo długim okresie, i to niebezpośrednio.	Efekty finansowe zanotowałyby raczej przedsiębiorstwa turystyczne działające na terenach wspieranych przez projekty JST. Wzrost dochodów trudno oszacować i nie może stanowić rachunku ekonomicznego uzasadniającego stosowanie instrumentu finansowego.
		Planowane w postaci IF wsparcie w CP2 oraz CP1 może umożliwić skierowanie komplementarnych instrumentów do podmiotów działających na zasadach komercyjnych.	
		W przypadku infrastruktury uzdrowskiej skala oraz potencjalna liczba podmiotów działających dla zysku, która może skorzystać ze wsparcia, nie	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		pozwole na osiągnięcie masy krytycznej potrzebnej do uruchomienia dedykowanego instrumentu	
		Co do zasady, będą to inicjatywy nie generujące dochodu.	
		Trudna i nieprzewidywalna sytuacja budżetowa JST ogranicza ich skłonność i możliwość zadłużania się.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Strategiczne przedsięwzięcia, np. w obszarze kultury.		
	Przewiduje się, że inwestycje będą zgłaszane przeważnie przez sektor publiczny.		
	Wspierane inwestycje w większości nie będą generowały przychodów, ponieważ wytworzona infrastruktura będzie miała charakter publiczny, często za jej użytkowanie nie będzie pobierana opłata.		
		Część inwestycji może mieć charakter prywatny (np. rewitalizacja przez wspólnoty mieszkaniowe) .	
Podsumowanie: Jedynie w obszarze rewitalizacji dostrzegamy pewien potencjał dotyczący możliwości zastosowania instrumentu zwrotnego – raczej w formie mieszanej z dużym komponentem umorzeniowym. Jednak pożyczki rewitalizacyjne powinny mieć jedynie charakter uzupełniający względem wsparcia bezzwrotnego. Pozostałe obszary w CS 5i kwalifikują się wyłącznie do wsparcia dotacyjnego.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.6.2. Cel szczegółowy 5 ii Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach innych niż miejskie

Zakres wsparcia

Co do zasady zakres wsparcia w ramach CS 5 (ii) jest tożsamy z interwencją zaplanowaną (i opisaną wyżej) w doniesieniu do CS (i), przy czym odnosi się do obszarów innych niż miejskie i nie obejmuje wsparcia uzdrowisk. Podobnie jak w przypadku celu szczegółowego skierowanego na rozwój miast, tutaj także interwencja stanowi jeden ze sposobów realizacji polityki terytorialnej regionu i ostateczny kształt interwencji będzie wynikiem zaprogramowanego zakresu wsparcia i lokalnych strategii.

W zakresie wsparcia w obszarze kultury warto zwrócić uwagę na istotną rolę, jaką mają odegrać inwestycje wspierające biblioteki lokalne/medioteki, stanowiące centra życia społecznego na obszarach wiejskich. W przypadku wsparcia w obszarze turystyki nie przewiduje się na etapie planowania interwencji różnic w zakresie wsparcia pomiędzy CS (i) a (ii). Działania rewitalizacyjne również będą mogły być wdrażane na terenach wiejskich. Dostęp do tej puli środków otrzymają wszystkie gminy, które przygotowują GPR zgodnie z wymogami Ustawy o rewitalizacji.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Planowane działania mają co do zasady charakter niekomercyjny, a ich efekty powinny przyczynić się do rozwoju życia społecznego na poziomie lokalnym na terenach wiejskich. Zakres wsparcia, analogiczny jak dla CS 5 (i) nie przedstawia potencjału dla stworzenia instrumentów zwrotnych w obszarze kultury i turystyki. W zakresie rewitalizacji potencjał ten jest istotnie mniejszy niż w przypadku miast, co wynika m.in. z ograniczonej możliwości wykorzystania rynkowego potencjalnych inwestycji, mniejszej liczby inwestorów innych niż jednostki publiczne (wspólnot mieszkaniowych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, szkół wyższych) oraz z powodu niższej skłonności gmin wiejskich do prowadzenia działań rewitalizacyjnych i przygotowywania GPR. Planowana interwencja w obszarze odnowy wsi ma niejako uzupełniać wsparcie w obszarze zbliżonym do rewitalizacji, ale lepiej dostosowanym do potrzeb niewielkich gmin. Trudno upatrywać w tym zakresie możliwości zastosowania wsparcia zwrotnego z tych samych powodów opisanych wyżej, dla których rewitalizacja na obszarach poza miastami ma w mniejszym stopniu potencjał do wygenerowania dochodów lub objęcia interwencją podmiotów niepublicznych.

Tabela 27. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP5

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Ograniczona możliwość wykorzystania rynkowego potencjalnych inwestycji na terenach wiejskich.	
		Inwestycje o charakterze niedochodowym.	
		Niższy potencjał do spłaty zadłużenia przez JST z terenów wiejskich, współwystępuje z ogólnie trudną i nieprzewidywalną sytuacją budżetową samorządów.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Wspierane inwestycje w większości nie będą generowały przychodów, ponieważ wytworzona infrastruktura będzie miała charakter publiczny, często za jej użytkowanie nie będzie pobierana opłata.		
	Przewiduje się, że inwestycje będą zgłaszane przeważnie przez sektor publiczny.		
Podsumowanie: Zakres wsparcia, analogiczny jak dla CS 5 (i) nie przedstawia potencjału dla stworzenia instrumentów zwrotnych w obszarze kultury i turystyki. W zakresie rewitalizacji potencjał ten jest mniejszy na wsiach niż w miastach. Wynika to m.in. z ograniczonej możliwości wykorzystania rynkowego potencjalnych inwestycji, mniejszej liczby inwestorów innych niż jednostki publiczne (wspólnot mieszkaniowych, przedsiębiorców i organizacji pozarządowych, szkół wyższych) oraz z powodu niższej skłonności gmin wiejskich do prowadzenia działań rewitalizacyjnych i przygotowywania GPR.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.7. Priorytet 6 Społeczny wymiar regionu (EFRR) (CP 4)

- 4.7.1. Cel szczegółowy 4v zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej.

Diagnoza

Zapewnienie odpowiedniej jakości ochrony zdrowia jest jednym z największych wyzwań w wielu krajach, dotyczy to także, w znacznym zresztą stopniu, Polski. Polski system ochrony zdrowia od wielu lat jest niestety uznawany za jeden z gorszych w Europie. Wydatki na ochronę zdrowia są znacznie niższe od średniej w UE, dodatkowo zaś, co jest chyba najpoważniejszym wyzwaniem, liczba praktykujących lekarzy i pielęgniarek w Polsce należy do najniższych w UE²²⁷.

Jak wskazywał jeden z ważnych dokumentów Komisji Europejskiej²²⁸ polski system ochrony zdrowia jest zbyt skoncentrowany na szpitalach, podczas gdy w większym stopniu należy wzmacniać rolę podstawowej opieki zdrowotnej²²⁹, a także wprowadzić znacznie lepszą koordynację działania systemu ochrony zdrowia na różnych szczeblach, także dzięki większej cyfryzacji.

Jeżeli chodzi o liczbę łóżek w szpitalach na 10 tysięcy mieszkańców, to województwo kujawsko-pomorskie znajdowało się w przeciętnej sytuacji, w porównaniu do innych regionów, z liczbą 42 łóżek na 10 000 mieszkańców, co lokowało województwo na 8 miejscu w kraju²³⁰. Z kolei liczba 24,7 lekarzy na 10 000 mieszkańców lokowała region na 5 miejscu w kraju, a 50,2 pielęgniarek na miejscu 6²³¹.

Sfera ochrony zdrowia była oczywiście, podobnie jak i wiele różnych obszarów, w ramach RPO WK-P 2014-2020. Jak wynika z przeprowadzonych wywiadów, problemy we wdrażaniu projektów i liczbie chętnych do ich wdrażania (były one wdrażane wyłącznie za pomocą instrumentów bezzwrotnych) występowały przede wszystkim na poziomie jednostek podstawowej opieki zdrowotnej, na którym to poziomie, zdaniem KE, powinno być skoncentrowane wsparcie.

²²⁷ „Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2019”, OECD 2019.

²²⁸ „Sprawozdanie krajowe – Polska”, załącznik D do Sprawozdania Krajowego za 2019 r. (wytyczne inwestycyjne dla Polski w dziedzinie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027), Komisja Europejska, 2020.

²²⁹ Zgodnie z cytowanym raportem OECD, w Polsce poziom możliwych do uniknięcia hospitalizacji w przypadku schorzeń, które można leczyć w warunkach ambulatoryjnych, należy do najwyższych w Europie,

²³⁰ „Biuletyn statystyczny – ochrona zdrowia w województwie kujawsko-pomorskim w 2019 roku”, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy Wydział Zdrowia – Kujawsko-Pomorskie Centrum Zdrowia Publicznego, Bydgoszcz, listopad 2020 r.

²³¹ Ibidem.

Z kolei, zgodnie ze zrealizowanym w latach 2019-2020 badaniem luki finansowej²³² niezbędne wydatki inwestycyjne na sfinansowanie potrzeb opieki zdrowotnej województwie kujawsko-pomorskim wynosiły na lata 2021-2029 (w cenach 2018 roku): 218,6 mln zł w obszarze infrastruktury związanej z szpitalami oraz 2,6 miliona złotych w obszarze związanym z podstawową opieką zdrowotną²³³.

Wyniki przeprowadzonego, w ramach niniejszego projektu, badania CAWI wśród JST wskazują, że potrzeby ochrony zdrowia tylko w bardzo niewielkim stopniu są finansowane w sposób zwrotny.

Alokacja przewidywana na projekty wdrażane w ramach tego celu szczegółowego, w wysokości 134,3 miliona euro wydaje się uzasadniona, chociaż warto mieć świadomość, że i tak w znacznym stopniu jakość opieki zdrowotnej będzie zależeć od dostępności odpowiednich kadr oraz odpowiedniej wyceny poszczególnych świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia.

Zakres wsparcia

Zgodnie z projektem Programu Regionalnego, w ramach celu szczegółowego wsparciem objęte zostaną działania przyczyniające się do poprawy dostępności oraz jakości świadczonych usług zdrowotnych. Interwencja w ramach PR FE KP ukierunkowana zostanie na inwestycje, polegające przede wszystkim na przeprowadzeniu niezbędnych prac remontowo-budowlanych, w tym, w zakresie dostosowania podmiotów leczniczych do wymagań osób starszych i z niepełnosprawnościami, jak również działania polegające na wyposażeniu w sprzęt i aparaturę medyczną podmiotów wykonujących działalność leczniczą (publicznych i prywatnych) udzielających świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wsparcie ma dotyczyć wszelkich szczebli opieki zdrowotnej,

Wsparcie ma być oferowane szerokiej grupie podmiotów, w tym między innymi samodzielnym publicznym zakładom opieki zdrowotnej, przedsiębiorstwom, jednostkom budżetowym.

Teoretycznie, wybrane typy projektów są możliwe do finansowania w sposób zwrotny, gdyż pewna część podmiotów, które będą potencjalnymi beneficjentami Programu, otrzymuje środki za świadczenie usług zdrowotnych. Oczywiście najbardziej klarowna sytuacja jest w przypadku placówek komercyjnych, dla których głównym źródłem dochodu są opłaty

²³² „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” pod kier. Jacka Kotrańskiego, EPSEC, Ipopema na zlecenie MFiPR, Warszawa, marzec 2020.

²³³ Szacunki te opierają się na ekstrapolacji dotychczasowych trendów i są naszym zdaniem bardzo zaniżone. Dodatkowo, należy przyjąć, że potrzeby w sferze ochrony zdrowia po zakończeniu pandemii COVID-19 (której oczywiście nie można było przewidzieć) będą bardzo duże. Warto też pamiętać, że bieżące finansowanie działalności służby zdrowia jest realizowane z poziomu krajowego, za pośrednictwem Narodowego Funduszu Zdrowia.

wnoszone przez pacjentów. Dodatkowo, publiczne ZOZ-y otrzymują środki za świadczone usługi na bazie zawartych kontraktów z Narodowym Funduszem Zdrowia²³⁴).

Jak zakładamy, znaczącym beneficjentem wsparcia w ramach PR FE KP będą zapewne samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej. Generalnie, w skali kraju, nie znajdują się one w szczególnie dobrej sytuacji finansowej (choć oczywiście sytuacja poszczególnych jednostek może być bardzo zróżnicowana, jest ona też odmienna w różnych regionach). Jak wskazują odpowiednie opracowania, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ) od wielu już lat notują nadwyżkę kosztów nad przychodami. Przykładowo, w 2019 r. różnica między kosztami działalności operacyjnej a przychodami netto ze sprzedaży (czyli de facto strata netto), wyniosła przeszło 2,7 mld zł²³⁵ i z biegiem lat sytuacja raczej ulega pogorszeniu, niż poprawie²³⁶. Jednocześnie rosną zobowiązania SP ZOZ, w tym zobowiązania wymagalne, w 2019 roku wyniosły one aż 1,4 mld zł²³⁷.

Oczywiście, taka sytuacja jest bardzo poważnym wyzwaniem z punktu widzenia dostarczycieli finansowania zwrotnego. Pośrednicy finansowi, podejmując decyzję o udzieleniu pożyczki, czy też innej formy finansowania zwrotnego, analizują sytuację finansową podmiotu, któremu udzielają finansowania, czyli przede wszystkim zdolność do spłaty udzielonego finansowania (badanie zdolności kredytowej). Fakt znacznego zadłużenia danego podmiotu może zaś powodować, że dany podmiot nie będzie miał zdolności kredytowej, gdyż znaczną część przychodów będzie przeznaczac na obsługę dotychczasowego zadłużenia. W rezultacie część banków udziela kredytów, na przykład szpitalom, tylko w oparciu o mocne zabezpieczenia²³⁸; dodatkowo takie zabezpieczenie musi być atrakcyjne dla banku, gdyż znaczenie ma nie tylko jego wartość, ale także płynność. Jednym z banków, oferujących finansowanie służbie zdrowia jest zresztą państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego²³⁹. Znaczącą część podmiotów finansujących podmioty zdrowotne stanowią natomiast pozabankowe instytucje pożyczkowe, które nie są krępowane przepisami prawa bankowego²⁴⁰.

²³⁴ Chodzi nam tutaj tylko o generalną zasadę, oczywiście wycena poszczególnych świadczeń jest różnaita i oparta na zróżnicowanych kryteriach, wyceny (i kryteria na jakich są oparte) ulegają też zmianom w czasie.

²³⁵ „Sytuacja finansowa samorządowych SP ZOZ na przestrzeni lat 2015-2019”, Bernadeta Skóbel, Rafał Rudka, Związek Powiatów Polskich, luty 2021.

²³⁶ Brak jest jeszcze danych za okres pandemii COVID-19, ale raczej wątpliwe, aby były one korzystniejsze, raczej wręcz przeciwnie.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Zob. na przykład [Artykuł "Zadłużone szpitale potrzebują kredytowania. Czy dla banków są wiarygodnym partnerem?"](#)

²³⁹ [Kredyt obrotowy dla podmiotów opieki zdrowotnej - informacja BGK](#)

²⁴⁰ Zob. na przykład „Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego”, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków 2018.

Przykładem takiej instytucji jest fundusz MEDFinance (będący częścią międzynarodowej grupy bankowej BFF)²⁴¹, dodatkowo większość firm leasingowych (a także niektórych funduszy pożyczkowych) ma w swojej ofercie leasing sprzętu medycznego. Oferta ta nie jest jednak tania, przykładowo standardowa pożyczka dla lekarzy ma roczną rzeczywistą stopę oprocentowania (RRSO) na poziomie 12,96%²⁴².

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Badani w wywiadach jakościowych wskazywali, że o ile większe jednostki (szpitale, szczególnie mające charakter ogólnowojewódzki) chętnie korzystają ze środków europejskich, to jednostki mniejsze, szczególnie podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) mają bardzo ograniczony potencjał i skłonność do uczestnictwa w projektach europejskich; dodatkowo zjawisko to występuje w sytuacji oferowania finansowania bezzwrotnego, przy finansowaniu zwrotnym zainteresowanie to może być tylko mniejsze. Wiele jednostek stara się też minimalizować swoje koszty działania; tymczasem przykładowo zakupy nowego sprzętu oznaczają także w przyszłości koszty jego utrzymania, serwisowania, a także zatrudnienia odpowiednich specjalistów do jego obsługi.

Wyzwaniem może być też brak jasności, jeżeli chodzi o zasady organizacji służby zdrowia w przyszłości (możliwe plany upaństwowienia części szpitali), a także planowane zmiany podatkowe, uderzające mocno w samorządy. W takiej sytuacji znaczna część podmiotów działających w sferze ochrony zdrowia może nie być skłonna do podejmowania ryzyka, z jakim wiąże się zawsze zaciąganie finansowania zwrotnego.

W związku z tym sugerujemy, aby znacząca część wsparcia w ramach tego celu szczegółowego była wdrażana w formie instrumentów bezzwrotnych. Dopuszczamy natomiast możliwość uruchomienia instrumentu mieszanego (na przykład w formie pożyczki z możliwością jej częściowego umorzenia) dla wybranych typów projektów/podmiotów, które znajdują się na tyle akceptowalnej sytuacji finansowej, że ryzyko braku terminowej spłaty finansowania jest ograniczone. Przyjmujemy, że finansowane w ten sposób projekty powinny mieć charakter projektów inwestycyjnych (zakup sprzętu, prace remontowo-budowlane). Do kwestii tej powrócimy w ramach Modułu II badania; w razie braku identyfikacji typów projektów, odpowiednich do finansowania w formie częściowo zwrotnej, dopuszczamy możliwość wyłącznego zastosowania w ramach niniejszego celu szczegółowego formy bezzwrotnej.

²⁴¹ [Medfinance](#)

²⁴² Dane dotyczące pożyczek dla szpitali nie są niestety dostępne, podawanie takich danych w przypadku osób fizycznych wymuszają przepisy dotyczące kredytu konsumenckiego.

Tabela 28. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Prowadzenie przez placówki zdrowotne działalności przynoszącej przychody, dzięki kontraktom z NFZ oraz (w ograniczonym stopniu) opłatom wnoszonym przez pacjentów.		
	Ograniczenie konkurencji o wsparcie przez mniej atrakcyjne warunki, niż w przypadku dotacji.		Naturalnie, ten argument można traktować pozytywnie, ale też i negatywnie
	Część potencjalnych ostatecznych odbiorców może się znajdować w luce finansowej, ze względu na wysokie ryzyko, związane z ich finansowaniem oraz brak lub niewystarczającą zdolność kredytową.		Ryzyko i brak zdolności kredytowej mogą też być problemem dla pośredników oferujących finansowanie ze środków publicznych.
	Łatwiejszy dostęp do wsparcia w formie IF ze wsparciem bezzwrotnym – brak długotrwałej procedury konkursowej.		
		Niepewność, związana ze zmianami podatkowymi oraz w organizacji ochrony zdrowia.	Chodzi o ewentualną nacjonalizację części szpitali oraz efekty programu „Polski Ład”.
		Wysoki poziom zadłużenia znacznej części ZOZ, potencjalnie problemy ze zdolnością kredytową	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		Duże ryzyko związane z brakiem chętnych na finansowanie w takiej formie.	
		Problem w identyfikacji projektów odpowiednich do finansowania w sposób zwrotny.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Duży efekt zachęty.		
	Brak ograniczeń związanych z problemem zadłużenia.		
	„Przyzwyczajenie” potencjalnych beneficjentów do dotacji.		Oczywiście, ten argument można łatwo zakwestionować, nie do końca jednak warto go lekceważyć.
		Niekiedy dyskusyjna efektywność wsparcia,	
Podsumowanie: Większość projektów powinna być finansowana w sposób bezzwrotny, w sposób częściowo zwrotny można by finansować tylko mniejsze, wybrane typy projektów, realizowane przez podmioty znajdujące się w akceptowalnej sytuacji finansowej. Pytanie jednak, czy tego typu projekty uda się zidentyfikować.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.7.2. Cel szczegółowy 4ii Poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury, w tym poprzez wspieranie odporności w zakresie kształcenia i szkolenia na odległość oraz online

Diagnoza

Rozwój jakości infrastruktury edukacyjnej, jakości kształcenia, a przede wszystkim równy dostęp do kształcenia na wszystkich szczeblach, także dla osób z grup dewaforyzowanych jest bardzo ważny z punktu widzenia celów, do jakich powinna dążyć interwencja w ramach Polityki Spójności 2021-2027. Zwraca na to także uwagę Komisja Europejska, wskazując, że między innymi ważne jest wspieranie umiejętności cyfrowych, poprawa dopasowania kształcenia i szkolenia zawodowego do potrzeb rynku pracy, a także poprawy dostępu do wysokiej jakości infrastruktury i usług w zakresie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem²⁴³.

Z badania ewaluacyjnego dotyczącego interwencji w obszarze EFS wynika, że wsparcie infrastruktury w sferze opieki nad dzieckiem i edukacji jest najważniejsze, jeżeli chodzi o infrastrukturę wychowania żłobkowego i przedszkolnego, które oprócz zwiększenia liczby miejsc pracy, pozwolą na zwiększoną aktywność ekonomiczną, zwłaszcza wśród kobiet, a także inwestycje w infrastrukturę kształcenia zawodowego, jako kluczowego elementu kształtującego regionalny rynek pracy²⁴⁴.

Z badania dotyczącego wychowania przedszkolnego²⁴⁵ wynika, że poziom dostępu do wychowania przedszkolnego jest stosunkowo niski - w województwie kujawsko-pomorskim – region zajmuje 15. pozycję w skali kraju: 82,0% dzieci zostało objętych wychowaniem przedszkolnym, przy średniej dla Polski na poziomie 88,5%, z kolei na obszarach wiejskich wskaźnik wychowania przedszkolnego jest znacznie niższy niż w miastach, zaledwie 60,7%, przy średniej dla kraju na poziomie 68,5%. Jednocześnie jednak na jedno miejsce w kujawsko-pomorskich przedszkolach przypadało 1,25 dzieci (dla kraju ten sam wskaźnik wynosi 1,24 dzieci na 1 miejsce).

Zrealizowane badania ewaluacyjne wskazują też, że na przykład wsparcie szkolnictwa zawodowego w ramach RPO WK-P 2014-2020 było generalnie trafnie zaadresowane i odegrało zdecydowanie korzystną rolę. Wnioski z badania²⁴⁶ wskazują też, że korzystne jest nie tylko inwestowanie w infrastrukturę poszczególnych szkół, ale także intensyfikacja

²⁴³ „Sprawozdanie krajowe...”, op. cit.

²⁴⁴ „Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej województwa kujawsko-pomorskiego w obszarach oddziaływania Europejskiego Funduszu Społecznego w latach 2017-2019”, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w Toruniu, Departament Funduszy Europejskich, grudzień 2020.

²⁴⁵ „Wychowanie przedszkolne w województwie kujawsko-pomorskim w roku 2019 z uwzględnieniem wykorzystania środków UE. Stan na 31.12.2020”, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Departament Funduszy Europejskich, Toruń, luty 2021.

²⁴⁶ „Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020”, Ewalu na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, listopad 2018.

wsparcia modernizacji lokalnych centrów kształcenia praktycznego i ustawicznego, które mogłyby pełnić rolę miejsc kształcenia praktycznego uczniów kształcenia zawodowego. Wspieranie rozwoju szkolnictwa zawodowego jest też ważne z punktu widzenia rozwoju gospodarki regionu – wskazuje się na deficyt wykwalifikowanych pracowników, wskutek czego większej wagi nabiera zagadnienie przygotowania prawidłowej i optymalnej bazy szkół zawodowych w województwie²⁴⁷. Jako generalnie korzystne należy też ocenić projekty ukierunkowane na wspieranie edukacji przedszkolnej²⁴⁸.

Z kolei diagnoza potrzeb w zakresie przyszkolnej bazy sportowej Województwa Kujawsko-Pomorskiego przeprowadzona wśród samorządów (opracowanie własne UM WKP) wskazała, że istnieje duża liczba placówek edukacyjnych nie posiadających żadnej infrastruktury sportowej, w tym w szczególności obiektów kubaturowych (hale sportowe/sale gimnastyczne). Dodatkowo stan wielu istniejących obiektów sportowych, zwłaszcza tych budowanych w latach 1970-2000, jest bardzo zły, przeważnie nie nadają się do prawidłowego użytkowania, a wykorzystywane są tylko dlatego, że szkoła nie posiada innej infrastruktury. W związku z tym szkoły bez odpowiedniej bazy sportowej są mało atrakcyjne dla uczniów i może im grozić wygaszenie.

Zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego realizowane będą:

- inwestycje w infrastrukturę wychowania przedszkolnego (tworzenie nowych miejsc w przedszkolach lub innych formach edukacji przedszkolnej, działania podnoszące jakość już funkcjonujących miejsc wychowania przedszkolnego),
- inwestycje w infrastrukturę edukacyjną szkół podstawowych oraz ponadpodstawowych prowadzących kształcenie ogólne służące wyrównywaniu szans w dostępie do nowoczesnej edukacyjnej bazy sportowej, w szczególności na obszarach wiejskich.
- inwestycje w infrastrukturę edukacyjną i szkoleniową szkół oraz centrów i placówek prowadzących kształcenie zawodowe lub ustawiczne, ukierunkowane m.in. na tworzenie i rozwój warsztatów/pracowni kształcenia praktycznego w branżach zgodnych z potrzebami rynku pracy, w tym z inteligentnymi specjalizacjami określonymi w RIS.
- projekty dotyczące infrastruktury uczelni zawodowych.

Dopuszcza się też, w uzasadnionych i raczej wyjątkowych wypadkach, realizację projektów polegających na budowie nowych obiektów.

Finansowanie infrastruktury edukacyjnej, poza placówkami niepublicznymi, powinno być raczej realizowane w formie bezzwrotnej, nie prowadzi ono bowiem, co do zasady,

²⁴⁷ „Szkolnictwo zawodowe w województwie kujawsko-pomorskim - rok szkolny 2019-2020”, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego”, Toruń 2020.

²⁴⁸ „Ewaluacja działań...”, op. cit.

do zwiększenia przychodów, ani oszczędności. Do rozważenia pozostaje natomiast zastosowanie finansowania zwrotnego (z wspomagającym finansowaniem bezzwrotnym) do finansowania wybranych typów projektów skierowanych do organów prowadzących placówki niepubliczne.

Zarówno w przeprowadzonych wywiadach, jak i w analizowanych opracowaniach²⁴⁹, wskazywano, że na przykład jeżeli chodzi o placówki przedszkolne istnieją nadal znaczące potrzeby, tak pod względem liczby miejsc (szczególnie na terenach wiejskich), jak i standardu wyposażenia i zapewnianych warunków. W tej sferze można by ewentualnie rozważyć interwencję za pomocą instrumentów finansowych, chociaż wiele argumentów przemawia przeciwko takiemu rozwiązaniu. W sferze edukacji na poziomie podstawowym, średnim i wyższym, zasadność interwencji za pomocą instrumentów finansowych wydaje się wątpliwa.

Naturalnie, poważnym ograniczeniem w związku z takim instrumentem pozostaje dość ograniczona, wstępnie planowana alokacja na wspieranie infrastruktury przedszkolnej (6,8 mln euro), a także to, że około połowy tych środków ma być wydatkowanych w ramach podejścia terytorialnego, w ramach którego nie wydaje się wykonalne zastosowanie instrumentów finansowych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Teoretycznie do rozważenia jest zastosowanie instrumentów finansowych, ze wspomagającym wsparciem bezzwrotnym, do finansowania modernizacji i rozbudowy placówek przedszkolnych, oczywiście obok dostępnego wsparcia bezzwrotnego. Finansowanie powinno być skierowane zarówno do placówek publicznych, jak i niepublicznych, przy czym zakładamy, że z oferty będą skłonne korzystać przede wszystkim placówki niepubliczne. W przypadku projektów o większym znaczeniu z punktu widzenia priorytetów Regionu, czyli na przykład na terenach wiejskich, udział komponentu bezzwrotnego powinien być wyższy. Biorąc jednak pod uwagę dość ograniczoną alokację (poza komponentem polityki terytorialnej) na tego typu projekty, wydaje się, że zasadne jest ograniczenie się do wsparcia bezzwrotnego.

Możliwym, komplementarnym rozwiązaniem jest finansowanie tego typu projektów (wówczas jednak skierowane wyłącznie do placówek, prowadzonych przez przedsiębiorców) w ramach CP1, wówczas oferta mogłaby być identyczna, jak w przypadku pozostałych firm, natomiast w przypadku projektów „przedszkolnych” mogłyby obowiązywać nieco inne warunki (np., niższe oprocentowanie lub jego brak, większy udział komponentu bezzwrotnego). Do kwestii tej powrócimy w ramach drugiego etapu badania, obawiamy się jednak, że ze względów formalnych tego typu rozwiązanie może być trudne do zastosowania (kwestia wielkości alokacji w ramach poszczególnych Celów Polityki).

²⁴⁹ Ibidem.

Tabela 29. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Projekty realizowane przez placówki niepubliczne, szczególnie te prowadzone przez przedsiębiorców, całkowicie nadają się dofinansowania w sposób zwrotny.		
	Łatwiejszy dostęp do wsparcia w formie IF ze wsparciem bezzwrotnym – brak długotrwałej procedury konkursowej.		
	Zastosowanie instrumentów finansowych pozwoli na sfinansowanie większej liczby projektów.		Oczywiście dużo zależy od wielkości komponentu bezzwrotnego, w ramach oferty instrumentów finansowych.
		Realizowane projekty mają w większości charakter nie nastawiony na zysk (placówki publiczne).	
		W przypadku zastosowania IF trudności w demarkacji w wsparcia czysto dotacyjnego oraz wsparcia w formie IF (z komponentem bezzwrotnym).	
		Wdrażanie znacznej części alokacji w ramach polityki terytorialnej, co zasadniczo utrudnia, a nawet wręcz uniemożliwia zastosowanie instrumentów finansowych.	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Realizowane projekty mają duże znaczenie społeczne i jako takie powinny być raczej finansowane w sposób bezzwrotny.		
	Opłacalność części projektów (np. placówki na terenach wiejskich) może być bardzo ograniczona, a jednocześnie ryzyko (brak wystarczającej liczby chętnych) znaczące.		Dla projektów o wysokim poziomie ryzyka finansowanie bezzwrotne jest bardziej odpowiednie.
	Większy efekt zachęty dla projektodawców.		
		W przypadku potencjalnie dużej liczby projektów, ryzyko braku wystarczających środków finansowych w celu ich sfinansowania.	
Podsumowanie: Większość projektów powinna być finansowana w sposób bezzwrotny, teoretycznie byłoby natomiast możliwe finansowanie projektów polegających na stworzeniu nowych i modernizacji istniejących placówek przedszkolnych w formie instrumentu finansowego z udziałem finansowania bezzwrotnego. Biorąc pod uwagę ograniczoną alokację na takie instrument, poza polityką terytorialną, proponujemy jednak pozostać przy wsparciu bezzwrotnym.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.7.3. Cel szczegółowy 4iii wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji, w tym osób o szczególnych potrzebach, dzięki zintegrowanym działaniom obejmującym usługi mieszkaniowe i usługi społeczne

Diagnoza

Jak wynika z przeprowadzonych badań, na terenie regionu wzrasta liczba osób objętych usługami opiekuńczymi, jednak w sposób niewystarczający w stosunku do rosnących potrzeb. Do niedawna na terenie 9 gmin regionu nie była świadczona taka forma pomocy²⁵⁰. Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że potrzebne i celowe jest zwiększanie społecznej świadomości w zakresie integracji społecznej, rozumianej jako kampanie publiczne, z jednej strony wzywające społeczeństwo do akceptacji osób zagrożonych wykluczeniem, z drugiej strony skierowane właśnie do tej grupy, informujące o możliwościach i formach wsparcia, a także rozbudowa infrastruktury i programów, których odbiorcami będą osoby starsze, z racji rosnącej liczebności tej grupy wiekowej w województwie. Jak sugerują autorzy badania, ważne jest też udzielanie pomocy rodzinom w ciężkiej sytuacji materialnej poprzez pomoc specjalistyczną i edukacyjną, prowadzącą do likwidacji przyczyn trudności, a także do podejmowania samodzielnej działalności w społeczeństwie i na rynku pracy²⁵¹.

Z kolei także cytowany już wcześniej dokument Komisji Europejskiej²⁵² kładzie nacisk na wspieranie przejścia z opieki instytucjonalnej na opiekę domową i usługi środowiskowe, a także na rozwój infrastruktury mieszkaniowej oraz infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu dla osób z niepełnosprawnościami i ograniczeniami funkcjonalnymi.

Z kolei badanie, dotyczące zblizonego obszaru wsparcia w ramach RPO WK-P 2014-2020²⁵³ wskazuje, że generalnie interwencja była trafnie zaplanowana i odpowiednio wdrażana. W szczególności można wskazać, że pozytywnie oddziaływała ona na proces deinstytucjonalizacji. Sam proces deinstytucjonalizacji, przebiegający w formułach takich jak świadczenie usług w środowisku lokalnym, oceniono jako postępujący dynamicznie oraz dający zauważalne efekty.

Wyniki badania dotyczącego pomocy społecznej²⁵⁴ wskazują, że w 2020 roku nastąpił zauważalny spadek liczby dziennych domów pobytu o blisko 22%, tj. o 12 placówek, a jednocześnie potrzeby wcale nie maleją; zatem celowe byłoby tworzenie nowych placówek, nie tylko dla osób starszych, ale także placówek wsparcia dziennego, świadczących

²⁵⁰ „Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej...”, op. cit.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² „Sprawozdanie krajowe...”, op. cit.

²⁵³ „Wpływ wsparcia RPO WK-P 2014-2020 na poprawę jakości i zwiększenie dostępności usług społecznych oraz aktywnej integracji na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, Pracownia Badań i Doradztwa „Re-Source” Korczyński Sarapata sp.j., 2020.

²⁵⁴ „Ocena zasobów pomocy społecznej w województwie kujawsko-pomorskim za rok 2020”, ROPS w Toruniu, 2021.

pomoc rodzinom z dziećmi. Zasadny byłby także rozwój podmiotów reintegracyjnych z ofertą dla osób z niepełnosprawnościami, z uwzględnieniem realizacji ścieżki aktywizacji społeczno-zawodowej, a także dalsze tworzenie oraz rozwój schronisk z usługami opiekuńczym, ponadto rozwój całodobowych placówek opiekuńczych dla osób starszych, niesamodzielnych i niepełnosprawnych. Konieczny byłby także rozwój infrastruktury mieszkaniowej adresowanej do osób, które przy umiarkowanym wsparciu mogą funkcjonować w środowisku w miarę samodzielnie, tj. zwiększenie liczby tzw. mieszkań chronionych lub wspomaganych.

Zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego realizowane będą: działania zwiększające dostępność usług społecznych świadczonych w społeczności lokalnej lub usług aktywnej integracji. Wsparcie będzie przeznaczone między innymi na inwestycje w infrastrukturę placówek wsparcia i opieki w tym m.in.: dziennych domów pobytu, środowiskowych domów samopomocy, klubów samopomocy, mieszkań chronionych i wspomaganych, innych ośrodków świadczących usługi opiekuńcze, placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej, obiektów na potrzeby usług aktywnej integracji (CIS, KIS, WTZ, ZAZ), obiektów na potrzeby osób bezdomnych (np. noclegownie, ogrzewalnie).

Także w tym przypadku dopuszcza się, w wyjątkowych przypadkach, realizację projektów polegających na budowie nowych obiektów, gros projektów dotyczyć jednak będzie modernizacji istniejącej infrastruktury.

Głównymi grupami docelowymi wsparcia mają być jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz kościoły, związki wyznaniowe.

Jednocześnie warto zauważyć, że budżet alokowany na cel szczegółowy jest dość ograniczony (19 milionów euro) i jego ewentualny podział na instrument finansowy i instrument bezzwrotny nie prowadziłyby raczej do dużej efektywności interwencji,

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W przypadku większości (a być może nawet wszystkich) projektów realizowanych w ramach niniejszego celu szczegółowego, odpowiednią formą finansowania powinny być instrumenty bezzwrotne, projekty mają bowiem charakter niekomercyjny, a poza tym dotyczą ważnego społecznie obszaru wsparcia dla osób ze szczególnymi potrzebami. Część podmiotów może też nie dysponować wystarczającą zdolnością kredytową, a nawet gdy nią dysponuje (część samorządów) być obciążonych znaczącym zadłużeniem i w rezultacie nie być zainteresowanym wsparciem w innej formie, niż instrumenty bezzwrotne.

Teoretycznie typem projektów, w ramach którego można by zastosować instrumenty finansowe, mogłyby być projekty realizowane przez przedsiębiorców, na przykład prowadzących na zasadach komercyjnych domy opieki. Nie jest jednak do końca jasne, czy tego typu projekty będą w ogóle mogły być realizowane (przedsiębiorcy nie są wymienieni pośród głównych grup docelowych i prawdopodobnie nie będą mogli korzystać ze wsparcia

w ramach tego celu szczegółowego), a nawet jeśli, to - przy dostępnej alokacji i bardzo dużej skali potrzeb w ramach analizowanego celu szczegółowego – uruchamianie instrumentu finansowego tylko po to, aby sfinansować jeden lub dwa projekty, byłoby bardzo dyskusyjne.

Biorąc pod uwagę wszystkie aspekty w ramach tego celu szczegółowego nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.

Tabela 30. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Teoretycznie możliwe zastosowanie instrumentów finansowych dla niektórych typów projektów (jak np. prywatne domy opieki), faktycznie jednak niemożliwe ze względu na brak przedsiębiorców w katalogu przewidywanych ostatecznych odbiorców/beneficjentów.		
		Prawdopodobnie bardzo niskie zainteresowanie ofertą instrumentów finansowych,	
		W przypadku niektórych podmiotów brak wystarczającej zdolności kredytowej.	
		Potencjalnie bardzo ograniczona liczba projektodawców, biorąc pod uwagę dostępną alokację finansową,	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Niekomercyjny charakter większości realizowanych projektów.		
	Potencjalnie ważny wymiar społeczny wsparcia w tym obszarze interwencji.		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Podsumowanie: Dla CS (iii) w ramach CP4 nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.7.4. Cel szczegółowy 4vi Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych

Diagnoza

Województwo- kujawsko-pomorskie ma na swoim terenie liczne zabytki w tym cieszące się statusem tzw. pomników historii jak np. rezerwat archeologiczny Biskupin, Stare Miasto w Chełmnie, zespół tężni i warzelni soli wraz z parkami Tężniowymi i Zdrojowym w Ciechocinku, czy też zespół staromiejski Torunia²⁵⁵.

Samorząd regionalny ze środków własnych oraz środków RPO WK-P 2014-2020 prowadził też szereg działań zmierzających do wzmocnienia instytucji kultury, a także renowacji zabytków z terenu województwa, chociaż warto wskazać, że wskutek pandemii COVID-19 szereg wydarzeń kulturalnych musiało zostać odwołanych, a jednocześnie znacznie spadła liczba turystów²⁵⁶. Analogicznie, w 2020 roku liczba udzielonych w regionie noclegów spadła o 48,1% w stosunku do 2019 roku²⁵⁷.

W przypadku regionów o znaczącej liczbie atrakcyjnych zabytków, można oczywiście zauważyć związek pomiędzy tym a rozwojem turystyki i w związku z tym rozwojem odpowiednich branż gospodarki (sektor hotelarski, gastronomiczny, transportowy). Niestety, coś co jest walorem w „zwykłych czasach” może być problemem w czasach pandemii – wskazane sektory zostały najbardziej poszkodowane w wyniku pandemii.

Zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego wspierana będzie ochrona dziedzictwa kulturowego, obiekty zabytkowe i o znaczeniu historycznym, a także rozwój instytucji kultury. Wsparcie zostanie skierowane w szczególności na restaurację obiektów o znaczeniu regionalnym wpisanych do rejestru zabytków. Wsparciem objęty zostanie również rozwój instytucji kultury wpisanych do Rejestru Instytucji Kultury Województwa Kujawsko-Pomorskiego, poprzez inwestycje mające na celu m.in. rozbudowę, remont, wyposażenie oraz rozwój funkcjonowania. Ponadto planowana jest organizacja wydarzeń kulturalnych, artystycznych i interdyscyplinarnych, będących lub mających potencjał stać się

²⁵⁵ Chociaż warto wspomnieć, że w ramach CP4 nie jest planowane wsparcie takich zabytków.

²⁵⁶ „Raport o stanie województwa kujawsko-pomorskiego w 2020 r.”, Toruń, kwiecień 2021 r., załącznik do uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 kwietnia 2021.

²⁵⁷ „Turystyka w województwie kujawsko-pomorskim w 2020 r.”, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, 2021.

rozpoznawalną marką regionu, stanowiących czynnik stymulujący rozwój społeczny i gospodarczy, przyczyniających się do budowy tożsamości regionalnej.

Głównymi grupami docelowymi wsparcia będą mieszkańcy Regionu oraz inni turyści korzystający z obiektów kultury i dziedzictwa kulturowego, jednostki samorządu terytorialnego, instytucje kultury, organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa oraz inne podmioty z sektora kultury.

Jak przyjmujemy, realizowane projekty będą miały w większości charakter nie nastawiony na zysk, a nawet jeżeli niektóre z nich będą generować przychody (np. wydarzenia kulturalne w których uczestnictwo będzie płatne lub też zabytki i muzea, aby do których wejść niezbędny jest zakup biletu), to liczba takich instytucji/wydarzeń będzie ograniczona, a przychody nie będą przewyższać ponoszonych kosztów. Stąd też wydaje się, że pole do zastosowania instrumentów finansowych jest nader ograniczone, o ile w ogóle istnieje.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W ramach niniejszego celu szczegółowego nie widzimy argumentów za zastosowaniem instrumentów finansowych. Realizowane projekty będą miały – co do zasady – charakter niekomercyjny, stąd też trudno wskazać źródła spłaty udzielonego finansowania. Wprawdzie w grupie docelowej pojawiają się przedsiębiorcy, jednak, jak sądzimy, będą oni przede wszystkim pośrednim beneficjentem udzielanego wsparcia jako wykonawcy prac remontowo-konserwatorskich oraz podmioty korzystające bezpośrednio ze zwiększonego ruchu turystycznego (jako podmioty prowadzące np. hotel, restauracje, czy też świadczące usługi transportowe). Dlatego też nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych w ramach tego celu szczegółowego.

Tabela 31. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Brak odpowiednich przychodów, pozwalających na spłatę udzielonego finansowania.	
		Prawdopodobny całkowity brak zainteresowania korzystaniem z instrumentów finansowych na kwalifikowalne typy projektów	
		Tylko podmioty pośrednio korzystające ze wsparcia będą zapewne mogły	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		generować przychody (hotelarstwo i gastronomia).	
		Niekorzystna sytuacja finansowa znacznej części podmiotów działających w sferze turystyki i kultury, w związku z pandemią COVID-19.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Niekomercyjny charakter realizowanych projektów.		
	Tylko wsparcie bezzwrotne powinno się spotkać ze znaczącym zainteresowaniem.		
Podsumowanie: Dla CS (iv) w ramach CP4 nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych			

Źródło: Opracowanie własne.

4.8. Priorytet 7 Rozwój lokalny regionu (EFS+) (CP 5)

4.8.1. Cel szczegółowy 5ii Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, na poziomie lokalnym, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach innych niż miejskie

Diagnoza

Zaplanowane wsparcie w formule rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) z jednej strony stanowi kontynuację inicjatyw wdrażanych przez lokalne grupy działania (LGD) w RPO WK-P 2014-2020 jako jednego z elementów podejścia terytorialnego, a z drugiej strony proponuje nowe ścieżki rozwoju dla lokalnej społeczności. Idea RLKS polega na włączeniu obywateli i przedstawicieli sektora społecznego, gospodarczego i publicznego na szczeblu lokalnym w inicjowanie i realizację działań na rzecz rozwoju lokalnego. W formule RLKS realizowane będą działania, wynikające z lokalnych strategii rozwoju i zgłaszane przez lokalną społeczność. Ostatecznie więc szczegółowy zakres wsparcia będzie odzwierciedlał plany poszczególnych lokalnych grup, reprezentujących określone tereny (zwykle z kilku gmin lub powiatu).

Planując interwencję autorzy wzięli pod uwagę wnioski płynące z ewaluacji podejścia RLKS. Odzwierciedlenie znalazły m.in. rekomendacje dotyczące objęcia wsparciem z poziomu lokalnego seniorów, dzieci i młodzieży. Również zakres interwencji odzwierciedla częściowo rekomendacje przygotowane na bazie doświadczeń z perspektywy 2014-2020. W raporcie podsumowującym wdrażanie RLKS w województwie kujawsko-pomorskim, w części poświęconej rekomendowanym obszarom wsparcia na kolejną perspektywę finansową wskazano na potrzebę rozwoju osobistego lokalnej społeczności –m.in. poprzez edukację, kulturę i sport²⁵⁸. W zakresie planów na nową perspektywę znalazło się także wsparcie przedsiębiorczości. W tym obszarze postawiono na przywrócenie ginących zawodów. Ich znaczenie może być istotne nie tylko z punktu widzenia podtrzymywania lokalnej tradycji, ale ginące zawody mogą mieć także walor turystyczny w ramach rozwijania turystyki wiejskiej i kulturowej, zdiagnozowanych do przez Kujawsko-Pomorską Organizację Turystyczną²⁵⁹.

Jednak ostatecznie w zakresie wsparcia w formule RLKS kluczowe jest przewyciężenie trudności wdrożeniowych z perspektywy 2014-2020 aby w pełni wykorzystać zasoby endogenne – zarówno materialne, jak i niematerialne – oraz uwzględnić potrzeby zdiagnozowane lokalnie.

Zakres wsparcia

Na poziomie Programu nakreślono ramy wsparcia. Będzie ono mogło zostać przeznaczone na inicjatywy z zakresu aktywności seniorów i osób młodych (w zakresie aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym i spędzania czasu wolnego), tzw. „małej kultury” (w odniesieniu do pobudzania aktywności w tym obszarze, a także poprzez wsparcie lokalnych artystów i liderów kultury) oraz edukacji pozaformalnej, skoncentrowanej na aspektach zdrowia, ochrony środowiska oraz historii i tradycji lokalnej. W przeciwieństwie do założeń interwencji z okresu 2014-2020, PR FE KP nie koncentruje się na osobach zagrożonych wykluczeniem społecznym, ale szerzej na społeczności lokalnej i potrzebach wybranych grup.

W programie zapisano także wsparcie skierowane do przedsiębiorców, jednak plany w tym zakresie nie obejmują promocji przedsiębiorczości jako takiej, ale wsparcie marek produktów lokalnych, odrodzenie ginących zawodów i rzemiosła.

Planowane działania będą finansowane ze środków EFS+, tak więc nie będą miały charakteru inwestycji infrastrukturalnych. Działania będą koncentrowały się na rozwijaniu i promowaniu inicjatyw o znaczeniu lokalnym, wynikających z przygotowanych strategii rozwoju lokalnego

²⁵⁸ Ewaluacja instrumentu RLKS w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 w kontekście doświadczeń perspektywy 2014-2020 i wskazania założeń wsparcia na lata 2021 -2027.

²⁵⁹ Inwentaryzacja i waloryzacja oraz wybór atrakcji turystycznych regionu w ramach projektu “Budujemy markę Kujaw”, wraz ze strategią i planem promocji. Bydgoszcz, Kraków, lipiec-sierpień 2019.

kierowanego przez społeczność. Do czasu ich przygotowania nie ma możliwości określić jaka część alokacji zostanie przeznaczona na poszczególne obszary.

Formuła RLKS, mimo trudności wdrożeniowych w okresie 2014-2020, sprawdziła się. Widać istotną rolę, jaką odgrywały projekty lokalnych grup działania na poziomie lokalnym. Dodatkowo zaplanowane wsparcie zdaje się być komplementarne wobec pozostałych instrumentów wdrażanych na poziomie lokalnym. Należy korzystać z doświadczenia poprzedniego okresu programowania i potencjał LGD dla dalszego rozwoju regionu. Zaplanowane obszary wsparcia będą miały szansę na oddziaływanie głównie lokalne, ale ostateczne potwierdzenie dla trafności interwencji będą lokalne strategie rozwoju i spójność ich diagnoz z zaplanowywanym wsparciem.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zaplanowane ścieżki wsparcia są co do zasady obszarami działań bezpłatnych, skierowanych do młodzieży i osób starszych oraz lokalnych twórców. Działania te będą wdrażane przez niewielkie, lokalne organizacje pozarządowe, dysponujące ograniczonymi środkami finansowymi na spłatę ewentualnych zadłużeń. Projekty nie będą miały potencjału komercyjnego, nie będą generowały przychodów ani po stronie beneficjentów ani odbiorców ostatecznych. Za ich realizacją przemawiają względy społeczne, a nie finansowe. Tak więc w obszarze związanym ze wsparciem osób starszych i młodych oraz działalnością edukacyjną i kulturalną nie identyfikuje się możliwości wsparcia poprzez instrumenty finansowe.

Nie do końca zostało określone na poziomie Programu jaki dokładnie charakter będzie miało planowane wsparcie przedsiębiorców. Dyskusje nad kształtem interwencji wciąż trwają, a ostatecznie potrzeby zostaną określone w lokalnych strategiach rozwoju. Na obecnym etapie wydaje się, że wsparcie w tym zakresie nie będzie miało przełożenia na zakładanie czy rozwijanie działalności o czysto dochodowym charakterze. W przypadku ginących zawodów będzie chodziło o zachowanie ciągłości wiedzy i zwyczajów tradycyjnych profesji, które odchodzą w zapomnienie właśnie przez swoją nieopłacalność i ograniczony popyt na produkty i usługi. Może się więc okazać, że za sukcesem związanym z przekazaniem umiejętności nie będzie stał sukces ekonomiczny nowych rzemieślników, którzy nie będą się przekwalifikowywali a jedynie wykorzystywali nowe umiejętności w ramach hobby lub na przykład działalności nierejestrowanej czy przekazywali je dalej poprzez np. warsztaty, prezentacje, prelekcje, pokazy²⁶⁰. Ginące zawody mogą mieć walor jako kultura niematerialna i stanowić urozmaicenie np. w zakresie oferty turystycznej. Tym trudniej oczekiwać, że dostępne środki pozwolą na stworzenie instrumentu finansowego o wystarczającej masie krytycznej do jego uruchomienia. Z tych powodów nie rekomendujemy tworzenia instrumentu finansowego na wsparcie przedsiębiorstw w ramach

²⁶⁰ Działalność nierejestrowana może być świadczona na podstawie Art. 5 [Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców](#) o ile przychody z twojej działalności nie przekraczają w żadnym miesiącu 50 proc. kwoty minimalnego wynagrodzenia.

RLKS. Wsparcie powinno mieć charakter dotacyjny. Natomiast przedsiębiorstwa gotowe rozwijać profesjonalną działalność agroturystyczną będą mogły skorzystać z instrumentów skierowanych do MŚP. Do rozważania pozostaje kwestia stosowania preferencji dla tej grupy w ramach wsparcia z CP1.

W kontekście instrumentów finansowych należy rozważyć jeszcze jedną możliwość. Z uwagi na fakt, że LGD to instytucje znajdujące się blisko obywateli, będące często dla nich źródłem informacji w wielu kwestiach (dzięki współpracy strony społecznej, gospodarczej i publicznej) należy rozważyć włączenie tych podmiotów do systemu informacji o dostępnym wsparciu zwrotnym. Nie ma potrzeby ani możliwości żeby same LGD świadczyły w swoich projektach wsparcie zwrotne, ale mogą one takie instrumenty promować i o nich informować lokalnych przedsiębiorców.

Tabela 32. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP5 - RLKS

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Projekty w większości nie będą miały potencjału komercyjnego.	
	Zaplanowano wsparcie przedsiębiorców		Charakter wsparcia w zakresie ginących zawodów może nie mieć potencjału ekonomizacji i stanowić sposób zachowania kultury niematerialnej, a nie prowadzenia biznesu. Wsparcie w zakresie agroturystyki będzie kierowane w dużej mierze także do osób nie prowadzących działalności gospodarczej, a jedynie działalność nierejestrowaną i sezonową.
		Nie ma możliwości wyodrębnienia alokacji na obszary wsparcia (a więc	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		także na IF) ponieważ podział ten będzie wynikać ze strategii lokalnych a nie planów IZ.	
		Przedsiębiorstwa gotowe rozwijać profesjonalną działalność agroturystyczną będą mogły skorzystać z instrumentów skierowanych do MŚP w CP1.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Będą dominować działania bezpłatne, skierowane do młodzieży i osób starszych oraz lokalnych twórców.		
	Działania te będą wdrażane przez niewielkie, lokalne organizacje pozarządowe, dysponujące ograniczonymi środkami finansowymi na spłatę ewentualnych zadłużeń.		
	Za realizacją zaplanowanych działań przemawiają przede wszystkim względy społeczne, a nie finansowe.		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
<p>Podsumowanie: W obszarze związanym ze wsparciem osób starszych i młodych oraz działalnością edukacyjną i kulturalną nie identyfikuje się możliwości wsparcia poprzez instrumenty finansowe. Niewielki potencjał istnieje w części dotyczącej przedsiębiorców, ale jest on na tyle niewysoki że stosowanie instrumentu finansowego nie znajduje uzasadnienia. Lokalni przedsiębiorcy będą zawsze mogli skorzystać ze wsparcia w ramach CP1. Można rozważyć włączenie LGD w system promowania i informowania o dostępnej ofercie preferencyjnych pożyczek dla lokalnych przedsiębiorców jako że podmioty te są silnie osadzone w społecznościach i znane, także przedsiębiorcom działającym na ich terenie.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

4.9. Priorytet 8 Region bliski mieszkańcom (EFS) (CP 4)

- 4.9.1. Cel szczegółowy 4a Poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy, w szczególności osób młodych, zwłaszcza poprzez wdrażanie gwarancji dla młodzieży, długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, jak również dla osób biernych zawodowo, a także poprzez promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej

Diagnoza

Obszar tematyczny objęty CS 4a ma szczególne znaczenie dla kształtowania pozycji na rynku pracy osób znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Jednak, ta „szczególna sytuacja” potencjalnych adresatów interwencji publicznej determinuje formy wsparcia, które są w tym przypadku adekwatne. Znaczenie mają także podjęte już rozstrzygnięcia programowe, dotyczące interwencji w tej sferze, oparte na ostatnio przeprowadzonej ewaluacji, w której sformułowano rozstrzygnięcia dotyczące stosowania instrumentów finansowych w dziedzinie samozatrudnienia (do opracowania tego oraz płynących z niego konkluzji odwołujemy się dalej).

Kwestie, które tu rozważamy (zasadność stosowania form zwrotnych) wiążą się z bogatymi doświadczeniami realizowanych w zakresie analizowanej interwencji (aktywizacji / zmiany sytuacji odbiorców wsparcia na rynku pracy poprzez samozatrudnienie). Warto zatem podkreślić, że wsparcie zwrotne na cele związane z rozpoczynaniem działalności gospodarczej było w Polsce udzielane od dość dawna. W ciągu ostatnich kilku lat na rynku była dostępna oferta trzech kluczowych programów finansowanych ze środków publicznych: Działania 6.2 PO KL (środki europejskie - perspektywa 2007-2013), Programu „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” (środki krajowe) oraz pożyczek udzielanych w ramach

niektórych regionalnych programów operacyjnych (środki europejskie – perspektywa 2014-2020)²⁶¹.

Obecnie jednak, biorąc pod uwagę dwa wspomniane na wstępie czynniki, tj. zarówno rozstrzygnięcia programowe (dotyczące podziału działań interwencyjnych pomiędzy szczebel regionalny i krajowy), jak i rodzaj odbiorcy wsparcia, a więc osoby znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, logika interwencji w omawianej sferze nie daje podstaw do stosowania instrumentów finansowych.

Zakres wsparcia

Zakres interwencji w celu szczegółowym 4a nowego programu regionalnego dla województwa kujawsko-pomorskiego przewiduje rozmaite pola wsparcia, obejmujące zastosowanie zróżnicowanych instrumentów i usług rynku pracy. Celem interwencji, w tym celu szczegółowym kierowanej do osób potrzebujących wsparcia w zakresie dostępu do rynku pracy, będzie uzyskanie możliwości zatrudnienia lub polepszenie ich sytuacji na rynku pracy.

Realizacja powyższego celu opierać się będzie na zaoferowaniu usług doradczych, związanych z pozyskiwaniem zatrudnienia, jak również dostępu do poradnictwa zawodowego i pośrednictwa pracy. Zastosowanie znajdzie paleta usług i instrumentów zapewniających pozyskanie nowych, podwyższenie lub dostosowanie kwalifikacji i kompetencji – pod kątem potrzeb regionalnej sfery gospodarczej. Umiejętne stosowanie tych instrumentów i narzędzi będzie wpływać na ograniczenie problemów sektora przedsiębiorstw, dotyczących pozyskiwania kompetentnych pracowników, dysponujących wiedzą i umiejętnościami oczekiwanymi przez rynek – ostatecznie działania te będą pozytywnie wpływać na potencjał sfery gospodarczej i jej konkurencyjność (w tym kontekście przewiduje się działania prowadzące do powstawania nowych, trwałych miejsc pracy, jak i utrzymania już istniejących, poprzez refundację części kosztów wynagrodzenia oraz pokrycie kosztów utworzenia miejsca pracy, a także działania zwiększające mobilność zawodową i terytorialną).

Interwencja w zakresie niniejszego celu szczegółowego obejmuje działania dotyczące zdobywania doświadczenia zawodowego oraz podejmowania własnej działalności gospodarczej.

Wsparcie kierowane będzie do osób o różnym statusie, w tym w szczególności do osób w szczególnej sytuacji ze względu na wiek, osób ubogich, a także zatrudnionych na umowach cywilno-prawnych i umowach krótkoterminowych. Odpowiednio, znajdą zastosowanie instrumenty wsparcia mające na celu aktywizację zawodową m.in. osób

²⁶¹ „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”. MFiPR, sierpień 2020, s. 4.

z niepełnosprawnościami, długotrwale bezrobotnych, powracających na rynek pracy, a także wykazujących brak lub bardzo niskie kwalifikacje.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Pośród wskazanych powyżej kategorii interwencji w zakresie poprawy sytuacji osób na rynku pracy, dominują interwencje, w przypadku których nie znajduje uzasadnienia stosowanie instrumentów finansowych. Zatem, mamy tu do czynienia z typami projektów, w przypadku których adekwatne jest stosowanie instrumentów bezzwrotnych, powszechnie dotąd stosowanych. Ewentualna zmiana podejścia w tym zakresie nie znajduje obecnie uzasadnienia. Kierowanie interwencji do osób o szczególnej (niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, w tym osobom ubogim, długotrwale nie pracującym), która wymagałaby ponoszenia przez nie określonych kosztów bez gwarancji zatrudnienia, na pewno nie spotka się z zainteresowaniem. Podobnie jest, jeśli chodzi o sektor przedsiębiorców, co do zasady, unikający ponoszenia dodatkowych kosztów związanych ze wsparciem i aktywizacją osób znajdujących się w szczególnej sytuacji (gotowość do „inwestowania” w tym zakresie jest zasadniczo bardzo niska). W tej sytuacji, stosowanie instrumentów finansowych, które generują określone obciążenia (nawet, uwzględniając wysoką preferencyjność ich parametrów, wymagają co najmniej spłaty kapitału lub jego znacznej części), nie napotka na efektywny popyt, zarówno po stronie pracodawców, jak i osób, które miałyby z tej interwencji korzystać.

Pośród wskazanych działań interwencyjnych obecny jest jeden typ, w przypadku którego rozważyć można sensownie zastosowanie finansowania zwrotnego. Mowa tu o wspieraniu procesów podejmowania działalności gospodarczej (samozatrudnienia), w oparciu o udostępniony kapitał (udostępnienie środków finansowych na uruchomienie działalności gospodarczej). Z definicji, działalność taka powinna być odpowiednio efektywna, a więc umożliwiająca spłatę pozyskanego wsparcia (zapewne, z uwagi na cel interwencji, charakteryzującego się wysokim stopniem preferencji). Warto w tym miejscu dodać, że istnieją obecnie bogate doświadczenia w zakresie samozatrudnienia – dotyczą one różnych form wsparcia, które stosowano dotąd, a więc zarówno finansowania bezzwrotnego (dotacje)²⁶² kierowanego do osób w szczególnej sytuacji na rynku pracy, jak i finansowania zwrotnego, kierowanego generalnie, jako instrument wsparcia procesów samozatrudnienia²⁶³.

²⁶² Przykładowo (w województwie kujawsko-pomorskim), działanie 8.3 „Wsparcie przedsiębiorczości i samozatrudnienia w regionie”, w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020; projekt „Dotacje na start” realizowany przez konsorcjum kierowanym przez Toruńską Agencję Rozwoju Regionalnego.

²⁶³ Zaprezentowano je w ostatnio opracowanej ewaluacji, analizującej problematykę form wspierania procesów samozatrudnienia w związku z interwencją planowaną w okresie programowania 2021-2027; „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”. MFiPR, sierpień 2020, s. 20 i n. („Aktualny system wsparcia udzielanego w obszarze samozatrudnienia”). Wnioski z tej ewaluacji wykorzystano do ustalenia form interwencji w przekroju programowania ogólnokrajowego i regionalnego.

Istnieje jednak ważny argument, który podważa możliwość stosowania interwencji w formie instrumentów finansowych w sferze samozatrudnienia. Mianowicie, ustalenia linii demarkacyjnej dla obecnego okresu programowania, dotyczące aktywizacji zawodowej osób potrzebujących wsparcia w zakresie aktywizacji zawodowej / polepszenia sytuacji na rynku pracy i samozatrudnienia przewidują w tym zakresie stosowanie instrumentów finansowych, jednak ogranicza się tę formę interwencji do działań / programów organizowanych na szczeblu ogólnokrajowym. Na szczeblu regionalnym pozostawia się m.in. programowanie kompleksowych programów aktywizacji zawodowej klientów powiatowych urzędów pracy, realizowanych przez publiczne służby zatrudnienia, wdrażanych poprzez zastosowanie dotacji, w tym dotacji na samozatrudnienie.

Innym zagadnieniem jest wspieranie samozatrudnienia osób młodych, niezwiązanego z niekorzystnym statusem na rynku pracy. Teoretycznie można rozważyć instrument finansowy przeznaczony dla tej grupy (w oparciu o uzgodnione odstępstwo od linii demarkacyjnej). W tym jednak przypadku warto uwzględnić ustalenia przywołanej już ewaluacji, dotyczącej stosowania instrumentów finansowych w dziedzinie samozatrudnienia (w szczególności, z uwzględnieniem rozpowszechnionej już interwencji, udostępnianej w ramach ogólnokrajowego programu „Wsparcie w Starcie”, wdrażanego poprzez sieć pośredników przez BGK w oparciu o środki krajowe²⁶⁴).

Mianowicie, w rekomendacjach ewaluacyjnych wskazanego opracowania zaproponowano (na bazie środków z obecnego programu „Wsparcie w starcie” oraz środków z nowego ogólnokrajowego programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, 2021-2027; FERS) powołanie nowego instrumentu tj. mikropożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej, o zbliżonych parametrach do funkcjonujących obecnie (z pewnymi modyfikacjami). Rozwiązanie to zmierza do stworzenia zintegrowanego, ogólnokrajowego systemu finansowania procesów samozatrudnienia, opartego na instrumentach finansowych (w tym, w pewnych przypadkach, z umorzeniami), wspomaganego bogatym komponentem pozafinansowym (doradztwo na etapie formułowania założeń przedsięwzięcia, na etapie jego realizacji, mentoring). Motywem tej konkluzji stały się ustalenia wskazujące na rozczłonkowanie dotąd funkcjonującego systemu (interwencja z różnych poziomów, realizowana w oparciu o różne źródła, w tym unijne i krajowe), skutkującego mniejszą efektywnością wsparcia, utrudniającego promocję oraz (nierzadko) wywołującego konkurencję pomiędzy instrumentami²⁶⁵.

Ostatecznie, wskazane powyżej rekomendacje przemawiają za nie stosowaniem rozwiązań w sferze samozatrudnienia na szczeblu regionalnym. Nawiązując do projektu nowego programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS, 2021-2027), w sferze wspierania dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących (m.in.) poprzez promowanie samozatrudnienia planowane jest wykorzystanie instrumentów finansowych w postaci

²⁶⁴ [BGK – program Pierwszy biznes "Wsparcie w Starcie"](#).

²⁶⁵ „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ...”. Op. cit., s. 6 i 9.

częściowo umarzalnych pożyczek na podjęcie samozatrudnienia poprzez dokapitalizowanie istniejącego Programu „Wsparcie w Starcie”, finansowanego ze środków krajowych²⁶⁶, co odpowiada przedstawionym rekomendacjom ewaluacyjnym. W tej sytuacji nie jest wskazane rozwijanie instrumentów finansowych w sferze samozatrudniania w nowym programie regionalnym dla województwa kujawsko-pomorskiego.

²⁶⁶ FERS, s. 52-53 (pobrano: 20.08.2021).

Tabela 33. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (8a) w ramach CP4 (EFS)

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Interwencja kierowana jest na samozatrudnienie – podjęcie działalności gospodarczej. Przedsięwzięcia tego rodzaju powinna charakteryzować dochodowość, co oznacza adekwatność zastosowania instrumentu zwrotnego	W przypadku pewnych kategorii odbiorców wsparcia (np. osoby ubogie, długotrwale bezrobotne, bez kwalifikacji i doświadczeń, z niepełnosprawnością), instrument finansowy (nawet mieszany) może nie stanowić wystarczającej zachęty do samozatrudnienia. Niektóre parametry wsparcia mogą być niedostosowane do specyfiki jego odbiorcy (np. brak zdolności zabezpieczeniowej).	Tym niemniej, regulacje w sprawie demarkacji wsparcia pomiędzy szczeblem krajowym i regionalnym nie przewidują stosowania instrumentów finansowych, organizowanych regionalnie.
		Przewidywane wsparcie w formie instrumentów finansowych (mieszanych) z poziomu krajowego (w ramach zmodyfikowanego instrumentu Wsparcie w Starcie”).	Argument ten nie podważa zasadności stosowania instrumentów finansowych jako takich, natomiast przewiduje ich stosowanie w ramach programu krajowego.
	Obecność pośredników finansowych, posiadających doświadczenia w dystrybucji instrumentów finansowych, o różnej skali i przeznaczeniu.		

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Finansowanie bezzwrotne, jako maksymalizujące efekt zachęty może nadawać się do wspierania samozatrudnienia osób, znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.	Wsparcie bezzwrotne przedsięwzięć w mniejszym stopniu motywuje do trwałego prowadzenia działalności gospodarczej.	Finansowanie procesów samozatrudnienia w formie dotacji powinno być stosowane w sytuacjach „szczególnych”. Dotacje na samozatrudnienie mogą być stosowane z uwzględnieniem rozwiązań zmniejszających ich dostępność dla osób znajdujących się w relatywnie lepszej sytuacji na rynku pracy – osoby takie, zainteresowane samozatrudnieniem, powinny kierowane na skorzystania z instrumentów zwrotnych.
	Bardzo daleko idące ograniczenie ryzyka wykonalności przedsięwzięcia (uruchomienia działalności gospodarczej)		

Podsumowanie: przedstawiona argumentacja (informacje w tabeli i poprzedzający ją opis) uzasadnia rezygnację ze stosowania instrumentów finansowych w celu aktywizacji procesów samozatrudnienia na poziomie regionalnym. Natomiast, zainteresowane samozatrudnieniem osób w szczególnie niekorzystnej sytuacji na rynku pracy, powinno być wspierane dotacyjnie. Można natomiast rozważyć uwzględnienie na poziomie regionalnych instrumentu poręczeniowego, dla pożyczek na samozatrudnienie, które będą dostępne w ramach kontynuowanego programu „Wsparcie w Starcie”.

Źródło: Opracowanie własne.

4.9.2. Cel szczegółowy 4d Wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględni zagrożenia dla zdrowia

Diagnoza

Wobec tego, że sytuacja na rynku pracy, tak w Polsce, jak i w regionie, pozostaje generalnie dobra (poza szczególnymi grupami lub subregionami, objętymi wykluczeniem komunikacyjnym) i na rynku jest raczej brak wykwalifikowanych pracowników, doskonalenie kompetencji pracowników, a także zapewnienie jak najlepszych warunków pracy jest absolutnie kluczowe dla utrzymania i rozwijania konkurencyjności firm działających w regionie.

Na te sfery kładą także nacisk dostępne badania, wskazujące na konieczność realizacji programów, ukierunkowanych na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy oraz programów profilaktycznych dla osób zagrożonych przerwaniem aktywności zawodowej, a także na wspieranie programów podnoszących kompetencje osób dorosłych, co pozwoli na większą elastyczność siły roboczej i skuteczniejsze przystosowanie do zmieniających się realiów rynku pracy²⁶⁷.

Zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego przewiduje się realizację działań, skierowanych na:

- Wsparcie przedsiębiorców/pracodawców i ich pracowników w systemie popytowym poprzez finansowanie usług rozwojowych takich jak szkolenia, doradztwo oraz studia dla pracowników i dla kadry zarządzającej.
- Adaptację środowiska pracy do potrzeb różnych grup pracowników, w tym wyposażenia i wyposażenia stanowiska pracy, działania związane z zastosowaniem elastycznych form zatrudnienia, w tym np. wprowadzenie pracy zdalnej, wydłużanie wieku aktywności zawodowej (w tym np. karty medyczne/karty na zajęcia rekreacyjno-sportowe), finansowanie kosztów dojazdu dla pracowników za pośrednictwem pracodawcy.
- Outplacement dla pracowników zagrożonych zwolnieniem, przewidzianych do zwolnienia lub zwolnionych z przyczyn niedotyczących pracownika.
- Opracowanie i wdrożenie regionalnych programów zdrowotnych dla specyficznych jednostek chorobowych zdefiniowanych jako istotny problem zdrowotny regionu.
- Działania ukierunkowane na eliminowanie zdrowotnych czynników ryzyka w miejscu pracy, w tym działania szkoleniowe.

²⁶⁷ „Analiza sytuacji społeczno-ekonomicznej...”, op. cit.

Głównymi grupami docelowymi wsparcia będą przedsiębiorcy, pracodawcy, pracownicy, mieszkańcy regionu, osoby dorosłe w wieku aktywności zawodowej, podmioty lecznicze udzielające świadczeń zdrowotnych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Opisany powyżej zakres finansowania jest w olbrzymiej większości dostosowany do wsparcia bezzwrotnego. Trudno sobie bowiem wyobrazić finansowanie w inny sposób takich działań jak działania outplacementowe, programy zdrowotne i profilaktyczne, czy też (w przypadku większości projektów) działania polegające na adaptacji środowiska pracy do potrzeb różnych grup pracowników. Dla tego typu zakresu projektów atrakcyjne zarówno dla pracowników, jak przedsiębiorców będzie wyłącznie wsparcie bezzwrotne.

Teoretycznie zastosowanie instrumentów finansowych byłoby możliwe w ramach działań polegających na szkoleniu i doradztwie dla pracowników oraz osób zarządzających (tego typu oferta będzie prawdopodobnie dostępna dla osób fizycznych z poziomu krajowego w ramach CS 4f²⁶⁸). W tym przypadku nie sądzimy jednak, aby mogła się ona sprawdzić; czymś innym jest bowiem zadbanie o swoje własne kompetencje, a czym innym finansowanie rozwoju kompetencji pracowników, którzy wszakże mogą łatwo zmienić pracę. Dodatkowo, zastosowanie instrumentu, jakim jest tzw. Baza Usług Rozwojowych, w zasadzie wyklucza możliwość stosowania wsparcia zwrotnego (poziom komplikacji systemu byłby olbrzymi).

Analogicznie, zastosowanie instrumentów finansowych można by rozważyć w obszarze adaptacji stanowiska pracy do potrzeb pracowników. Takie rozwiązanie będzie zapewne stosowane w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027, dla przedsiębiorców chcących ułatwić dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami (głównie klientom, ale zapewne także pracownikom). Wydaje się jednak, że tego typu inwestycje, polegające na adaptacji stanowiska pracy do potrzeb pracowników, będą mogły być bez problemu sfinansowane w ramach instrumentów finansowych oferowanych w ramach CP1 W PR FE KP 2021-2027. Dlatego też w niniejszym celu szczegółowym nie proponujemy wykorzystania instrumentów finansowych.

²⁶⁸ Tego typu instrumenty w formie pomocy zwrotnej były z sukcesem testowane w ramach programu POWER – zob. na przykład [pożyczki 1](#) lub [pożyczki 2](#).

Tabela 34. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS 4d w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Możliwość zastosowania instrumentów finansowych w ramach wybranych typów projektów.		
		Prawdopodobnie częściowo konkurencyjna oferta w ramach programów krajowych.	
		Możliwość finansowania części projektów, na przykład tych dotyczących adaptacji stanowiska pracy, za pomocą IF zapewnianych w ramach CP1.	
		Potencjalnie ograniczone zainteresowanie przedsiębiorców i pracodawców ofertą IF w tym obszarze.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Znaczna część typów projektów bez najmniejszych wątpliwości może być finansowana tylko w sposób bezzwrotny (programy zdrowotne, outplacement).		
	Raczej tylko dotacje gwarantują zainteresowanie wsparciem na opisywane cele.		
Podsumowanie: Dla CS 4d w ramach CP4 nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych			

Źródło: Opracowanie własne.

- 4.9.3. Cel szczegółowy 4f wspieranie równego dostępu do dobrej jakości, włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami

Diagnoza

Interwencja w ramach Celu Szczegółowego 4f koncentruje się na obszarze edukacji formalnej. Została ona podzielona na trzy główne filary: wychowanie przedszkolne, kształcenie ogólne i zawodowe. Obszar edukacji należy osobno rozpatrywać w zakresie poszczególnych szczebli kształcenia.

W zakresie **edukacji przedszkolnej** ostatnie lata przyniosły znaczący wzrost dostępności miejsc wychowania przedszkolnego. W 2013 r. w regionie na jedno miejsce w placówce wychowania przedszkolnego przypadało 1,44 dziecka w wieku 3-5 lat (w Polsce – 1,24). Systematyczny wzrost dostępności doprowadził do znacznej poprawy statystyk. W 2018 r. wyniósł 0,99 (w Polsce – 0,89)²⁶⁹ co oznacza, że dla na jedno miejsce przedszkolne przypada 1 dziecko w wieku przedszkolnym. Oczywiście wciąż są obecne niedopasowanie strukturalne czy terytorialne (szczególnie na obszarach wiejskich) w tym zakresie, ale wydaje się że intensywna interwencja w tym obszarze nie jest już potrzebna. Jej akcent powinien zostać przeniesiony na wsparcie istniejących placówek: w szczególności na remonty (ze względu na zły stan techniczny) i przystosowywanie placówek, w szczególności do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami). Ważnym aspektem jest także dalsze rozwijanie oferty placówek, w szczególności w zakresie wsparcia specjalistycznego, w tym indywidualnego dla dzieci ze stwierdzonymi deficytami²⁷⁰.

Choć wyniki polskich uczniów w międzynarodowych rankingach są wysokie i z roku na rok poprawiają się (np. w badaniu PISA²⁷¹), to obszar edukacji ogólnej wciąż wymaga wsparcia i rozwoju. Szczególnie, że notuje się spadek wskaźnika zdawalności egzaminów maturalnych w regionie - zarówno ogółem (z 82% w 2013 r. do 78% w 2019 r.) jak i w relacji do średniej ogólnopolskiej (ze 101,23 w 2013 r. do 97,27 w 2019 r.)²⁷². Wyniki średnie egzaminu ósmoklasisty w województwie kujawsko-pomorskim i w kraju także pokazują, że uczniowie z regionu wymagają dodatkowego wsparcia aby dorównać do średniej w Polsce. Z języka polskiego osiągnęli wyniki o 3 punkty procentowe niższe od przeciętnego wyniku w całym kraju (zarówno w 2019 jak i 2020). Podobne różnice w wynikach osiągnięto w przypadku matematyki i języka angielskiego. A w przypadku języka niemieckiego ta różnica

²⁶⁹ Dane GUS – Bank Danych Lokalnych.

²⁷⁰ Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020. Raport końcowy.

²⁷¹ Program Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów PROGRAMME FOR INTERNATIONAL STUDENT ASSESSMENT. Wyniki badania 2018 w Polsce.

²⁷² Dane GUS – Bank Danych Lokalnych.

była jeszcze większa (9 p.proc. zarówno w 2019 jak i 2020 r.).²⁷³ Jak wskazano w analizie dotyczącej edukacji w regionie, do czynników niskiej jakości edukacji ogólnej należy zaliczyć m.in. złą jakość i słabą dostępność infrastruktury edukacyjnej, w tym niedostateczne wyposażenie pracowni przedmiotowych w odpowiedni sprzęt i przyrządy laboratoryjne²⁷⁴. Jako problematyczne wskazuje się także kompetencje kadr. I chociaż odsetek nauczycieli dyplomowanych w regionie jest nieco wyższy niż przeciętnie w kraju (56% wobec 53%)²⁷⁵ to ze zorganizowanych form rozwoju zawodowego korzystało zaledwie 12% pedagogów. Co więcej, najrzadziej uczestniczą oni w są efektywnych formach wsparcia takich jak udział w sieciach współpracy, mentoring lub coaching²⁷⁶. Przeprowadzone badania potwierdzają też, nie ujęte w statystykach, negatywne trendy w zakresie edukacji ogólnej, do której można zaliczyć wzrastającą liczbę dysfunkcji rozwojowych wśród uczniów szkół podstawowych oraz nasilanie się problemów wychowawczych.

W obszarze **kształcenia zawodowego** obserwuje się analogiczne, jak opisane wyżej problemy, na które nakładają się czynniki specyficzne dla tego obszaru. Od lat mówi się o niedostosowaniu profili kształcenia z zapotrzebowaniem na miejsc pracy. Za zmianami na dynamicznym rynku pracy nie nadąża zmiana oferty edukacyjnej, kompetencje nauczycieli, czy wyposażenie placówek. Prowadzi to do sytuacji, w której absolwenci szkół zawodowych wykazują niewystarczający poziom umiejętności praktycznych oraz brak doświadczenia zawodowego²⁷⁷. Kolejnym elementem szczególnie problematycznym w obszarze kształcenia zawodowego – choć dotyczy także szkół o profilu ogólnym – to brak adekwatnego doradztwa edukacyjno-zawodowego. Mimo tych problemów, a także innych negatywnych zjawisk, kształcenie zawodowe w regionie można rozpatrywać w kontekście szans rozwojowych. Skłaniają do tego ostatnie opracowania dotyczące wyników egzaminu zawodowego. Świadectwa potwierdzające kwalifikacje w zawodzie w kraju otrzymało 75,10% zdających spośród wszystkich, którzy przystąpili do obu części egzaminu, a w województwie kujawsko-pomorskim pozytywny wynik otrzymało aż 90,1% zdających²⁷⁸.

Szereg problemów zdiagnozowanych w zakresie edukacji został dobrze odzwierciedlony w planowanej interwencji, a wykorzystanie trafnych wniosków z przeprowadzonych ewaluacji tylko potwierdza uzasadnienie dla wybranego zakresu wsparcia na perspektywę 2021-2027. Zaplanowane wsparcie jest kompleksowe i odwołuje się do głównych problemów obszaru edukacji.

²⁷³ Dane OKE w Gdańsku.

²⁷⁴ Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020. Raport końcowy.

²⁷⁵ Dane CIE - [Statystyki dot. nauczycieli](#)

²⁷⁶ Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020. Raport końcowy.

²⁷⁷ Efektywne szkolnictwo zawodowe, jako kluczowy element nowoczesnej gospodarki, WEI 2016

²⁷⁸ Dane OKE w Gdańsku u CKE.

Zakres wsparcia

W odniesieniu do **edukacji przedszkolnej**, której celem jest poprawa jakości świadczenia usług edukacyjnych i tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego, przewidziano przedsięwzięcia które mogą być realizowane samodzielnie, jak i uzupełniająco (razem innymi typami projektów).

Wsparcie ma zostać skierowane przede wszystkim do istniejących placówek. Będzie w nich można sfinansować działania obejmujące poszerzenie oferty dydaktycznej i wyposażenie w pomoce dydaktyczne i inne niezbędne urządzenia i materiały, aby poprawić warunki prowadzenia zajęć w placówkach. Ważnym elementem tej interwencji będzie także dostosowanie istniejących miejsc wychowania przedszkolnego do potrzeb dzieci z niepełnosprawnościami.

PR FE KP przewiduje także działania uzupełniające, koncentrujące się na wychowawczej, wspierającej i społecznej funkcji ośrodków wychowania przedszkolnego. Możliwa będzie m.in. finansowanie profilaktyki problemów dzieci, indywidualne diagnozy rozwojowe oraz pomoc psychologiczno-pedagogiczna, wprowadzenie oferty specjalistycznej. Działania skierowane są także na kadrę placówek (w zakresie rozwijania kompetencji i podnoszenia kwalifikacji).

Wsparcie w tym obszarze obejmie także wdrażanie projektu strategicznego, zapisanego w Strategii Przyspieszenia 2030+ w zakresie powszechnej dwujęzyczności w przedszkolach funkcjonujących w regionie.

W obszarze **edukacji ogólnej** w celu podniesienie efektywności i jakości kształcenia przewidziano przedsięwzięcia wspierające uczniów (w zakresie kompetencji, w tym kluczowych, staży, diagnoz, profilaktyki, doradztwa i edukacji włączającej oraz nowatorskich metod nauczania), kadry (w szczególności zakresie kompetencji i dydaktyki) oraz szkół (również w zakresie wyposażenia w sprzęt i pomoce dydaktyczne). Mimo takiego wyszczególnienia projekty miałyby być realizowane łącznie tzn. tam gdzie to możliwe jednocześnie w odniesieniu do uczniów, kadry i całych placówek.

Analogiczne obszary wsparcia przewidziano dla **edukacji zawodowej**, uwzględniając przy tym specyfikę tych placówek (w tym m.in. w zakresie tworzenia warunków odzwierciedlających rzeczywiste warunki pracy). Wyróżniono także wsparcie dla otoczenia społeczno-gospodarczego, które objąć ma podnoszenia kwalifikacji lub kompetencji opiekunów stażystów oraz włączenie ich w system egzaminów zawodowych oraz czeladniczych.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zakres planowanych do zrealizowania przedsięwzięć jasno wskazuje na ich niedochodowy charakter. Działania będą realizowane przez instytucje sektora finansów publicznych lub inne podmioty których działalność nie ma bezpośrednio charakteru gospodarczego. Oczywiście można sobie wyobrazić wyjątki od tej sytuacji (np. prywatne placówki wychowania przedszkolnego) jednak analiza pokazuje, że nawet jeśli na pewnych terenach brakuje takich

placówek lub miejsc w istniejących ośrodkach to skala braków jest niewielka a zmiany demograficzne ograniczają skłonność tworzenia kolejnych. Tam, gdzie to braki w infrastrukturze ograniczają możliwość powiększenia bazy edukacyjnej z pomocą przyjdą środki z EFR, a nie EFS+. Ostatecznie, nieliczne podmioty prywatne działające w obszarze edukacji mogą liczyć na ofertę instrumentów skierowaną do przedsiębiorstw w ramach CP1. Aktualny poziom uprzedzskolnienia pokazuje, że popyt na ewentualne instrumenty na ten cel i tak byłby niewystarczający dla uruchomienia dedykowanego instrumentu finansowego.

O planowane i preferowane sposoby finansowania dodatkowych działań pozainfrastrukturalnych w obszarze edukacji zostały zapytane samorządy. Około połowa z nich planuje takie inicjatywy uzupełniająco wobec inwestycji, np. dodatkowe zajęcia pozalekcyjne dla dzieci, programy szkoleniowe dla nauczycieli, zajęcia wyrównawcze, podnoszenie kompetencji i kwalifikacji nauczycieli, zajęcia logopedyczne i terapeutyczne. Samorządy chcą je sfinansować z dotacji z nowego programu regionalnego, środków własnych i innych bezzwrotnych źródeł publicznych. Za najlepsze dla finansowania tych działań, czyli pozwalające w pełni zrealizować zakładane cele społeczne i osiągnąć zamierzone efekty w dogodnym czasie, uznają dotacje.

Z powodu braku argumentów za wsparciem obszaru edukacji formalnej w postaci instrumentów zwrotnych i szeregiem powodów dla wsparcia dotacyjnego (przewaga podmiotów publicznych, niedochodowy charakter działalności, cel społeczny projektów) rekomendujemy jedynie formę bezzwrotnych dotacji na wsparcie interwencji w ramach CS 4f.

Tabela 35. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (f) w ramach CP4 EFS+

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Niedochodowy charakter planowanej interwencji.	
	Pewna pula potencjalnych beneficjentów to podmioty prywatne (szczególnie w obszarze wychowania przedszkolnego).		Podmiotów takich jednak raczej będzie niewiele. Poziom uprzedzskolnienia regionu wzrósł istotnie, a zmiany demograficzne zniechęcają podmioty publiczne i prywatne w inwestowanie w tworzenie nowych miejsc wychowania przedszkolnego.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
			Podmioty prywatne mogą skorzystać z preferencyjnych instrumentów w ramach CP1.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Działania będą realizowane przez instytucje sektora finansów publicznych lub inne podmioty których działalność nie ma bezpośrednio charakteru gospodarczego, a społeczny.		
<p>Podsumowanie: Brakuje mocnych argumentów za wsparciem obszaru edukacji przedszkolnej, ogólnej i zawodowej w postaci instrumentów zwrotnych. W związku z szeregiem powodów dla wsparcia dotacyjnego (przewaga podmiotów publicznych, niedochodowy charakter działalności, cel społeczny projektów) rekomendujemy jedynie formę bezzwrotnych dotacji na wsparcie interwencji w ramach CS 4f.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

- 4.9.4. Cel szczegółowy 4g wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości podnoszenia i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i kompetencji cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian ścieżki kariery zawodowej i wspieranie mobilności zawodowej

Diagnoza

Mimo wie spadek liczby dziennych domów w latach wdrażania interwencji, udział dorosłych w kształceniu ustawicznym jest wciąż niski – zarówno w regionie, jak w całym kraju. Zmiany wartości wskaźnika charakteryzującego uczestnictwo osób w wieku 25-64 lata uczących się i doksztalających się w ludności ogółem w na przestrzeni ostatnich lat nie wrósł. W 2020 r. wynosi on 3,8% w województwie kujawsko-pomorskim (3,7% w skali kraju) i jest niższy niż

przez większość poprzednich lat. Widać jednak, że jego wartość wzrasta w latach intensywnego wdrażania projektów unijnych (w 2019 r. wynosił w regionie 5,2%, w 2018 – 4,7%). Podnoszenie kompetencji i kwalifikacji zawodowych stanowi nie tylko możliwość rozwoju dla osób o ustabilizowanej pozycji zawodowej i wyższym wykształceniu (choć to oni najczęściej inwestują swój czas w kształcenie ustawiczne) ale może być szansą także dla tych, którzy nie dysponują kompetencjami kluczowymi, ani wyższymi poziomami wykształcenia. Dla takich osób wdrażanie idei *long-life learning* może stanowić ważne uzupełnienie braków z wcześniejszych etapów edukacji, będąc jednocześnie ułatwieniem na ich ścieżce rozwoju zawodowego. Należy mieć w tej kwestii na uwadze strukturę wykształcenia ludności w regionie. Wykształceniem zasadniczym zawodowym legitymuje się 28% mieszkańców, a gimnazjalne, podstawowe i niższe ma aż 19% z nich. Jest to więcej, niż przeciętnie w kraju (odpowiednio 23,5% i 16,4%).

Zakres wsparcia

Interwencja w ramach CS 4g obejmuje działania związane z uczeniem się osób dorosłych i została zaplanowana osobno dla działań wdrażanych z wykorzystaniem Podmiotowego Systemu Finansowania i Bazy Usług Rozwojowych (PSF – BUR) i w ramach inicjatywy Upskilling Pathways.

Głównym filarem interwencji będą usługi rozwojowe służące nabywaniu, podnoszeniu, uzupełnieniu lub uzyskaniu kompetencji/kwalifikacji zawodowych (w tym językowych) w ramach BUR. Wsparcie może zostać uzupełnione o doradztwo edukacyjno-zawodowe lub walidacyjne, walidację lub certyfikację. Ideą wsparcia z BUR jest wykorzystanie mechanizmu popytowego, to jest uczestnicy z własnej inicjatywy mają zgłaszać chęć skorzystania z usługi rozwojowej.

W zakresie uzyskaniu kompetencji podstawowych zostanie uruchomione wsparcie w ramach Upskilling Pathways - inicjatywy Komisji Europejskiej skierowanej na osoby o niskich kwalifikacjach (bez wykształcenia średniego), które potrzebują podnieść swoje kompetencje (np. w zakresie językowym lub cyfrowym). Przewiduje się, że projekty będą wdrażane na zasadzie podaźowej, to jest będzie prowadzony nabór do udziału w projektach szkoleniowych.

W kontekście zwiększania udziału osób dorosłych w kształceniu kluczowe jest zapewnienie ramy instytucjonalnej w której osoby chętne do dalszego podnoszenia kwalifikacji i nabywania kompetencji zapewni ciągłość wsparcia. Dlatego tak ważne wydaje się kontynuowanie interwencji w obszarze kształcenia dorosłych. Szczególnie istotne wydaje się podejście popytowe na bazie BURy, a także skoncentrowanie części interwencji na osobach, które być może z własnej inicjatywy nie podjęłyby kształcenia.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Ze względu na charakter odbiorców wsparcia to bezpośrednio osoby podnoszące swoje kwalifikacje i nabywające nowe kompetencje (uczestnicy projektów) są potencjalnymi pożyczkobiorcami w przypadku opisanej wyżej interwencji. Co do zasady, udział w projektach powinien przynieść wymierne korzyści jego uczestnikom i stanowić inwestycję w siebie.

Doświadczenia związane ze stosowaniem instrumentów zwrotnych w zakresie kształcenia dorosłych nie są bogate, ale pozytywne²⁷⁹. Projekty w tym zakresie były wdrażane pilotażowo w ramach POWER. Przeprowadzony pilotaż modelu wsparcia w formie umarzalnych pożyczek, przeznaczonych na finansowanie kształcenia podejmowanego przez osoby dorosłe wdrażano w trzech innowacyjnych projektach. Dwa z nich²⁸⁰ umożliwiały finansowanie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń niezależnie od ich tematyki, w trzecim dopuszczono jedynie finansowanie szkoleń i doradztwa w dziedzinie programowania i był skierowany do osób chętnych przekwalifikować się właśnie w tej dziedzinie²⁸¹. W każdym z przytoczonych projektów oferowano nieoprocentowane, umarzalne pożyczki o wartości od 18 tys. zł do 100 tys. zł. Wkład własny uczestnika nie był wymagany. Wszystkie instrumenty zawierały komponent umorzeniowy, w dwóch pierwszych projektach umorzenia sięgały maksymalnie 25% kapitału pożyczki, a w trzecim nawet do 100%. W każdym z projektów zaobserwowano wysoki poziom zainteresowania ofertą wśród potencjalnych uczestników. Wnioski płynące z oceny wdrażania wsparcia mają zostać wykorzystane w nowej perspektywie finansowej, jednak zastrzeżono, że wsparcie w postaci instrumentów finansowych (pożyczek) na kształcenie ustawiczne dorosłych zostanie wdrożone z poziomu programu centralnego.

Warto też zaznaczyć, że w przypadku drugiego filaru interwencji w ramach CS 4g (uzyskaniu kompetencji podstawowych) interwencja ma zostać skierowana do osób o niskich kwalifikacjach (bez wykształcenia średniego). W grupie tej konieczne są silne zachęty do nabywania nowych kompetencji. Uzależnienie finansowania od możliwości spłaty kosztów kursów i szkoleń (nawet jeśli będą stosunkowo niewysokie) w żadne sposób nie pobudzi w tej grupie chęci ani potrzeby do kształcenia ustawicznego. Od lat w całym kraju występuje problem niskiego zaangażowania osób dorosłych w LLL. Przeważnie doksztalcają się osoby o wyższych kwalifikacjach, a często nawet bezpłatne szkolenia nie stanowią wystarczającej zachęty dla osób niewykształconych. Tak więc w szczególności w tej grupie raczej bytu ma wyłącznie interwencja w postaci bezzwrotnych dotacji lub grantów.

²⁷⁹ Pomoc zwrotna jako popytowy instrument finansowania działań z zakresu kształcenia ustawicznego realizowanego w ramach Osi IV Innowacje Społeczne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Z podsumowaniem dwóch innowacyjnych projektów można zapoznać się tutaj: [Raport dla badania „Ewaluacja innowacji społecznych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój”](#). Drugi raport tematyczny

²⁸⁰ [Fundusz OPEN](#) (Ogólnopolski Program Edukacji Naukowej) oraz [Inwestuj w rozwój](#).

²⁸¹ [Programator](#).

W toku analiz nie zidentyfikowano zapotrzebowania na taki instrument na poziomie regionalnym. Na podstawie zebranych informacji nie widać uzasadnienia dla tworzenia osobnego instrumentu finansowego w województwie kujawsko-pomorskim. Dostępne wsparcie dotacyjne dystrybuowane z regionu, uzupełnione konkurencyjną ofertą pożyczkową z poziomu centralnego powinny zaspokoić zapotrzebowanie w tym obszarze.

Tabela 36. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (g) w ramach CP4 EFS+

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Pozytywne doświadczenia z projektów krajowych z POWER		
		Wg linii demarkacyjnej wsparcie zwrotne w tym obszarze będzie wdrażane centralnie, a nie regionalnie.	
		Grupa docelowa inicjatywy Upskilling Pathways to osoby o niskim wykształceniu, część z nich może stanowić grupę w trudnej sytuacji.	
	Podnoszenie kwalifikacji i nabywanie kompetencji może przynieść wymierne korzyści odbiorcom wsparcia.		
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Bez wsparcia dotacyjnego część osób z pewnością nie będzie gotowych podnosić swoje kompetencje.		
Podsumowanie: Nie widać uzasadnienia dla tworzenia osobnego instrumentu finansowego w województwie kujawsko-pomorskim w obszarze kształcenia ustawicznego dorosłych. Dostępne wsparcie dotacyjne dystrybuowane z regionu, uzupełnione konkurencyjną ofertą pożyczkową z poziomu centralnego powinny zaspokoić zapotrzebowanie w tym obszarze.			

Źródło: Opracowanie własne.

4.9.5. Cel szczegółowy 4h wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji

Zakres wsparcia

W celu szczegółowym 4h przewidywane są następujące dziedziny wsparcia. Są to:

- Aktywna integracja, obejmująca komponent dotyczący aktywizacji społecznej osób zagrożonych wykluczeniem społecznym i marginalizowanych – w tej części jest to interwencja, która ma zapewnić włączenie społeczne oraz możliwości powrotu na rynek pracy. Drugi komponent dotyczy interwencji w zakresie rehabilitacji społecznej i zawodowej osób z niesprawnościami. Natomiast w ramach trzeciego komponentu przewiduje się wsparcie usług reintegracyjnych dostarczane w istniejących podmiotach reintegracyjnych wsparcie na tworzenie nowych tego rodzaju podmiotów.
- Ekonomia społeczna, obejmująca kompleks działań wspierających w zakresie dostarczania usług wsparcia dla ekonomii społecznej, w tym wspierania procesów tworzenia nowych podmiotów ekonomii społecznej oraz rozwijania potencjału podmiotów już istniejących (m.in. umożliwiającego wzrost zatrudnienia w takich podmiotach). Kontynuowane będą działania wspierające w zakresie animacji i tworzenia podmiotów ekonomii społecznej, z uwzględnieniem wsparcia finansowego i szkoleniowo-doradczego dla osób inicjujących powstawanie takich podmiotów. Przewiduje się także wspieranie innych działań o charakterze organizacyjnym i koordynującym funkcjonowanie sektora ekonomii społecznej w województwie kujawsko-pomorskim (sieciowanie, wspieranie wspólnych przedsięwzięć).
- Trzecia dziedzina wsparcia to promowanie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów, w szczególności obejmująca aktywizację społeczną oraz przygotowanie odpowiednich warunków do życia i zatrudnienia w województwie.
- Czwarty obszar interwencji obejmuje wspieranie integracji społeczno-ekonomicznej społeczności zmarginalizowanych, takich jak Romowie.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Charakter trzech (aktywna integracja, migranci, Romowie), spośród wskazanych powyżej dziedzin interwencji celu szczegółowego 4h, wskazuje, iż w odniesieniu do podejmowanych w ich ramach działań powinna być stosowana bezzwrotna forma wsparcia. Są to bowiem dziedziny, w ramach których potencjalne projekty nie będą mieć charakteru gospodarczego – nie będą to projekty generujące przychody, a jednocześnie trudno będzie w ich przypadku oszacować określić ewentualne oszczędności. Pozytywne efekty interwencji ujawniać się będą stopniowo, w długim czasie.

Natomiast pewien potencjał, co do stosowania instrumentów finansowych, istnieje w przypadku dziedziny ekonomii społecznej²⁸², w ramach której wsparcie wykorzystujące instrumenty finansowe – kierowane do podmiotów ekonomii społecznej i przedsiębiorstw społecznych – ma już dość długą tradycję. Obecnie, kluczowym instrumentem, w ramach którego oferowane jest wsparcie w formie preferencyjnych pożyczek, jest prowadzony przez Krajowy Fundusz Przedsiębiorczości Społecznej (funkcję menadżera tego instrumentu pełni BGK; instrument realizowany jest, przy wykorzystaniu pośredników finansowych, w ramach działania 2.9 POWER, 2014-2020; poza tym, w mijającym okresie programowania testowano również innowacyjne formy instrumentów finansowych – np. *Social Venture Capital*). Jednak, trzeba równocześnie pamiętać, że stosowanie instrumentów finansowych koncentruje się głównie w podmiotach o ustabilizowanej i silniejszej pozycji finansowej²⁸³ (sam zaś sektor podmiotów ekonomii społecznej jest bardzo rozległy, liczy około 100 tys. podmiotów; występują w nim również jednostki, które nie mają potencjału do korzystania z instrumentów zwrotnych jako form finansowania działań bieżących, jak i rozwojowych). Tym niemniej, istnieje pole do rozważenia zasadności organizacji wsparcia na rzecz podmiotów ekonomii społecznej na poziomie regionalnym.

Rozwiązania systemowe, dotyczące wspierania ekonomii społecznej w nowej perspektywie programowania środków strukturalnych Unii Europejskiej, zakładają jednak, że stosowanie w tej sferze instrumentów finansowych zachodzić będzie ze szczebla krajowego (co znalazło odzwierciedlenie w linii demarkacyjnej²⁸⁴). Ustalenia te są wynikiem kompleksowej ewaluacji dotyczącej stosowania instrumentów finansowych w tej sferze²⁸⁵. Sformułowano je z uwzględnieniem oszacowań, dotyczących występowania i skali zjawiska luki finansowania. Autorzy ewaluacji wskazali na zasadność udostępniania rozmaitych instrumentów finansowych (w tym mieszanych), obok – także nadal zasadnego – wspierania w formie dotacji (generalnie, odpowiednio do stadium rozwojowego odbiorcy wsparcia – podmiotu

²⁸² Dziedzina ta, rozumiana jako sfera aktywności obywatelskiej, która służy integracji zawodowej i społecznej osób zagrożonych marginalizacją społeczną, tworzeniu miejsc pracy dla takich osób, świadczeniu usług społecznych użyteczności publicznej (w interesie ogólnym) oraz rozwojowi lokalnemu, znajduje odzwierciedlenie w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego, mieszcząc się w dziedzinie objętej Celem głównym 2. „Zdrowe, aktywne i zamożne społeczeństwo”, a w jego ramach w celu operacyjnym 21. „Aktywność społeczna i rozwój społeczeństwa obywatelskiego”. Jednocześnie, w Strategii podkreśla się, że opierając się na danych dotyczących funkcjonowania różnych rodzajów podmiotów ekonomii społecznej, obecnych w województwie, poziom jej rozwoju jest dość niski, „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”. UM WKP, 2020, s. 18.

²⁸³ Oczywiście, podmioty ekonomii społecznej mające status przedsiębiorcy mogą korzystać ze standardowych instrumentów finansowych przeznaczonych dla sektora MŚP.

²⁸⁴ Linia demarkacyjna wskazuje poziom regionalny, jako właściwy do zapewnienia wsparcia bezpośredniego dla podmiotów ekonomii społecznej, obejmującego świadczenie usług dla rozwoju ekonomii społecznej, w tym usług wspierających dla przedsiębiorstw społecznych, udostępnianych w ramach mechanizmu Bazy Usług Rozwojowych, a także zapewnienia bezzwrotnego wsparcia finansowego na tworzenie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych.

²⁸⁵ „Badanie potrzeb finansowych i pozafinansowych w sektorze ekonomii społecznej oraz usług społecznych i zdrowotnych”. MFIPR, kwiecień 2020.

ekonomii społecznej i dziedzin finansowania). Jednocześnie, z rekomendacji tych wynikało, że dla zachowania spójności wsparcia, instrumenty finansowe powinny być organizowane na szczeblu centralnym, z wykorzystaniem nowych zasobów finansowych, dostępnych w programie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego, 2021-2027.

Powyższe zalecenia znalazły odzwierciedlenie w projekcie FERS, w którym (w 1. Osi priorytetowej „Lepsze polityki dla rozwoju społecznego”) zaprogramowano interwencje oparte na zintegrowanym i rozszerzonym katalogu instrumentów finansowych, których zarządzanie kontynuować będzie w przyszłości BGK. Szacunkowa alokacja wsparcia na instrumenty finansowe w FERS wyniesie 231 mln euro (ok. 1 mld zł). Interwencja, dotycząca podmiotów ekonomii społecznej oparta będzie na bardzo zróżnicowanym katalogu instrumentów. Będą to przede wszystkim instrumenty przeznaczone na finansowanie potrzeb rozwojowych: (i) pożyczki na start i (ii) pożyczki na rozwój – z możliwością częściowego umorzenia, jak również specjalistyczne instrumenty oferujące finansowanie kapitałowe i quasi-kapitałowe²⁸⁶.

Uwzględniając opisane powyżej rozstrzygnięcia programowe (a także biorąc pod uwagę wysoką alokację środków przeznaczonych na instrumenty finansowe w programie krajowym), należy wskazać na brak zasadności stosowania instrumentów finansowych w sferze wspierania podmiotów ekonomii społecznej w ramach nowego regionalnego programu operacyjnego dla województwa kujawsko pomorskiego.

²⁸⁶ „Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego. Prezentacja”. MFIPR (opracowana na potrzeby konsultacji społecznych programu), [FERS, 2021-2027 – konsultacje społeczne](#) (pobrano: 18.08.2021).

Tabela 37. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (4h) w ramach CP4 (EFS)

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Projekty dotyczące sfery aktywnej integracji, wspierania migrantów i Romów, nie mają charakteru gospodarczego (wspierane projekty nie generują przychodów, brak jest potencjału komercyjnego)	Argument ten przesądza o braku zasadności stosowania instrumentów finansowych, jako form wsparcia, we wskazanych sferach.
		Przedsięwzięcia, w przypadku których bardzo trudny jest pomiar ich opłacalności finansowej, za którymi jednocześnie przemawiają względy społeczne	
		W przypadku zastosowania instrumentów finansowych nie byłoby zainteresowania realizacją tego typu projektów.	
		Stosowanie instrumentów finansowych w zakresie wspierania podmiotów ekonomii społecznej nie jest uzasadnione ze względu na rozstrzygnięcia linii demarkacyjnej. Ponadto, planowana jest szeroki zakres wsparcia ze szczebla krajowego (z wysoką alokacją i zróżnicowanymi instrumentami finansowymi).	

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	W sferze interwencji celu szczegółowego powinny być stosowane instrumenty maksymalizujące zachęty – możliwość taką daje zastosowanie finansowania bezzwrotnego.		Dotyczy to także wspierania podmiotów ekonomii społecznej, jednak w zakresie inicjowania ich powstawania i rozruchu.
	Istnieją bogate doświadczenia i rozwiązania, dotyczące wdrażania interwencji w formie finansowania bezzwrotnego – nie jest konieczna budowa nowego systemu wdrażania.		
	Istnieje grono organizacji, mogących pełnić rolę pośredników we wdrażaniu wsparcia (przynajmniej w niektórych dziedzinach interwencji, objętych niniejszym celem szczegółowym).		

Podsumowanie: w obszarze celu szczegółowego 4h nie jest wskazane stosowanie instrumentów finansowych, jako form wsparcia – także w odniesieniu do sfery ekonomii społecznej. Przedmiot interwencji uzasadnia stosowanie finansowania bezzwrotnego. Ustalenia linii demarkacyjnej, zakres wsparcia w formie instrumentów finansowych dla podmiotów ekonomii społecznej i zróżnicowanie tych instrumentów, nie uzasadniają organizacji konkurencyjnego wsparcia na poziomie regionalnym.

Źródło: Opracowanie własne.

- 4.9.6. Cel szczegółowy 4k zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej

Diagnoza

W ostatnich latach trwały intensywne prace nad zaplanowaniem systemu wsparcia w zwiększającego dostęp do usług społecznych. Ustawą z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (CUS), wprowadzono nową formę organizowania wsparcia dla mieszkańców społeczności lokalnej. Te lokalnej instytucje polityki społecznej mają służyć rozwojowi, koordynacji i integracji usług społecznych organizowanych i świadczonych na poziomie lokalnym. Trwają także intensywne prace nad sposobem wdrożenia idei deinstytucjonalizacji i przeniesieniu części usług stacjonarnych na poziom środowiskowy.

Najnowsze opracowania wskazują na konieczność wspierania opiekunów faktycznych (w tym opieki wytchnieniowej), a także promowania instrumentów wspierających opiekę domową (np. poprzez teleopiekę i telemedycynę)²⁸⁷.

Poważnym wyzwaniem jest zapewnienie wsparcia rodzinom przeżywającym trudności w wypełnianiu funkcji opiekuńczo-wychowawczych. W regionie w ostatnich latach około 2,5 tys. rodzin zostało objętych pomocą asystenta rodziny. Jednak wciąż wiele rodzin korzystających z pomocy społecznej z powodu bezradności w sprawach opiekuńczo-wychowawczych jest takiej bezpośredniej pomocy pozbawionych. Ponadto, w województwie nie ma tzw. rodzin wspierających w obszarze opieki i wychowania dziecka, prowadzenia gospodarstwa domowego, czy kształtowania właściwych ról społecznych²⁸⁸.

Z roku na rok rośnie obciążenie demograficzne i przybywa osób w wieku poprodukcyjnym, w tym w szczególności osób starszych. Pomiędzy rokiem 2018 i 2019 przybyło w samym tylko województwie kujawsko-pomorskim ponad 1000 osób w wieku 85+. Natomiast osób w wieku poprodukcyjnym jest już prawie pół miliona. Ponad 7,7 tys. mieszkańców korzysta z usług opiekuńczych (to istotnie mniej, niż w latach ubiegłych). Do dyspozycji mieszkańców regionu są 43 dzienne domy pomocy (DDP) i 49 DPSów. Placówki te generują wysokie, rosnące koszty utrzymania, w 2020 roku wyniosły one ponad 210 ml zł, to jest o ponad 10 mln zł więcej niż w roku poprzednim (wzrost o 5%).

²⁸⁷ Por. Teoria i praktyka działania instytucji opieki w Polsce. Raport końcowy. J. Pieńkosz, A. Matejczuk, CRZL

²⁸⁸ Te i kolejne statystyki na podstawie opracowania Ocena Zasobów Pomocy Społecznej, ROPS w Toruniu, 2020 r. Załącznik do Uchwały Nr 23/911/21 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 16 czerwca 2021 r.

Na dostępność miejsc w dziennych domach pobytu istotnie wpływa możliwość finansowania ich ze środków zewnętrznych. W latach 2017 – 2019 wzrosła liczba tych placówek dzięki wdrażaniu wsparcia w ramach Poddziałanie 9.3.2 *Rozwój usług społecznych* z RPO WKP 2014-2020 oraz w związku z realizacją rządowego programu „Senior+”. Jednak w 2020 roku liczba placówek zmniejszyła się drastycznie – zamknięto 12 DDP, co oznacza spadek o blisko 22%.

Zakres wsparcia

Interwencja w CS 4k koncentrować się będzie na trzech obszarach: poprawie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych, usługach wsparcia rodziny i pieczy zastępczej oraz wsparciu dla instytucji świadczących usługi społeczne.

W zakresie dostępu do usług społecznych i zdrowotnych planuje się działania skierowane do osób potrzebujących wsparcia w codziennym funkcjonowaniu wymagających opieki oraz usługi asystenckie dla osób z niepełnosprawnościami, świadczone w lokalnej społeczności. Możliwe będzie wspieranie również rozwoju zintegrowanych usług zdrowotnych i społecznych. Planowane działania będą wdrażane w duchu deinstytucjonalizacji (np. z wykorzystaniem takich form wsparcia jak tworzenie i prowadzenie dziennych domów opieki medycznej - DDOMów, centrów zdrowia psychicznego, świadczeniem opieki długoterminowej, hospicyjnej, paliatywnej i pozostałych usług środowiskowych, w tym opieki wytchnieniowej, teleopieki i telemedycyny). Odbiorcami wsparcia będą osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz ich otoczenie.

W obszarze wsparcia rodziny i pieczy zastępczej planowane są działania kierowane do rodzin zastępczych i kandydatów na rodziców zastępczych, a także do rodzin przeżywających trudności wychowawcze oraz młodzieży przeżywającej trudności.

Wsparcie dla instytucji świadczących usługi społeczne ma mieć charakter działań koordynacyjnych oraz służących rozwojowi usług społecznych i zdrowotnych, w tym deinstytucjonalizację. Wsparcie będzie skierowane do jednostek samorządu terytorialnego i instytucji pomocy społecznej.

Przed regionem stoi szereg wyzwań związanych z zapewnieniem odpowiedniej pomocy i opieki mieszkańcom przeżywającym trudności z powodu wieku, niepełnosprawności, stanu zdrowia czy przeżywających kryzys. Interwencja w tym obszarze jest konieczna dla bieżącego zapewnienia pomocy, odegra też kluczową rolę w procesie przechodzenia z opieki stacjonarnej na środowiskową. Wsparcie rodziny, w tym młodzieży, może mieć kluczowe znaczenia dla ograniczenia negatywnych zjawisk społecznych w przyszłości.

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Obszar włączenia społecznego co do zasady realizuje ważne cele społeczne i wsparcie było do tej pory wdrażane w sposób bezzwrotny. Interwencja nie spełnia przesłanek związanych z możliwością finansowania zwrotnego. Podmiotami realizującymi projekty będą instytucje publiczne i organizacje pozarządowe, których działalność nie ma charakteru gospodarczego.

Projekt nie wykazują opłacalności finansowej, ale za ich realizacją przemawiają wyłącznie względy społeczne. Na poziomie odbiorców wsparcia przeważa pomoc bezpłatna, nie można więc mówić o jakimkolwiek zwrocie z inwestycji. O środki z EFS+ na tworzenie DDOMów prawdopodobnie będą się ubiegać także podmioty niepubliczne. Jednak ważny interes społeczny stojący za takimi projektami wydaje się być na tyle istotny, aby nie podejmować ryzyka związanego z ograniczeniem zainteresowania realizacją takich projektów przez zastosowanie formuły wsparcia zwrotnego. Należy pamiętać, że wsparcie z EFS+ nie ma charakteru czysto inwestycyjnego (w rozumieniu tworzenia lub modernizacji infrastruktury) więc ewentualny zwrot z inwestycji trudno w ogóle szacować. Co więcej, zastosowanie mechanizmu zwrotnego może spowodować, że inne usługi świadczone przez podmioty lecznicze ustanawiające DDOMy podrożeją aby zagwarantować środki na spłatę pożyczki. Mając na uwadze powyższe argumenty w zakresie CS 4k rekomendujemy jedynie wsparcie bezzwrotne.

Tabela 38. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (k) w ramach CP4 EFS+

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		W zakresie wsparcia przeważa pomoc bezpłatna, nie można więc określić zwrotu z inwestycji.	
		Wsparcie nie ma charakteru inwestycyjnego, a przeważnie usługowy.	
	O środki (np. na tworzenie DDOMów) prawdopodobnie będą się ubiegać także podmioty niepubliczne.		Zastosowanie mechanizmu zwrotnego może spowodować, że zainteresowanie projektami będzie znikome lub inne usługi świadczone przez podmioty lecznicze ustanawiające DDOMy podrożeją aby zagwarantować środki na spłatę pożyczki.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Obszar co do zasady realizuje ważne cele społeczne i wsparcie było do tej pory wdrażane w sposób bezzwrotny		
	Wsparcie przeznaczone także dla osób zagrożonych wykluczeniem społecznym		
	Projekty skierowane przede wszystkim do instytucji publicznych i innych podmiotów, nie działających komercyjnie		
Podsumowanie: Interwencja w zakresie dostępu do usług społecznych nie spełnia przesłanek związanych z możliwością finansowania zwrotnego, dlatego proponujemy wdrażać ją wyłącznie z zastosowaniem wsparcia dotacyjnego.			

4.9.7. Cel szczegółowy dotyczący przeciwdziałania deprivacji materialnej

Diagnoza

Jak wskazują prowadzone badania, od kilku lat obserwuje się spadek liczby osób korzystających z pomocy społecznej w ogóle mieszkańców regionu. Wskaźnik deprivacji lokalnej, czyli liczba osób korzystających ze świadczeń pomocy społecznej na 10 tys. mieszkańców spadł z 827 do 685 (spadek o 142). Przykładowo, w 2017 roku z pomocy społecznej skorzystały 172 283 osoby, natomiast w 2019 liczba ta zmniejszyła się do 142 389 osób (tj. o 17,4%). Największy udział osób korzystających z pomocy społecznej występuje w gminach we wschodniej części regionu kujawsko-pomorskiego. Z powodu ubóstwa w 2017 roku z pomocy społecznej skorzystało 113 690 osób, natomiast w 2019 roku liczba korzystających z tego powodu zmniejszyła się do 85 449 osób (spadek o 24,8%)²⁸⁹.

Zakres wsparcia

Niniejszy cel szczegółowy jako jedyny nie jest opisany w projekcie PR FE KP, stąd też trudno określić jaki będzie szczegółowy zakres wsparcia. Zgodnie ze stosownymi regulacjami

²⁸⁹ „Analiza sytuacji społeczno-gospodarczej...”, op. cit.

prawnymi, w ramach tego celu mają być realizowane działania, dotyczące przeciwdziałania deprivacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym, w tym dzieciom, oraz zapewnianie środków towarzyszących, wspierających ich włączenie społeczne

Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W przypadku tego celu szczegółowego w zasadzie niemożliwe jest nawet rozważanie zastosowania instrumentów finansowych, wsparcie ma bowiem poprawiać sytuację materialną osób najbardziej potrzebujących. Dlatego też w ramach tego celu szczegółowego rekomendujemy zastosowanie wyłącznie wsparcia bezzwrotnego.

Tabela 39. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS dotyczącego deprivacji materialnej w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Projekty o charakterze stricte społecznym, pomocowym.	
		W przypadku zastosowania IF brak jakichkolwiek źródeł spłaty zaciągniętego zobowiązania.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Poprawa sytuacji materialnej może być wspierana tylko za pomocą dotacji.		
Podsumowanie: Dla CS dotyczącego przeciwdziałania deprivacji materialnej nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych.			

Źródło: Opracowanie własne.

5. Tabela wniosków i rekomendacji

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
1. W przypadku interwencji zaplanowanej w Priorytecie 1 (CP1) przewidzieć należy stosowanie rozmaitych form wsparcia – zarówno w postaci instrumentów finansowych, jak i form bezzwrotnych. Zróżnicowanie form wsparcia wynika z dwóch głównych czynników: ryzyka inwestycyjnego oraz charakteru / dziedziny przedmiotu wsparcia. Jeśli chodzi o charakter / dziedzinę wsparcia, to w niektórych sferach, wsparcie ma charakter systemowy – kształtuje warunki i infrastrukturę dla funkcjonowania sfery gospodarczej. Tego typu interwencje nie generuje przychodów lub odpowiednich oszczędności.	<p>W dziedzinie interwencji CS (i) należy stosować bezzwrotne formy wsparcia. Uzasadnienie dla takiego rozwiązania wynika z poważnego ryzyka inwestycyjnego, które dotyczy projektów B+R+I. Ponadto, doświadczenia w stosowaniu w tym obszarze instrumentów finansowych (dłużnych) nie są korzystne</p> <p>W przypadku CS ii (cyfryzacja) w większości przypadków nie jest zasadne stosowanie instrumentów finansowych. Przewidziane tu interwencje mają charakter systemowy – kształtują otoczenie i rozwijają rozmaite elementy szeroko rozumianej infrastruktury, zapewniającej rozwój cyfrowy województwa. Projekty wspierane w tej sferze, w większości nie dają możliwości generowania przychodów lub odpowiednich oszczędności. Natomiast, interwencja, w zakresie</p>	IZ FE KP 2021-2027	Wypracowanie instrumentów finansowych w ramach FE KP 2021-2027 (odpowiednio do rekomendacji).	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	CP1: Badania i rozwój, innowacyjność (CS i), Cyfryzacja (CS ii), Wzrost i konkurencyjność MŚP (CS iii) inteligentne specjalizacje, transformacja gospodarcza, przedsiębiorczość (CS iv)	FE KP 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>Dlatego w tych obszarach stosowanie instrumentów finansowych nie jest rozwiązaniem adekwatnym.</p>	<p>zapewnienia powszechnego dostępu do szerokopasmowego internetu, ma specyficzny charakter i nie powinna być wdrażana na szczeblu regionalnym (także z uwagi na zakrojone na szeroką skalę wsparcie w tym obszarze, planowane w ramach programów krajowych – w formie instrumentów finansowych / mieszanych).</p> <p>W zakres tego celu szczegółowego wchodzi również wspieranie rozwoju cyfrowego MŚP – uznając znaczenie cyfryzacji przedsiębiorstw, odpowiedni instrument finansowy jest przewidywany w spektrum propozycji w ramach CS iii.</p> <p>Należy przewidzieć szerokie zastosowanie instrumentów finansowych w sferze interwencji, objętej CS iii. Projekty, które będą tu realizowane charakteryzują wysokim potencjałem w zakresie generowania przychodów, a także wyraźnie niższym ryzykiem</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>inwestycyjnym. W związku z tym, proponujemy tu zastosowanie szerokiej palety zróżnicowanych co do przedmiotu instrumentów finansowych mieszanych, uwzględniających rozwiązania wywołujące efekt zachęty tj. z różnej skali umorzeniami, różnicowanymi zależnie od przedmiotu inwestycji i jego znaczenia dla proinnowacyjnego rozwoju gospodarki województwa.</p> <p>Inne interwencje możliwe w ramach tego celu, takie jak wsparcie infrastruktury biznesowej (inkubatory, ośrodki wspierania przedsiębiorczości, platformy inkubacyjne / akceleracyjne, uzbrojenie terenów inwestycyjnych), promocja gospodarki regionalnej, instrumenty wspierania dostępu do usług doradczych IOB – mają charakter interwencji systemowej (co do zasady jest to interwencja o charakterze nie przychodowym), kierowanej do sektora MŚP w ogólności. Biorąc pod uwagę cechy</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>i cele tego rodzaju interwencji, w ich przypadku za zasadne uznajemy stosowanie form bezzwrotnych.</p> <p>W przypadku CS iv (rozwijanie inteligentnej specjalizacji regionalnej, wsparcie transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości) nie uznajemy za zasadne stosowanie instrumentów finansowych. Przewidziane tu interwencje mają charakter systemowy – kształtują otoczenie i rozwijają infrastrukturę sprzyjającą rozwojowi gospodarki województwa. Co do zasady, nie dają one możliwości generowania przychodów lub odpowiednich oszczędności.</p>							
2. W ramach OP2, istnieje potencjał do zastosowania wsparcia zwrotnego, uzupełnionego w wybranych obszarach wsparciem dotacyjnym lub rabatem kapitałowym	W ramach CS 2i, rekomendujemy wsparcie zwrotne dla projektów zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i firmach sektora MŚP. W tych obszarach, rekomendujemy zastosowanie niewielkiego komponentu	IZ FE KP 2021-2027	Wypracowanie instrumentów finansowych w ramach FE KP 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Energetyka (CP2)	FE KP 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>w instrumencie mieszanym. Wynika to z generowania (w większości przypadków) oszczędności w kosztach zużycia energii lub przychodów z jej sprzedaży, umożliwiającich sfinansowanie kosztów inwestycji. Za zastosowaniem instrumentów zwrotnych przemawiają również m.in. możliwość osiągnięcia odpowiedniej skali (duża liczba potencjalnych projektów) oraz dostępność pośredników finansowych z pozytywnym doświadczeniem w obszarze energetyki. Największe uzasadnienie dla wsparcia bezzwrotnego widzimy w przypadku projektów o niewielkim potencjale</p>	<p>bezzwrotnego (rabatu kapitałowego), zwiększającego efekt zachęty do realizacji wybranych inwestycji. Dodatkowo, silniejszego wsparcia (dotacji lub większego umorzenia) wymagają budynki komunalne i zamieszkałe przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym.</p> <p>W przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz modernizacji oświetlenia ulicznego, rekomendujemy wsparcie mieszane ze znaczącym komponentem bezzwrotnym (nawet do 49%) lub dotację.</p> <p>Z kolei w projektach z niewielką możliwością generowania oszczędności w zużyciu energii lub przychodów z jej sprzedaży, takich jak modernizacja systemów ciepłowniczych czy wymiana źródła ciepła niepowiązana z termomodernizacją, rekomendujemy wsparcie dotacyjne.</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>generowania oszczędności (np. modernizacja systemów ciepłowniczych) oraz dla projektów JST (tu z możliwością zastąpienia dotacji znaczącym rabatem kapitałowym w instrumencie mieszanym).</p>	<p>W ramach CS 2ii, rekomendujemy zastosowanie wsparcia zwrotnego, uzupełnionego w niektórych obszarach wsparciem bezzwrotnym. Wsparcie zwrotne rekomendujemy dla podmiotów zawodowych, produkujących energię na sprzedaż, oraz prosumentów (dla prosumentów z opcją zastosowania niewielkiego komponentu bezzwrotnego, i dodatkowego rabatu przy rozszerzeniu inwestycji o magazyn energii).</p> <p>W przypadku budynków użyteczności publicznej, rekomendujemy zastosowanie dotacji lub instrumentów mieszanych, ze znaczącym komponentem bezzwrotnym.</p> <p>Wsparcie dotacyjne proponujemy w przypadku projektów z zakresu energetyki rozproszonej (klastrów, spółdzielni energetycznych itp.).</p> <p>Ze względu na planowaną kontynuację programu „Mój prąd”, na obecnym etapie nie</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	rekomendujemy wsparcia osób fizycznych na poziomie regionu							
3. W większości CS planowanych do wsparcia w OP 3 adekwatnym instrumentem finansowania przedsięwzięć są dotacje. Wynika to z niekomercyjnego i niedochodowego charakteru większości planowanych projektów oraz – tam gdzie za użytkowanie wspartej infrastruktury /pojazdów pobierane są opłaty – faktu, że z wspartej infrastruktury korzystają mieszkańcy regionu. Jedynym obszarem interwencji w ramach OP 3, w którym widzimy zasadność zastosowania instrumentów finansowych, jest wsparcie przedsiębiorstw	W ramach CS 2iv wsparcie udzielane powinno być w formie dotacji.	IZ FE KP 2021-2027	Zaprojektowanie odpowiedniego kształtu instrumentów finansowych oraz dotacji w ramach FE KP 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Ochrona środowiska (CP2)	FE KP 2021-2027	
	W ramach CS 2vi wsparcie udzielane powinno być zarówno w formie dotacji (projekty dotyczące infrastruktury komunalnej), jak i zwrotnej (wsparcie MSP związane z GOZ). Dla zwiększenia atrakcyjności instrumentu oraz jako efekt zachęty, szczególnie dla mniejszych podmiotów, rekomendujemy połączenie wsparcia zwrotnego z dotacją, w postaci częściowego umorzenia pożyczki.							
	Również w CS 2viii rekomendujemy zastosowanie wyłącznie wsparcia dotacyjnego.							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
w celu ich transformacji w kierunku GOZ (CS 2vi).								
4. W sferze transportu dla projektowanych w ramach Programu typów projektów, w większości przypadków zasadne byłoby zastosowanie finansowania bezzwrotnego.	W ramach celu szczegółowego 3 ii nie rekomendujemy stosowania instrumentów finansowych, ze względu na znaczne zróżnicowanie typów projektów oraz dostosowanie większości z nich do finansowania bezzwrotnego, a także (dla typów projektów ewentualnie dostosowanych do finansowania zwrotnego) brak zasadności tworzenia IF w celu sfinansowania dosłownie kilku transakcji.	IZ FE KP 2021-2027	Zaprojektowanie odpowiedniego kształtu instrumentów finansowych oraz dotacji w ramach FE KP 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Transport (CP3)	FE KP 2021-2027	
5. Widzimy silne uzasadnienie dla wdrażania interwencji zaplanowanej w Priorytecie 5 w ramach CP5. Dla interwencji zaplanowanej w Osi 5 w ramach CP5 w większości	W zakresie CS 5i rekomendujemy wsparcie dotacyjne, a uzupełniająco wsparcie zwrotne w zakresie rewitalizacja. Ważne jest przy tym zachowanie wsparcia dotacyjnego także w tym obszarze – instrument finansowy będzie miał charakter uzupełniający wobec środków bezzwrotnych. W kontekście demarkacji	IZ FE KP 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FE KP 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	rozwój regionalny i lokalny (CP5)	FE KP 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>obszarów odpowiednim instrumentem wsparcia jest są programy dotacyjne. Wynika to z niedochodowego charakteru planowanych do wdrożenia działań, a także kategorii podmiotów które będą beneficjentami tego wsparcia. Pewien potencjał można dostrzec w zakresie działań rewitalizacyjnych. Część z nich można wdrażać z wykorzystaniem instrumentu zwrotnego mieszanego.</p>	<p>proponujemy rozważyć charakter inwestycji (czy będzie służyła wyłącznie celom publicznym lub społecznym czy też prywatnym) oraz jej finansową opłacalność i potencjał rynkowy. Do rozważenia pozostaje stopniowalny system preferencji w zakresie poziomu umorzenia kapitału do spłaty (np. w zakresie osiągniętych efektów społecznych czy w przypadku JST zainteresowanych takim instrumentem – dochodami samorządu na osobę).</p>							
	<p>W zakresie wsparcia na terenach poza miastami w ramach CS 5ii nie dostrzegamy potencjału do uruchamiania instrumentów finansowych. Pożyczka rewitalizacyjna w tym obszarze ma mniejszą szansę na wygenerowanie wystarczającej masy krytycznej niż w przypadku CS 5i.</p>							
	<p>W przypadku interwencji CS 5ii w ramach RLKS rekomendujemy wdrażanie w formie dotacji.</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	Można wykorzystać potencjał LGD jako źródło informacji o instrumentach finansowych wdrażanych w innych Priorytetach. Lokalne grupy działania mają bliski kontakt z lokalną społecznością, w tym z przedsiębiorcami działającymi na ich terenie.							
6. Typy projektów oraz potencjalnych ostatecznych odbiorców w ramach OP 6 większości przypadków nie są dostosowane do specyfiki instrumentów finansowych, w ramach kilku celów szczegółowych dopuszczamy natomiast rozważenie stosowania	W ramach tego Priorytetu w celu szczegółowym 4v proponujemy, aby znacząca część wsparcia w ramach tego celu szczegółowego była wdrażana w formie instrumentów bezzwrotnych. Dopuszczamy natomiast możliwość uruchomienia instrumentu mieszanego (na przykład w formie pożyczki z możliwością jej częściowego umorzenia) dla wybranych typów projektów/podmiotów	IZ FE KP 2021-2027	Zaprojektowanie odpowiedniego kształtu instrumentów finansowych oraz dotacji w ramach FE KP 2021-2027.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	kultura, turystyka i rekreacja, zdrowie, włączenie społeczne (CP4)	FE KP 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
instrumentów finansowych.	<p>W CS 4ii proponujemy pozostanie przy instrumentach bezzwrotnych, ewentualnie w przypadku placówek przedszkolnych prowadzonych przez przedsiębiorców można rozważyć zastosowanie dla nich wydzielonego produktu pożyczkowego w ramach CP1.</p> <p>W CS 4iii z kolei nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych</p> <p>Analogicznie, także w ramach CS4vi nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych.</p>							
7. Wsparcie działań kierowanych przez społeczność lokalną w ramach Osi 7 RLKS wydaje się ważnym uzupełnieniem dla całości kształtu interwencji w ramach PR FE KP, umożliwiając realizację części interwencji ze	W przypadku interwencji CS 5ii w ramach RLKS rekomendujemy wdrażanie w formie dotacji. Można wykorzystać potencjał LGD jako źródło informacji o instrumentach finansowych wdrażanych w innych Priorytetach. Lokalne grupy działania mają bliski kontakt z lokalną społecznością, w tym z	IZ FE KP 2021-2027	Zaprogramowanie wsparcia bez wykorzystywania IF.	30 czerwca 2023	Programowa strategiczna	rozwój regionalny i lokalny (CP5)	FE KP 2021-2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>szczególnym uwzględnieniem potrzeb lokalnej społeczności. Zaplanowane wsparcie jednak nie kwalifikuje się do objęcia instrumentem zwrotnym. Interwencja ta powinna być wdrażana przez zastosowanie dotacji. Wynika to z niekomercyjnego i niedochodowego charakteru większości planowanych projektów, a dodatkowo z braku możliwości określenia wielkości alokacji na wsparcie przedsiębiorczości. Wydaje się także, że wsparcie zapisane jako skierowane do przedsiębiorstw nie będzie miało charakteru czysto komercyjnego, co dodatkowo utwierdza wniosek o bezzwrotnym systemie wsparcia.</p>	<p>przedsiębiorcami działającymi na ich terenie.</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
8. Wsparcie w Priorytecie 8 powinno być przede wszystkim wdrażane z wykorzystaniem dotacji ze względu na niedochodowy i niekomercyjny charakter planowanej interwencji. Ewentualne obszary wsparcia zwrotnego w zakresie rynku pracy i edukacji będą wspierane poprzez instrumenty finansowe z poziomu krajowego. Nie ma uzasadnienia dla dublowania tej formy wsparcia w ramach FE KP.	<p>W CS 4a stosowanie instrumentów finansowych nie znajduje uzasadnienia. W przypadku części dziedzin wynika to z charakteru projektów, które nie będą generować przychodów, ani oszczędności. Z kolei w sferze finansowania procesów samozatrudnienia, linia demarkacyjna nie przewiduje stosowania instrumentów finansowych na szczeblu regionalnym. Poza tym, planowane jest w tym zakresie szerokie wsparcie w ramach programu krajowego.</p> <p>W CS 4d nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, ze względu na typy projektów dostosowane raczej do wsparcia bezzwrotnego.</p>	IZ FE KP 2021-2027	Zaprogramowanie wsparcia bez wykorzystywania IF.	30 czerwca 2022	Programowa strategiczna	Rynek pracy (CS8a, 8d) Edukacja (CS 4f, 4g) Włączenie społeczne (CS 4h, 4k)	FE KP 2021- 2027	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>Zidentyfikowano szereg argumentów dla wsparcia dotacyjnego w obszarze edukacji formalnej (CS 4f). Są to m.in. przewaga podmiotów publicznych, niedochodowy charakter działalności, cel społeczny projektów. Zatem rekomendujemy jedynie formę bezzwrotnych dotacji na wsparcie interwencji w ramach CS 4f.</p> <p>Nie znajduje się uzasadnienia dla tworzenia osobnego instrumentu finansowego w województwie kujawsko-pomorskim obszarze kształcenia ustawicznego dorosłych (CS 4g). Rekomendujemy pozostawienie wsparcia dotacyjnego dystrybuowanego z regionu, które uzupełni oferta pożyczkowa z poziomu centralnego. Taki model form wsparcia powinien zaspokoić zapotrzebowanie w tym obszarze.</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>W sferze interwencji CS 4h potencjalnie rozważać można stosowanie instrumentów finansowych w zakresie wspierania podmiotów ekonomii społecznej. Jednak, zgodnie z ustaleniami linii demarkacyjnej, wsparcie podmiotów ekonomii społecznej w oparciu o instrumenty finansowe ma zachodzić z poziomu programu ogólnokrajowego. Co więcej, w ramach tego programu zaplanowano stosowanie szerokiej palety zróżnicowanych instrumentów finansowych, w ramach wysokiej alokacji (ok. 1 mld zł). W tej sytuacji, wsparcie oparte na instrumentach finansowych organizowanych na szczeblu regionalnym nie znajduje uzasadnienia.</p> <p>W obszarze usług społecznych, zaplanowanych do wdrażania w ramach CS 4k rekomendujemy wsparcie w formie dotacyjnej. Zdecydowana większość</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>beneficjentów to podmioty nie działające dla zysku, a odbiorcy wsparcia to osoby w trudnej sytuacji (także finansowej) którzy nie mają możliwości partycypować w kosztach świadczenia usług społecznych.</p> <p>Z dość oczywistych powodów nie rekomendujemy także stosowania instrumentów finansowych dla celu szczegółowego, dotyczącego przeciwdziałania deprivacji materialnej</p>							

6. Spis tabel i wykresów

Spis tabel

Tabela 1.	Udział firm posiadających niezrealizowane potrzeby inwestycyjne, wg powodów	34
Tabela 2.	Potrzeby inwestycyjne firm przypadające na 1 firmę realizującą inwestycje	35
Tabela 3.	Niezrealizowane potrzeby inwestycyjne wg powodów	36
Tabela 4.	Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze MŚP (tys. zł) w 2020 r.	37
Tabela 5.	Łączne potrzeby finansowe JST związane z realizacją inwestycji (PLN)	41
Tabela 6.	Szacowane potrzeby finansowe gmin województwa kujawsko-pomorskiego w okresie 10 lat (PLN).....	45
Tabela 7.	Szacowanie luki w obszarze rewitalizacji w okresie 10 lat w regionie– SEKTOR MIESZKANIOWY	46
Tabela 8.	Szacowane luki w obszarze rewitalizacji w regionie – NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT [w PLN].....	48
Tabela 9.	Szacowane luki finansowej w obszarze rewitalizacji - łącznie	48
Tabela 10.	Szacowane luki w jednostkach samorządu terytorialnego w regionie – NIEZREALIZOWANE INWESTYCJE JST W CIĄGU 3 LAT.....	50
Tabela 11.	Poziom wykorzystania limitu spłaty zobowiązań samorządów o którym mowa w art. 243 Ustawy o finansach publicznych	52
Tabela 12.	Podsumowanie charakterystyk oraz postępu wdrażania instrumentów finansowych wdrażanych w ramach CT3 w RPO WK-P 2014-2020, dane na 30.04.2021	72
Tabela 13.	Roboczy podział alokacji w ramach PR FE KP 2021-2027 pomiędzy poszczególne cele polityki.....	91
Tabela 14.	Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP1	101
Tabela 15.	Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP1	110
Tabela 16.	Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP1	126
Tabela 17.	Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP1	135

Tabela 18. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP2	142
Tabela 19. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP2	149
Tabela 20. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (viii) w ramach CP2	155
Tabela 21. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP2	159
Tabela 22. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP2	163
Tabela 23. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP2	167
Tabela 24. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vii) w ramach CP2	170
Tabela 25. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS 3ii w ramach CP4	174
Tabela 26. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP5	181
Tabela 27. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP5	184
Tabela 28. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP4	189
Tabela 29. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP4	194
Tabela 30. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP4	198
Tabela 31. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP4	200
Tabela 32. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP5 - RLKS	204
Tabela 33. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (8a) w ramach CP4 (EFS)	211
Tabela 34. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS 4d w ramach CP4	215

Tabela 35. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (f) w ramach CP4 EFS+	219
Tabela 36. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (g) w ramach CP4 EFS+	223
Tabela 37. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (4h) w ramach CP4 (EFS).....	227
Tabela 38. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (k) w ramach CP4 EFS+.....	231
Tabela 39. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS dotyczącego deprecjacji materialnej w ramach CP4	233

Spis wykresów

Wykres 1. Obszary niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych w ciągu ostatnich 12 miesięcy – w podziale na cele polityki	29
Wykres 2. Przyczyny braku realizacji inwestycji w ciągu ostatnich 12 miesięcy.....	30
Wykres 3. Najważniejsze powody braku możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego inwestycji	30
Wykres 4. Plany inwestycyjne MŚP na najbliższe 3 lata i zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne w celu ich realizacji – w podziale na cele polityki.....	31
Wykres 5. Plany inwestycyjne JST na najbliższe 3 lata	40
Wykres 6. Inwestycje, które rozważano do realizacji na przestrzeni ostatnich 3 lat, ale ostatecznie z nich zrezygnowano – w podziale na cele polityki.....	42
Wykres 7. Zbiorczy indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (Digital Economy and Society Index – DESI)	106
Wykres 8. Zbiorczy indeks konkurencyjności (RCI) – województwo kujawsko-pomorskie na tle innych regionów UE	114
Wykres 9. Skłonność JST do ubiegania się o wsparcie ze środków publicznych (np. w ramach programu regionalnego) na sfinansowanie planowanych inwestycji w zakresie rewitalizacji fizycznej, społecznej i gospodarczej w formie:	180

Spis ramek

Ramka 1. Pierwszy cel główny.....	25
Ramka 2. Drugi cel główny	25

7. Źródła informacji wykorzystane w badaniu

Lista dokumentów, raportów, publikacji i innych materiałów źródłowych

- „Aktualizacja ewaluacji ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020, wraz ze świadczeniem usług doradczych”. UM WK-P, grudzień 2016 r.
- „Aktualizacja oceny ex ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim w okresie 2014-2020”, UMWD, marzec 2020 r.
- „Analiza ex ante możliwości realizacji projektów w obszarze innowacyjności przy wykorzystaniu instrumentów finansowych w perspektywie finansowej UE 2021-2027”. MFiPR, wrzesień 2020 r.
- „Analiza instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014-2020 oraz środków zwróconych w ramach perspektywy 2007-2013”. UM WK-P, grudzień 2020 r.
- „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju” oraz „Szczegółowe charakterystyki podmiotów aplikujących o wsparcie z Programu Pomocowego NCBR” -załącznik 1 do raportu. NCBR, maj 2020 r.
- „Badanie potrzeb finansowych i pozafinansowych w sektorze ekonomii społecznej oraz usług społecznych i zdrowotnych”. MFiPR, kwiecień 2020 r.
- „Benchmarking klastrów – edycja 2020. Raport ogólny”. PARP, 2020.
- „Biuletyn statystyczny – ochrona zdrowia w województwie kujawsko-pomorskim w 2019 roku”, Kujawsko-Pomorski Urząd Wojewódzki w Bydgoszczy Wydział Zdrowia – Kujawsko-Pomorskie Centrum Zdrowia Publicznego, listopad 2020 r.
- „Działalność badawczo-rozwojowa w Polsce w 2019 r. Informacja sygnałna”. GUS, 2020 r.
- „Działalność przedsiębiorstw niefinansowych w 2019 r.”, GUS, Warszawa 2021 r.
- „Ewaluacja działań podejmowanych na rzecz edukacji w ramach RPO WK-P 2014-2020”, UM WK-P, listopad 2018 r.
- „Ewaluacja ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2014-2020; Etap 1. Analiza doświadczeń i propozycje instrumentów finansowych. Etap 2. Strategia inwestycyjna – raport końcowy”. UM WK-P, październik 2014r.
- „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy”. PARP. 2020 r.

- „Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego”, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków 2018r.
- „Inteligentne Specjalizacje Województwa Kujawsko - Pomorskiego Charakterystyka obszarów inteligentnych specjalizacji dla projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko - Pomorskiego na lata 2014-2020”. UM WK-P, czerwiec 2016 r.
- „Mapa Drogowa. Transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym”, Warszawa 2019 r.
- „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”. MFiPR, sierpień 2020 r.
- „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” – Etap 1. Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”. UM WP, czerwiec 2021 r.
- „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” – Etap 1. Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”. UM WP, czerwiec 2021 r.
- „Ocena potencjału rozwojowego województwa kujawsko-pomorskiego w sferze B+R+I na podstawie działań podjętych w ramach RPO WK-P 2014-2020”. UM WK-P, marzec 2021 r.
- „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”, Ipopema, Epsec, marzec 2020 r.
- „Plany adaptacji do zmian klimatu 44 miast Polski”, Publikacja podsumowująca, Warszawa, 2018, za IPOPEMA, EPESEC, Raport z szacowania potrzeb finansowych i luki finansowej. 5.7 Ochrona środowiska, MFiPR, Warszawa 2019 r.
- „Podsumowanie 2020. Przewozy pasażerskie i towarowe”, Urząd Transportu Kolejowego, Warszawa 2021 r.
- „Polityka ekologiczna państwa 2030”, MŚ, Warszawa, 2019 r.
- „Polityka Energetyczna Polski do 2040 r”, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Warszawa 2021 r.
- „Polska. Profil systemu ochrony zdrowia 2019”, OECD 2019 r.
- „Program Rozwoju Gospodarczego Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa, określającego rolę

MŚP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu, oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu”. Projekt badawczy Regiogmina, lipiec 2021 r.

- „Raport o stanie województwa kujawsko-pomorskiego w 2020 r.”, Toruń, kwiecień 2021 r., załącznik do uchwały Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 28 kwietnia 2021 r.
- „Raport o sytuacji mikro, małych i średnich firm w roku 2020”, Bank Pekao SA, 2021 r.
- „Raport z wypełnienia przez Polskę warunku podstawowego pn. Dobre zarządzanie krajową lub regionalną strategią inteligentnej specjalizacji w ramach Celu Polityki 1 Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej w ramach Polityki Spójności 2021-2027”. MR, wrzesień 2020 r.
- „Sprawozdanie krajowe – Polska”, załącznik D do Sprawozdania Krajowego za 2019 r. (wytyczne inwestycyjne dla Polski w dziedzinie finansowania polityki spójności na lata 2021-2027), Komisja Europejska, 2020 r.
- „Strategia Inwestycyjna z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Obszar 1”. UM WK-P, marzec 2017 r.,
- „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”. UM WKP, 2020 r.
- „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030”. Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2013 r.
- „Sytuacja finansowa samorządowych SP ZOZ na przestrzeni lat 2015-2019”, Bernadeta Skóbel, Rafał Rudka, Związek Powiatów Polskich, luty 2021 r.
- „Szybki monitoring NBP - analiza sytuacji sektora przedsiębiorstw”, NBP.
- „Turystyka w województwie kujawsko-pomorskim w 2020 r.”, Urząd Statystyczny w Bydgoszczy, 2021 r.
- „Uzupełnienie do Oceny ex-ante dla instrumentów finansowych wdrażanych w województwie kujawsko-pomorskim w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”. UM WK-P, grudzień 2020 r.
- „Wpływ wsparcia RPO WK-P 2014-2020 na poprawę jakości i zwiększenie dostępności usług społecznych oraz aktywnej integracji na terenie województwa kujawsko-pomorskiego”, UM WK-P, listopad 2020 r.
- „Wsparcie dla działalności innowacyjnej – narzędzia podatkowe. Jak przedsiębiorstwa prowadzą działalność B+R”. KPMG, marzec 2019 r.

- „Wypadki drogowe w Polsce w 2020 roku”, Komenda Główna Policji, Biuro Ruchu Drogowego, Warszawa 2021 r.
- „Zwiększenie innowacyjności europejskich regionów: Strategie na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu”. COM(2017) 376 final.
- B. Karolińczak, R. Miłaszewski, „Zastosowanie metod oceny ekonomicznej efektywności obiektów wodociągowych i kanalizacyjnych”, Rocznik Ochrona Środowiska, Tom 18., Rok 2016
- K. Osieczko, S. Stec „Poziom innowacyjności gospodarki Polski na tle krajów Unii Europejskiej”. Zarządzanie Innowacyjne w Gospodarce i Biznesie NR 2(29)/2019.
- K. Ziętek-Kwaśniewska „Nakłady na działalność badawczo- rozwojową w Polsce na tle państw Unii Europejskiej”. BAS Studia, 2020 r.
- M. Lachowicz, „Wpływ społeczno-ekonomiczny systemu Rozszerzonej Odpowiedzialności Producenta, opartego o model pełnej odpowiedzialności organizacyjnej, na wybrane sektory gospodarki kraju”, Związek Pracodawców Przemysłu Opakowań i Produktów w Opakowaniach EKO-PAK, 2021 r.
- M. Zastempowski, A. Glińska-Neweś et al. „Sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie kujawsko-pomorskim”. WN UMK, Toruń 2021 r.
- Coroczne raporty PARP o stanie sektora MŚP.
- Diagnoza potrzeb rynku w ramach projektu “Budujemy markę Kujaw” wraz ze strategią i planem promocji , 2019 r.
- ‘A Digital Agenda for Europe’
- ‘Digital Economy and Society Index’, DESI 2020 r.
- ‘European Innovation Scoreboard 2021’. UE, 2021 r.
- ‘Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives’, Volume I, 2014.
- ‘Regional Innovation Scoreboard’. EU, 2021 r.
- ‘Shaping Europe’s digital future’
- ‘The SME Financing Gap – Theory and Evidence, Financial Market Trends’, OECD, Vol. 2006/2.
- ‘Tracking investment needs and constraints across Europe’, EIB Investment Survey
- Dyrektywa 2012/27/UE o efektywności energetycznej.
- Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy
- Dyrektywa Rady 1999/31/WE z dnia 26 kwietnia 1999 r. w sprawie składowania odpadów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2018/851 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów
- Project FE WK-P 2021-2027 z 23.07.2021 r.
- *Roczne sprawozdanie z postępu za 2020 r. – FF Kujawsko – Pomorskie, EBI, Warszawa 2021*
- Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. nr 18, poz. 91).
- Załącznik do uchwały nr 16/684/20 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 kwietnia 2020 r.
- Załącznik nr 2 do Umowy Operacyjnej – Pożyczka na B+R nr 2/RPKP/7817/2018/I/DIF/071
- Załącznik nr 2 do Umowy Operacyjnej – Wejście kapitałowe nr 2/RPKP/5618/2018/I/DIF/157
- Załącznik 1 – Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa kujawsko-pomorskiego. Opracowanie programu rozwoju gospodarczego województwa, określającego rolę MŚP w jego rozwoju we współdziałaniu i kooperacji z kluczowymi firmami regionu, oraz przeprowadzenie pilotażu opracowanego programu. Projekt badawczy Regiogmina (GOSPOSTRATEG), lipiec 2021 r.
- Załącznik nr 4 do Planu przeciwdziałania skutkom suszy. Katalog działań służących przeciwdziałaniu skutkom suszy, PGWWP, Warszawa, 2021 r.
- Załącznik do uchwały Nr XXXVI/611/17 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 września 2017 r. Program ochrony środowiska województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2017-2020 z perspektywą na lata 2021-2024.

Strony internetowe

<http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180000646>

<https://archiwum.ncbr.gov.pl/potrzuje-wiedzy-firma/informacje/szczegoly/news/spin-off-czy-spin-out-51233/>

<https://archiwum.ncbr.gov.pl/programy/fundusze-europejskie/poir/bridgealfa/aktualnosci/aktualnosci/aktualnosci-szczegoly/news/komunikat-dotyczacy-zmian-w-programie-bridge-alfa-48811/>

<https://bip.kujawsko-pomorskie.pl/uchwala-nr-51222320-zarzadu-wojewodztwa-kujawsko-pomorskiego-z-dnia-22-grudnia-2020-r-zmieniajaca-uchwale-w-sprawie-przyjecia-strategii-inwestycyjnej-z-biznesplanem-dla-instrumentow-finansowych-w-r/>

[Uchwała NR XXXI/452/21 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 26 kwietnia 2021 r., BIP.kujawsko-pomorskie.pl – uchwała Sejmiku Województwa \(powołanie KPCNT\)](#)

<https://cyberpolicy.nask.pl/indeks-gospodarki-cyfrowej-i-spoleszczenstwa-cyfrowego-desi-2020/>

<https://cyberpolicy.nask.pl/ksztaltowanie-przyszlosci-cyfrowej-europy-nowa-cyfrowa-strategia-ue/>

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_11/default/table?lang=en

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tesem160/default/table?lang=en>

<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:EN:PDF>

https://forsal.pl/artykuly/1470717_publiczny-transport-trzeba-bedzie-ukladac-od-nowa-koszt-przewozu-wzrosnie.html

<https://funduszopen.frp.pl/>

<https://inwestujwzwoj.pl/>

<https://inwestujwzwoj.pl/>

<https://open.frp.pl/>

<https://polregio.pl/pl/dla-podroznych/informacje/polregio-w-2020-r-1-5-mln-zl-przychodu-i-23-mln-zl-zysku-netto/>

<https://raportkolejowy.pl/polregio-zakonczylo-2020-rok-na-mocnym-plusie/>

<https://tise.pl/programator/>

<https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/konfederacja-lewiatan-apeluje-o-wsparcie-prywatnych-inwestycji-w-polsce-5148309>

https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-pierwszy-biznes-wsparcie-w-starcie/?gclid=Cj0KCQjwjo2JBhCRARIsAFG667XmwQOvD8vwrJX3BP-npt6hpMz_Fe8Q9GgqQ5Oo0K2Xu4RZBwecd14aArkcEALw_wcB

https://www.bgk.pl/programy-i-fundusze/programy/program-pierwszy-biznes-wsparcie-w-starcie/?gclid=Cj0KCQjwjo2JBhCRARIsAFG667XmwQOvD8vwrJX3BP-npt6hpMz_Fe8Q9GgqQ5Oo0K2Xu4RZBwecd14aArkcEALw_wcB

https://www.ewaluacja.gov.pl/media/75440/Drugi_raport_tematyczny_Innowacje.pdf

<https://www.gov.pl/web/infrastruktura/rzadowy-fundusz-rozwoju-drog---dawniej-fundusz-drog-samorzadowych>

<https://www.gramzielone.pl/energia-sloneczna/105812/prosument-klasyyczny-zbiorowy-i-wirtualny-nowy-projekt-zmian-w-ustawie-o-oze>

<https://www.medfinance.pl/>

<https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/fundusze-europejskie-dla-rozwoju-spoleszcznego/konsultacje-spoleszczne-programu/>

<https://www.rynek-kolejowy.pl/mobile/polregio-z-zyskiem-za-2019-rok-ale-mniejszym-niz-rok-wczesniej-96544.html>

<https://www.rynekzdrowia.pl/Finanse-i-zarzadzanie/Zadluzone-szpitaly-potrzebuj-kredytowania-Czy-dla-bankow-sa-wiarygodnym-partnerem,199075,1.html>

<https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/torun-przez-pandemie-o-40-proc-mniej-pasazerow-68089.html>

<http://www.bdm.stat.gov.pl/>

<https://www.gov.pl/web/finanse/wieloletnia-prognoza-finansowa3>