Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027

raport cząstkowy 2

Streszczenie

Cele badania

Niniejszy raport jest drugim z raportów przygotowanych w ramach badania pt.: „Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027", którego celem jest „analiza dotycząca wskazania możliwości i zasadności zastosowania instrumentów finansowych w poszczególnych celach politycznych i celach szczegółowych wraz z uzasadnieniem oraz oceną zapotrzebowania na instrumenty finansowe wraz z oszacowaniem wielkości zjawiska luki finansowej w województwie zachodniopomorskim wynikającej z zapisów art. 52(3) Rozporządzenia Ogólnego"[1].
W ramach Modułu II badania: określiliśmy kwoty wkładu FEPZ 2021-2027 do instrumentów finansowych w okresie do 2030 r. (**cel szczegółowy 1**), przeprowadziliśmy ostrożną ocenę ex ante ryzyka dla wsparcia w formie poręczeń/gwarancji (**cel szczegółowy 2**), określiliśmy szczegółowe założenia produktów finansowych planowanych do wdrażania w FEPZ 2021-2027 (**cel szczegółowy 3**), wskazaliśmy dla nich grupy ostatecznych odbiorców (**cel szczegółowy 4**), oraz oczekiwany wkład instrumentów zwrotnych w osiągnięcie celów szczegółowych (**cel szczegółowy 5**), oszacowaliśmy wskaźniki, na które pracować będą projekty finansowane za pomocą wsparcia zwrotnego (**cel szczegółowy 6**), oszacowaliśmy efekt dźwigni (**cel szczegółowy 7**), opracowaliśmy mechanizm pozwalający na okresowy przegląd i aktualizację oceny ex ante instrumentów finansowych (**cel szczegółowy 8**) oraz przeanalizowaliśmy potencjał instytucjonalnych pośredników finansowych (**cel szczegółowy 9**), a także wskazaliśmy możliwości wykorzystania środków zwróconych z instrumentów finansowych 2007-2013 i 2014-2020 (**cel szczegółowy 10**) oraz przygotowaliśmy (jako odrębny dokument) propozycję strategii inwestycyjnej IF (**cel szczegółowy 11**).

Prezentowane w niniejszym opracowaniu ustalenia badawcze i wnioski stanowią wyłącznie autorską propozycję zespołu eksperckiego Wykonawcy, mającą na celu wsparcie Zamawiającego w procesie planowania instrumentów interwencji publicznej w ramach programu Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027. Zamawiający nie jest związany niniejszymi propozycjami.

Metodologia badawcza

Większość badań terenowych wykonanych w ramach niniejszego badania przeprowadzonych zostało w okresie przypadającym na realizację Modułu I. W czasie dedykowanym realizacji Modułu II skupiliśmy się na pogłębionej analizie desk research dokumentów określających szczegółowe założenia i warunki wdrażania wsparcia zwrotnego w perspektywie 2021-2027. Na potrzeby wypracowania ostatecznego kształtu instrumentów finansowanych w ramach

[1] Aktualnie art. 58(3) Rozporządzenia ogólnego, wersja z 19 maja 2021, 2018/0196 (COD).

poszczególnych celów szczegółowych przeprowadzaliśmy 3 warsztaty eksperckie z udziałem ekspertów zewnętrznych.

Ogólny układ instrumentów wsparcia

Prezentowany w niniejszym dokumencie układ instrumentów finansowych w programie FEPZ 2021-2027 sporządzono na podstawie wniosków i rekomendacji wypracowanych na wcześniejszym etapie analizy ex ante (Moduł I), dotyczącej stosowania określonych form wsparcia w nowym programie dla województwa zachodniopomorskiego (FEPZ 2021-2027). W oparciu o przeprowadzone analizy w ramach Modułu II badania, zdecydowano o określonym układzie form wsparcia zwrotnego (instrumenty finansowe) i bezzwrotnego (dotacje), biorąc pod uwagę przedmiot interwencji objętych jej celami szczegółowymi, specyfikę potencjalnie wspieranych projektów, beneficjentów / odbiorców ostatecznych wsparcia, jak również kierunki rozwojowe wynikające z regionalnej polityki rozwoju województwa zachodniopomorskiego. Ostatecznie, uznajemy, że instrumenty finansowe będą uzasadnioną formą interwencji w następujących osiach priorytetowych FEPZ 2021-2027 (w pozostałych dziedzinach interwencji za adekwatną formę transferu wsparcia uznajemy formy bezzwrotne):

- **Priorytet 1** – CP1, cel szczegółowy CS iii, dotyczący zapewnienia trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP poprzez inwestycje produkcyjne – instrumenty finansowe / dłużne (instrumenty mieszane z komponentem umorzeniowym), służące finansowaniu procesów rozwojowych mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w województwie zachodniopomorskim.
- **Priorytet 2** – CP2, cele szczegółowe CS i oraz CS ii, dotyczące (odpowiednio): promowania środków na rzecz efektywności energetycznej oraz promowania odnawialnych źródeł energii – w obu przypadkach proponuje się stosowanie instrumentów finansowych / dłużnych (instrumenty mieszane, obejmujące umorzenia), jak i dotacje, adresowane do szerokiego grona potencjalnych odbiorców ostatecznych tj. MŚP, podmiotów mieszkalnictwa wielorodzinnego, właścicieli / zarządzających budynkami użyteczności publicznej, jednostek samorządu terytorialnego i innych. W celu szczegółowym vi, dotyczącym transformacji MŚP w kierunku GOZ – proponuje się instrumenty finansowe/ dłużne (instrumenty mieszane).
- **Priorytet 7** – CP5, cel szczegółowy CS i, dotyczący wspierania zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich – instrument finansowy dłużny / mieszany (z komponentem umorzeniowym) wspomagający procesy rewitalizacji; instrument skierowany do szerokiego grona potencjalnych odbiorców ostatecznych.

Instrumenty finansowe w programie FEPZ 2021-2027

W Priorytecie 1 za zasadne uznajemy stosowanie instrumentów finansowych w dziedzinie interwencji mającej na celu wzmocnienie i rozwój konkurencyjności zachodniopomorskiego sektora MŚP (CP1, CS iii)[2]. Projekty, które będą tu realizowane mają z natury dochodowy charakter. W dziedzinie tej proponowane są dwa instrumenty finansowe / mieszane. Są to: „Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności" oraz „Standardowa pożyczka rozwojowa". Oba te instrumenty są podobne co do ich celu. Skupiają się na finansowaniu projektów mikro, małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących do wzrostu konkurencyjności, będącego wynikiem inwestycji w wartości niematerialne i prawne, maszyny, urządzenia i wyposażenie, w tym zapewniające robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych, powodujących rozwój poziomu technologicznego[3]. W przypadku obu pożyczek zaproponowano podobne zachęty w postaci umorzeń (także pewne inne preferencje), przysługujące z tytułu: zrealizowania inwestycji w ramach dziedzin priorytetowych województwa, wdrożenia innowacyjnego rozwiązania (nowego / znacznie ulepszonego) produktu lub technologii (innowacja produktowa lub procesowa oraz powiązane z nimi innowacje organizacyjne i marketingowe) oraz ze względu na lokalizację (umorzenia z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia na obszarach Specjalnej Strefy Włączenia). Ten ostatni element preferencji pozwala ukierunkować wsparcie zgodnie z zasadami terytorialnej polityki rozwoju województwa zachodniopomorskiego. Zaproponowane pożyczki różnią się natomiast oferowanym zakresem finansowania. Pierwsza („Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności") przeznaczona jest na finansowanie większych wartościowo inwestycji (wielkość pożyczki do 5 mln zł), natomiast druga („Standardowa pożyczka rozwojowa") ukierunkowana została wyłącznie na mikro i małe firmy – w związku z tym oferowany w jej ramach zakres finansowania jest mniejszy (do 0,5 mln zł). Demarkacja ta wynika z potrzeby reakcji na zjawisko luki finansowania w województwie zachodniopomorskim, która skupia się głównie na mniejszych kategoriach wielkościowych przedsiębiorstw. Uważamy zatem za zasadne wydzielenie odrębnego instrumentu, dedykowanego mikro i małym przedsiębiorstwom, po to, aby nie musiały one konkurować o środki z przedsiębiorstwami większych rozmiarów.

[2] Instrumenty finansowe w tym celu szczegółowym (CS iii) uwzględniać będą kwestie cyfryzacji przedsiębiorstw (CP1, CS ii). Na zasadność takiego rozwiązania wskazano w rekomendacjach do Raportu cząstkowego 1 (Moduł I badania), uzasadniając, że sprawy cyfryzacji mają charakter przekrojowy / horyzontalny i dlatego należy (można) uwzględnić je w przedmiocie instrumentów finansowych planowanych w ramach celu szczegółowego, dotyczącego wzmocnienia i konkurencyjności MŚP (CS iii). Wskazano tam również, że inwestycje w sferze cyfryzacji należą (co do zasady) do przedsięwzięć o charakterze dochodowym, co stanowi oczywisty argument stosowania tej formy wsparcia (tj. instrumentów zwrotnych). Poza tym, obecnie możliwy jest zabieg łączenia w sferze przeznaczenia instrumentów finansowych dziedzin tematycznych występujących w ramach poszczególnych celów szczegółowych w ramach danego Celu Polityki / Priorytetu programu (mamy tutaj właśnie do czynienia z taką sytuacją).

[3] W spektrum obu instrumentów włączono inwestycje w sferze turystyki. Jest to wynikiem rekomendacji wypracowanych w ramach Modułu I badania, które wskazywały na potrzebę udostępnienia instrumentów finansowych w dziedzinie turystyki (ma ona duże znaczenie w realiach województwa zachodniopomorskiego). Ostatecznie dziedzinę finansowania turystyki uwzględniono w instrumentach CS iii Priorytetu 1.

Proponujemy rozważenie zaoferowania instrumentów poręczeniowych (gwarancyjnych) albo w ramach CP1 albo też (co wydaje nam się znacznie lepszym rozwiązaniem) ze środków zwróconych z instrumentów finansowych w ramach poprzednich regionalnych programów operacyjnych. Alokację na instrument poręczeniowy proponujemy na poziomie 80 mln zł, natomiast docelową wartość udzielonych poręczeń na poziomie 285,72 mln zł. Jeżeli chodzi o analizę ryzyka gwarancji, to łącznie ryzyko wypłaty proponujemy przyjąć (podobnie jak w okresie 2014-2020) na poziomie 25%, a mnożnik na poziomie 5,71 (instrument poręczeniowy) lub 8,16 (instrument reporęczeniowy).

W **Priorytecie 2** widzimy uzasadnienie dla zastosowania instrumentów finansowych w obszarach generujących oszczędności w zużyciu energii lub innych zasobów, lub przychody ze sprzedaży energii. Taka sytuacja występuje w przypadku CS i (zwiększanie efektywności energetycznej), CS ii (promowanie OZE) oraz CS vi (gospodarka obiegu zamkniętego). Proponujemy wprowadzenie 3 instrumentów finansowych: Pożyczki na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej, Ekopożyczki z premią dla mikro i małych firm, oraz Pożyczki OZE z premią. Pierwszy z instrumentów umożliwi sfinansowanie prac w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych wielorodzinnych i budynków użyteczności publicznej. Pożyczka będzie przyznawana na preferencyjnych warunkach, z obniżonym oprocentowaniem i komponentem bezzwrotnym zwiększającym atrakcyjność wsparcia projektów o największych korzyściach ekologicznych, a także projektów dotyczących mieszkańców ubogich energetycznie i dotyczących budynków użyteczności publicznej. Ekopożyczka z premią umożliwi sfinansowanie w ramach jednego instrumentu szerokiej gamy inwestycji proekologicznych mikro i małych firm (w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej i transformacji w kierunku GOZ), a efekt zachęty będzie generowany przez możliwość uzyskania umorzenia maksymalnie do 20% pożyczki. Z kolei Pożyczka OZE z premią będzie umożliwiała wsparcie inwestycji w odnawialne źródła energii, w tym zarówno podmiotów produkujących energię na własne potrzeby (przedsiębiorstwa, JST i ich jednostki organizacyjne, NGO, uczelnie, instytucji edukacyjne itp.), jak i podmiotów produkujących energię na sprzedaż (w tym farmy PV). Pożyczka przyznawana będzie na preferencyjnych warunkach, z możliwością częściowego umorzenia w przypadku inwestycji prosumenckich, inwestycji obejmujących magazyn energii, oraz projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej.

W **Priorytecie 5** w ramach CS 4v ostateczne podjęliśmy decyzję o rezygnacji z oferowania w jego ramach instrumentu finansowego, z powodu trudności z demarkacją ze wsparciem bezzwrotnym, a także problemami, związanymi z identyfikacją typów projektów dostosowanych do wsparcia zwrotnego. Ostatecznie nie proponujemy wdrażania instrumentów finansowych w ramach CS 4vi, w zamian za to uwzględniliśmy w ramach instrumentów finansowych Priorytetu 1 (CS iii) dziedzinę turystyki jako przedmiot inwestycji, proponując dla tego typu przedsięwzięć wydłużone karencje spłaty pożyczek. Podjęliśmy

również decyzję o rezygnacji z rekomendowania instrumentów finansowych w ramach CS 4vi, skierowanych do jednostek samorządu terytorialnego.

W **Priorytecie 7** dostrzegamy duży potencjał do wsparcia w postaci pożyczki rewitalizacyjnej na działania zidentyfikowane w gminnych programach rewitalizacji, na inwestycje generujące dochód, premiując dodatkowo takie przedsięwzięcia, które przyczyniając się do rewitalizacji gospodarczej terenu zdegradowanego, oferują także udostępnienie części obiektu bezpłatnie na potrzeby lokalnej społeczności. System umorzeń ma także dodatkowo zachęcić inwestorów do sfinansowania inwestycji na terenie gmin SSW.

Szalenie ważną kwestią jest **skłonność do pełnienia roli pośredników finansowych** w ramach FEPZ przez dysponujące odpowiednim potencjałem instytucje. Aby zmaksymalizować szanse na podjęcie decyzji o ubieganiu się o pełnienie takiej roli, proponujemy szeroko informować potencjalnych pośredników o planowanych instrumentach w ramach FEPZ, wyjaśniać im zasady wdrażania instrumentów mieszanych, upraszczać sprawozdawczość, a także uprzednio konsultować dokumentację przetargową z potencjalnymi pośrednikami.

Z kolei w sferze **re-użycia środków pochodzących ze zwrotów** z instrumentów finansowych, jako zasadne wydają nam się: kontynuacja dotychczasowych pożyczek na wkład własny dla pośredników finansowych, instrumentu reporęczeniowego, a także (nowa oferta) ewentualnie pożyczek dla pośredników finansowych (lub w formie udostępnianego im limitu) w celu uruchamiania szerokiej palety pożyczek dla firm sektora MŚP, a także instrumenty uzupełniające do proponowanych w FEPZ, dotyczące sfery efektywności energetycznej, OZE oraz rewitalizacji.

Executive summary

Objectives of the study

This report is the second of the reports prepared as part of the study entitled: "Ex ante evaluation of financial instruments implemented in the Zachodniopomorskie Voivodeship in 2021-2027", the aim of which is "an analysis on indicating the possibilities and reasonableness of using financial instruments in individual policy and specific objectives together with justification and assessment of the need for financial instruments together with an estimate of the size of the financial gap in Zachodniopomorskie region resulting from the provisions of Article 52 (3) of the General regulation"[4]. As part of Module II of the study we determined the amounts of the FEPZ (European Funds for Western Pomerania) 2021-2027 contribution to financial instruments in the period up to 2030 (**specific objective 1**), we carried out a prudent ex ante risk assessment for support in the form of sureties/guarantees (**specific objective 2**), we defined the detailed assumptions of financial products planned to be implemented in FEPZ 2021-2027 (**specific objective 3**), we indicated groups of final recipients for them (**specific objective 4**), and the expected contribution of repayable instruments to the achievement of the specific objectives (**specific objective 5**), estimated the indicators to which repayable support projects will work (**specific objective 6**), appraised the leverage effect (**specific objective 7**), developed a mechanism to periodically review and update the ex ante evaluation of financial instruments (**specific objective 8**) and analysed the potential of institutional financial intermediaries (**specific objective 9**), and also we indicated the possibilities of using funds returned from financial instruments 2007-2013 and 2014-2020 (**specific objective 10**) and prepared (as a separate document) a proposal for the FI investment strategy (**specific objective 11**).

The research findings and conclusions presented in this study constitute only a proposal of the Contractor's expert team, aimed at supporting the Contracting Authority in planning public intervention instruments under the European Funds for Western Pomerania (FEPZ) programme, 2021-2027. These proposals do not bind the Contracting Authority.

Research methodology

Most of the field research conducted as part of this study was performed during the implementation of Module I. Throughout the time dedicated to implementing Module II, we focused on in-depth desk research of documents defining detailed assumptions and conditions for the implementation of repayable support in the 2021-2027 perspective. To develop the final shape of the instruments financed under each specific objective, we held three expert workshops with the participation of external experts.

General arrangement of support instruments

[4] Currently Article 58(3) of the General Regulation, version of 19 May 2021, 2018/0196 (COD).

The layout of financial instruments presented in this document in the FEPZ 2021-2027 programme was prepared based on conclusions and recommendations developed at an earlier stage of the ex ante analysis (Module I) regarding the use of specific forms of support in the new programme for the Zachodniopomorskie region (FEPZ 2021-2027). Based on the analyses carried out as part of Module II of the study, a decision was made to apply a specific arrangement of forms of repayable support (financial instruments) and non-repayable support (grants), taking into account the subject of the interventions covered by its specific objectives, the specificity of potentially supported projects, beneficiaries/final recipients of support, as well as development directions resulting from the regional development policy of the Zachodniopomorskie region. Finally, we consider that financial instruments will be a justified form of intervention in the following priority axes of FEPZ 2021-2027 (in other areas of intervention, we consider non-repayable forms to be an adequate form of transferring support):

- **Priority 1 –** PO 1, specific objective SO iii, on ensuring sustainable growth and competitiveness of SMEs through productive investments – financial/debt instruments (mixed instruments with a remitting component) to finance the development processes of micro, small and medium-sized enterprises in Zachodniopomorskie region.
- **Priority 2** – PO 2, specific objectives SO i and SO ii, concerning (respectively): the promotion of energy efficiency measures and the promotion of renewable energy sources – in both cases it is proposed to use financial/debt instruments (mixed instruments, including remitting components) as well as grants addressed to a wide range of potential final recipients, i.e. SMEs, multi-family housing entities, owners/managers of public buildings, local government units and others. For specific objective vi, concerning the transition of SMEs towards a circular economy – financial/debt instruments (mixed instruments) are proposed.
- **Priority 7** – PO 5, specific objective SO i, on supporting integrated and inclusive social, economic, and environmental development, culture, natural heritage, sustainable tourism, and security in urban areas – debt/mixed financial instrument (with a remitting component) supporting revitalisation processes; an instrument aimed at a wide range of potential final recipients.

Financial instruments under FEPZ 2021-2027 programme

In **Priority 1**, we consider it justified to use financial instruments in the field of intervention aimed at strengthening and developing the competitiveness of the SME sector in the Zachodniopomorskie region (PO 1, SO iii)[5]. The projects that will be implemented here are

[5] The financial instruments for this specific objective (SO iii) will address the digitalization of enterprises (PO1, SO ii). The justification for such a solution was indicated in the recommendations to Partial Report 1 (Module I of the study), justifying that digitization issues are of a cross-sectional/horizontal nature and should therefore

inherently profitable. Two financial/mixed instruments are proposed in this area. These are: "Loan for innovation and increased competitiveness" and "Standard development loan". Both of these instruments are similar in their purpose. They focus on financing projects of micro, small and medium-sized enterprises leading to an increase in competitiveness, resulting from investments in intangible assets, machinery, plant, and equipment, also ensuring robotization/automation of manufacturing processes, causing the development of the technological level [6]. These instruments also provide the opportunity to finance the processes of implementing the acquired results of R&D activities. In the case of both loans, similar incentives have been proposed in the form of remission (also some other preferences) due to: implementation of investments within the region's priority areas, implementation of an innovative solution for a (new/significantly improved) product or technology (product or process innovation and related organizational and marketing innovations) and due to the location (remissions because of the location of the project in the areas of the Special Inclusion Zone). This last element of preference allows for directing the support in line with the principles of the territorial development policy of the Zachodniopomorskie region. The proposed loans, on the other hand, differ in the scope of financing offered. The first ("Loan for innovation and increase in competitiveness") is intended to finance larger investments (loan up to PLN 5 million), while the second ("Standard development loan") is focused only on micro and small companies – therefore, the scope of financing offered under it is smaller (up to PLN 0.5 million). This demarcation results from the need to respond to the financing gap in the Zachodniopomorskie region, which focuses mainly on smaller size categories of enterprises. We, therefore, consider it reasonable to distinguish a separate instrument dedicated to micro and small enterprises so that they do not have to compete for funds with larger enterprises.

We propose to consider offering guarantee instruments under PO1 or (which seems to us to be a much better solution) from funds returned from financial instruments under previous regional operational programmes. We propose an allocation of PLN 80 million for the guarentee facility, while the target value of the guarantees is to be granted at the level of PLN 285.72 million. As far as the analysis of the guarantee risk is concerned, we propose to assume a total pay-out risk (as in the period 2014-2020) at the level of 25% and a multiplier of 5.71 (guarantee instrument) or 8.16 (counter-guarantee instrument).

(may) be taken into account in the subject of financial instruments planned under the specific objective, concerning the strengthening and competitiveness of SMEs (SO iii). It also indicates that investments in the field of digitalization are (as a rule) profitable projects, which is an obvious argument for the use of this form of support (i.e. repayable instruments). In addition, it is now possible to combine thematic areas within the framework of individual specific objectives in a given Policy Objective/ Priority of the programme in allocating financial instruments (we are dealing here with such a situation).

[6] Investments in the field of tourism have been included in the spectrum of both instruments. This is the result of recommendations developed as part of Module I of the study, which indicated the need to provide financial instruments in the field of tourism (it is of immense importance in the reality of the Zachodniopomorskie region). Finally, the area of tourism financing was included in the instruments of SO iii of Priority 1.

In Priority 2, we see the justification for using financial instruments in areas generating savings in the consumption of energy or other resources or revenues from the sale of energy. This is the case with SO i (increasing energy efficiency), SO ii (promoting RES) and SO vi (circular economy). We propose the introduction of three financial instruments: Loans for improving the energy efficiency of residential buildings and public buildings, Eco-loans with a bonus for micro and small businesses, and RES loans with a bonus. The first instrument will make it possible to finance works in increasing the energy efficiency of multi-family residential buildings and public buildings. The loan will be granted on preferential terms, with a reduced interest rate and a non-repayable component increasing the attractiveness of support for projects with the most significant environmental benefits, as well as projects concerning energy-poor residents and public buildings. The eco-loan with a bonus will make it possible to finance a wide range of investments of pro-ecological micro and small companies under one instrument (in terms of increasing energy efficiency and transformation towards CE), and the incentive effect will be generated by the possibility of obtaining remission up to a maximum of 20% of the loan. In turn, the RES Loan with a bonus will enable support for investments in renewable energy sources, including both entities producing energy for their own needs (enterprises, local government units and their organizational units, NGOs, universities, educational institutions, etc.) and entities producing energy for sale (including PV farms). The loan will be granted on preferential terms, with the possibility of partial remission in the case of prosumer investments, investments involving energy storage, and projects related to public buildings.

In **Priority 5** under SO 4v, we decided not to offer a financial instrument due to demarcation difficulties with non-repayable support and problems relating to the identification of project types adapted to repayable support. In the end, we do not propose the implementation of financial instruments under SO 4vi, but instead, we have included tourism as the subject of investment under the financial instruments of Priority 1 (SO iii), proposing extended loan repayment grace periods for this type of projects. We have also decided not to recommend financial instruments under SO 4vi addressed to local government units.

In **Priority 7**, we see enormous potential for support in the form of a revitalization loan for activities identified in municipal revitalization programmes, for investments generating income, additionally rewarding such projects which, contributing to the economic revitalization of the degraded area, also offer to make part of the facility available free of charge to the needs of the local community. The redemption system also is to additionally encourage investors to finance investments in municipalities in the Special Inclusion Zone.

A critical issue is the **willingness to play the role of financial intermediaries** within the FEPZ among institutions with adequate potential. To maximise the chances of a decision to seek such a role, we propose to inform potential intermediaries extensively about the planned instruments under the FEPZ, explain to them the rules for the implementation of mixed

instruments, simplify reporting, as well as consult the tender documentation with potential intermediaries in advance.

On the other hand, in the area of **re-use of funds from returns** from financial instruments, the following seem to us to be justified: continuation of existing loans for own contribution offered to financial intermediaries, the counter-guarantee instrument, as well as (new offer) loans for financial intermediaries (or in the form of a limit made available to them) to launch a wide range of loans for companies in the SME sector, as well as instruments complementary to those proposed under the FEPZ, concerning the field of energy efficiency, RES and revitalisation.

Spis treści

Streszczenie 2

Executive summary 7

Spis treści 12

Wykaz skrótów 13

1. Cel i zakres badania 15
   - 1.1. Cele badania 15
   - 1.2. Metodologia badawcza 16
2. Produkty finansowe w przekroju Celów polityki (CP) i celów szczegółowych (CS) 17
   - 2.1. Ogólny układ instrumentów finansowych 17
   - 2.2. Nowoczesna, innowacyjna gospodarka (CP1) 21
   - 2.3. Energetyka i środowisko (CP2) 42
   - 2.4. Silniejszy wymiar społeczny (CP4) 61
   - 2.5. Rewitalizacja (CP5) 63
3. Ocena *ex ante* ryzyka gwarancji 71
4. Potencjał instytucjonalny, zdolność wdrożeniowa i promocja (pośrednicy finansowi) ... 76
5. Wykorzystanie środków w ramach „re-użycia” 81
6. Mechanizm aktualizacji analizy ex ante instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim 88
7. Tabela wniosków i rekomendacji 91

Wykaz skrótów

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
B+R / B+R+I	Działalność badawczo-rozwojowa / badawczo-rozwojowa i innowacyjna
CATI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą telefoniczną
CAWI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą internetową
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (2014-2020)
FIZAN	Fundusz Inwestycyjny Zamknięty Aktywów Niepublicznych
FENG	Fundusze dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2017 (program ogólnokrajowy)
FEnIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
FEPZ	Fundusze Europejskie dla Pomorza Zachodniego 2021-2027
FIP	Feed-in-premium, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
FTiR	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GOZ	Gospodarka obiegu zamkniętego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IZ RPO WZ	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020 lub 2021-2027
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KARR	Koszalińska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LPR	Lokalny program rewitalizacji
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
PFP	Pomorski Fundusz Pożyczkowy
PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
PV (panele, farmy)	Fotowoltaiczne (ang. photovoltaics)
ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RPD	Roczny Plan Działań
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WZ 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego 2014-2020
SFP	Szczeciński Fundusz Pożyczkowy Sp. z o.o.
SP ZOZ	Samodzielne Publiczne Zakłady Opieki Zdrowotnej.
SSW	Specjalna Strefa Włączenia
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TRL	Poziom gotowości technologicznej (skala)
UMWZ	Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WwS	Pierwszy biznes – Wsparcie w Starcie
VC	Venture Capital
ZARR	Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego SA
ZFR	Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju

1. Cel i zakres badania

1.1. Cele badania

W niniejszym raporcie prezentujemy efekty prac przeprowadzonych w ramach Modułu II ewaluacji pt.: „Ocena ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027”. Dokument ten zawiera rozwinięcie i uszczegółowienie wniosków i rekomendacji zawartych w raporcie z modułu I, w którym zidentyfikowane zostały obszary, które w FEPZ 2021-2027 należy wspierać w formie zwrotnej. Cele szczegółowe przypisane do moduł II ewaluacji wiązały się z zaprojektowaniem konkretnych instrumentów finansowych, jakie stosowane mają być w perspektywie 2021-2027, obejmują one:

1. *Rekomendacje w zakresie kwot wkładu z RPO WZ 2021-2027 do instrumentów finansowych w okresie do 2030 roku z podziałem na: opłaty zarządzania dla pośredników finansowych w myśl art.2(21) Rozporządzenia Ogólnego oraz beneficjenta w rozumieniu art. 2 (8)(d) Rozporządzenia Ogólnego oraz wsparcie dla Ostatecznych Odbiorców w rozumieniu art. 2 (17) niniejszego Rozporządzenia. Powyższe alokacje winny zostać zaprezentowane także w podziale na cele polityki, cele szczegółowe RPO.*
2. *Ostrożną ocenę ex ante ryzyka dla wsparcia w formie poręczeń/gwarancji z określeniem współczynnika mnożnikowego dla poszczególnych produktów finansowych i na tej podstawie określenie adekwatnego wkładu z programu do instrumentów finansowych.*
3. *Rekomendacje w zakresie szczegółowych produktów finansowych, o których mowa w art. 2(16) Rozporządzenia Ogólnego w tym ewentualną potrzebę zróżnicowanego traktowania inwestorów, z uwzględnieniem możliwości połączenia wsparcia instrumentów finansowych ze wsparciem dotacyjnym lub innymi formami zachęt, w szczególności możliwości o których mowa w art. 52(4) Rozporządzenia Ogólnego, mając na uwadze także kwestie pomocy publicznej.*
4. *Wskazanie docelowej grupy ostatecznych odbiorców dla poszczególnych produktów finansowych.*
5. *Wskazanie oczekiwanego wkładu instrumentów zwrotnych w osiąganie celów szczegółowych.*
6. *Identyfikację stosowanych w planowanej interwencji w okresie 2021—2027 wskaźników wraz z oszacowaniem metodologii szacowania oraz oszacowaniem ich wartości początkowych, pośrednich i końcowych z uwzględnieniem wymogów Komisji Europejskiej i MFiPR z uwzględnieniem skutków pandemii SARS-CoV-2 w województwie zachodniopomorskim.*
7. *Wskazanie możliwości uzyskania i oszacowanie efektów dźwigni w ramach zaproponowanych produktów finansowych.*

8. *Opracowanie mechanizmu pozwalającego na okresowy przegląd i aktualizację oceny ex ante podczas wdrażania instrumentów finansowych.*
9. *Analizę zdolności, potencjału instytucjonalnego podmiotów występujących w województwie zachodniopomorskim do wdrażania instrumentów finansowych dla podmiotów objętych wsparciem RPO WZ do wdrażania określonych produktów finansowych.*
10. *Wskazanie możliwości wykorzystania środków zwróconych z instrumentów finansowych 2007-2013 i 2014-2020 pozostających w dyspozycji Zarządu Województwa Zachodniopomorskiego w odniesieniu do zapewnienia komplementarności wsparcia, demarkacji wsparcia oraz do możliwości zapewnienia wkładu krajowego dla instrumentów finansowych w perspektywie 2021-2027.*
11. *Przedstawienie skonsolidowanej propozycji strategii inwestycyjnej instrumentów finansowych uwzględniającej powyższe cele szczegółowe ww. dwóch modułów wraz ze wskazaniem, który ze sposobów wdrażania instrumentów finansowych opisanych w art. 53 Rozporządzenia Ogólnego, będzie najbardziej właściwy i dlaczego.*

1.2. Metodologia badawcza

Główną metodą badawczą wykorzystaną w okresie przypadającym na realizację Modułu II była analiza danych zastanych oraz – na potrzeby wypracowania rekomendacji końcowych – warsztaty eksperckie, oddzielnie dla instrumentów finansowych planowanych w Celach polityki 1, 2 i 4.

1. **Analiza danych zastanych** – w ramach modułu II koncentrowała się wokół dokumentów determinujących warunki udzielania wsparcia w ramach instrumentów finansowych perspektyw 2021-2027 (głównie rozporządzeniach UE i dokumentach krajowych).
2. **Warsztaty eksperckie** – w ramach modułu II przeprowadzono 3 warsztaty z udziałem ekspertów zewnętrznych oraz przedstawicieli UWMZ, których celem było wypracowanie rekomendacji dotyczących możliwości zastosowania instrumentów zwrotnych w FEPZ 2021-2027.

Materiał badawczy, pochodzący z wykorzystania ww. technik badawczych gromadzono w okresie czerwiec-sierpień 2021 r.

2. Produkty finansowe w przekroju Celów polityki (CP) i celów szczegółowych (CS)

2.1. Ogólny układ instrumentów finansowych

W wyniku badań przeprowadzonych w ramach Modułu I niniejszej ewaluacji[7] wskazane zostały obszary udostępniania wsparcia w formie instrumentów finansowych w nowym programie regionalnym województwa zachodniopomorskiego (na lata 2021-2027).

W ramach kontynuowanych prac doradczych (Moduł II ewaluacji), dokonano przeglądu zaproponowanych wcześniej dziedzin stosowania interwencji z wykorzystaniem instrumentów finansowych. Przegląd ten przeprowadzony został pod kątem oceny aktualności sformułowanych na wcześniejszym etapie propozycji obszarów, w ramach których zasadne jest stosowanie instrumentów finansowych. Zabieg ten okazał się konieczny w związku z pojawieniem się (w sierpniu 2021 r.) kolejnej wersji projektu programu FEPZ 2021-2027. Ostatecznie, zmiany, które wprowadzono do wcześniejszej wersji projektu programu, aktualne na koniec sierpnia 2021 r., zostały odpowiednio uwzględnione w ramach prac badawczych Modułu II, dotyczących projektowania instrumentów finansowych w programie FEPZ 2021-2027.

Należy zaznaczyć, że zakres zmian wprowadzonych do programu FEPZ 2021-2027 (w stosunku do wersji z kwietnia 2021 r.) nie podważył wcześniejszych, głównych konkluzji, poza jedną, dotyczącą propozycji stosowania instrumentów finansowych kierowanych do przedsiębiorców i przeznaczonych na rozwój działalności przedsiębiorstw w sferze turystyki (i ewentualnie także kultury). Na poprzednim etapie prac (Moduł I), wstępnie uznano, iż uzasadnione jest zaprogramowanie takiego instrumentu w ramach CP4, w dziedzinie interwencji publicznej, objętej CS vi, tj. w zakresie wzmocnienia roli kultury i turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych. Jednak z uwagi na dokonaną w projekcie programu zmianę, polegającą na ograniczeniu listy beneficjentów wsparcia w tym celu szczegółowym (z listy potencjalnych beneficjentów wsparcia wyłączono przedsiębiorców), interwencja w formie instrumentów finansowych w dziedzinie wsparcia objętej tym celem straciła uzasadnienie. Tym niemniej, wsparcie w formie instrumentów finansowych w sferze turystyki[8] uwzględniono jako przedmiot finansowania w CP1, jednak wyłącznie dla przedsiębiorców[9], w zakresie interwencji CS iii (dziedzina ukierunkowana na

[7] Wyniki badań oraz rekomendacje dotyczące obszarów stosowania instrumentów finansowych w programie FEPZ 2021-2027 zawiera Raport cząstkowy 1 w ramach „Oceny ex ante instrumentów finansowych wdrażanych w województwie zachodniopomorskim w latach 2021-2027", lipiec 2021 r.

[8] Turystyka jest jedną z inteligentnych specjalizacji regionu.

[9] W raporcie z Modułu I ten instrument był planowany w ramach CP4 i skierowany również do JST. Podjęliśmy jednak decyzję o rezygnacji z instrumentu skierowanego do JST, głównie z powodu trudnego do oszacowania popytu, a także przewidywanej prawdopodobnie niewielkiej liczby wysokowartościowych transakcji, co powoduje wysokie ryzyka, związane z tworzeniem takiego instrumentu. Dodatkowo, trzeba pamiętać o bardzo niekorzystnych oddziałowujących na JST zmianach podatkowych w ramach programu „Polski Ład". Z kolei pożyczki dla przedsiębiorców działających w sferze turystyki postanowiliśmy przenieść do CP1 – tego typu pożyczki były udanie wdrażane w ramach RPO WZ 2014-2020.

wzmocnienie i wzrost konkurencyjności sektora MŚP w województwie zachodniopomorskim – jako taka, nadająca się do włączenia w jej spektrum wsparcia projektów dotyczących turystyki.

Ostatecznie, „mapa" obszarów stosowania instrumentów finansowych w programie FEPZ 2021-2027 jest następująca (wskazujemy tu zarówno na obszary stosowania, jak i typy proponowanych instrumentów finansowych – szczegółowo omawiamy je w dalszej części opracowania):

- **CP1, CS iii** – cel szczegółowy, skoncentrowany na zapewnieniu wsparcia służącego wzmocnieniu wzrostu i podniesieniu konkurencyjności MŚP w województwie zachodniopomorskim – w ramach interwencji tego celu uzasadnione jest stosowanie instrumentów finansowych / dłużnych (mieszanych – z komponentem umorzeniowym)[10].
- **CP2, CS i, CS ii** (obszar energetyki) oraz **CS vi** (GOZ)– cele szczegółowe, odpowiednio, dotyczące: (i) promowania środków na rzecz efektywności energetycznej, (ii) promowania odnawialnych źródeł energii oraz promowania transformacji przedsiębiorstw w kierunku GOZ (vi) – w przypadku wszystkich celów szczegółowych proponowane są instrumenty finansowe / dłużne (mieszane, obejmujące zarówno umorzenia, jak i dotacje); instrumenty finansowe wspierające wzrost efektywności energetycznej w zachodniopomorskim sektorze MŚP, mieszkalnictwie wielorodzinnym i budynkach użyteczności publicznej, transformację MŚP w kierunku GOZ, w tym z elementem poprawy efektywności energetycznej, a także rozwój OZE przez różne grupy odbiorców wsparcia.
- **CP5, CS i** – cel szczegółowy, dotyczący wspierania zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich – instrument finansowy dłużny / mieszany (z komponentem umorzeniowym), wspomagający procesy rewitalizacji, traktowany jako uzupełniający finansowanie inwestycji w ramach programów rewitalizacji – skierowany do szerokiego grona potencjalnych odbiorców ostatecznych.

Warto przy okazji wskazać jeszcze kilka ważnych aspektów zastosowania instrumentów finansowych w ramach FEPZ 2021-2027, które – z powodu braku instrumentu umorzeń – nie miały zastosowania w okresie 2014-2020[11].

[10] W sferze interwencji CS iii wskazujemy także na zasadność uruchomienia wsparcia poręczeniowego na poziomie regionu, uznając, że interwencja realizowana w tej formie instrumentu finansowego jest nadal pożądana i może być efektywna. Jednak, z uwagi na specyficzną sytuację na rynku zabezpieczeń transakcji finansowania dłużnego (w szczególności chodzi tu o zabezpieczenia zobowiązań kredytowych), wskazujemy, że tego typu instrument powinien być rozwijany w ramach „re-użycia" środków z instrumentów finansowych (poprzednich perspektyw programowych).

[11] Z wyjątkiem stosowanego na bardzo niewielka skalę instrumentu pomocy zwrotnej.

W poniższej tabeli pokazujemy porównanie „czystego” instrumentu dotacyjnego oraz instrumentu pożyczki z umorzeniem, oferowanych na bazie środków europejskich okresu 2021-2027. W praktyce jednak, brak jest porównań zalet i wad obu rodzajów instrumentów, na bazie dotychczasowych doświadczeń, możliwe to będzie na pewno po zakończeniu kolejnego okresu programowania.

Tabela 1 Porównanie instrumentu dotacyjnego oraz instrumentu pożyczki z umorzeniem – kluczowe cechy

Porównywana cecha	Pożyczka z umorzeniem	Dotacja
Procedura aplikacyjna	Brak sformalizowanych konkursów, co do zasady procedura może być szybsza.	Złożona i długotrwała, w formie konkursu z bardzo sformalizowaną oceną wniosku.
Określenie zdolności kredytowej	Przeważnie dość restrykcyjne badanie zdolności kredytowej (zdolności do spłaty pożyczki).	Brak badania, w kontekście pozyskania dotacji, zdolności kredytowej – badaniu podlega natomiast opłacalność inwestycji, niekiedy pojawia się wyliczanie tzw. luki w finansowaniu.
Zabezpieczenia	Przeważnie dość znaczne, szczególnie dla finansowania dużej wielkości.	Zróżnicowane, przeważnie znacznie mniej wymagające.
Trwałość rezultatów projektu	Brak wymogu, poza regionalną pomocą inwestycyjną, w ramach której wymagane jest utrzymanie danej inwestycji przez okres 5 lat, a dla MŚP 3 lat.	Przeważnie wymagana, dla sektora MŚP – 3 lata.
Konieczność konkurencyjnego zakupu dóbr i usług ze środków wsparcia	Brak wymogu.	Tak, zgodnie z procedurami dla danego okresu programowania.
Intensywność wsparcia	Zróżnicowana, zależna od występowania umorzenia i jego wielkości, zapadalności pożyczki oraz relacji oprocentowania pożyczki do właściwej stopy referencyjnej KE oraz jej wielkości. Przy obecnym	Zróżnicowana, zależna od intensywności wsparcia w ramach danego programu pomocowego – przykładowo dla wsparcia udzielanego w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, na bazie projektu rozporządzenia o mapie pomocy

Porównywana cecha	Pożyczka z umorzeniem	Dotacja
	poziomie stopy referencyjnej[12] (poza umorzeniem) bardzo niska.	regionalnej ma wynosić, w województwie zachodniopomorskim, 50% dla firm średnich, a 60% dla firm mikro i małych. Praktycznie, intensywność wsparcia jest zawsze wyższa lub dużo wyższa, niż dla pożyczki z umorzeniem.
Udział własny	Przeważnie brak wymogu, o ile nie wynika z regulacji odpowiedniego programu pomocowego. Oznacza to, że w niektórych przypadkach ze środków instrumentu finansowego można sfinansować nawet 100% inwestycji.	Na ogół wymagany, w zróżnicowanej wysokości, przykładowo dla wsparcia udzielanego w ramach regionalnej pomocy inwestycyjnej, na bazie projektu rozporządzenia o mapie pomocy regionalnej ma wynosić, w województwie zachodniopomorskim, 50% dla firm średnich, a 40% dla firm mikro i małych.

Źródło: Opracowanie własne.

Odrębną kwestią pozostają kryteria i moment ewentualnego umorzenia pożyczki. Jeżeli chodzi o kryteria, to – tak jak w przypadku instrumentów dotacyjnych – w większości przypadków uznajemy, że warunkiem umorzenia jest zrealizowanie i rozliczenie projektu. Na umorzenia można bowiem patrzeć jak na swego rodzaju nagrodę, o czym piszemy niżej, ale także, jak na typową dotację (tyle, że wbudowaną w instrument zwrotny), wówczas jedynym warunkiem pozostaje zrealizowanie projektu. Oczywiście, zdarzają się instrumenty, w których częściowe umorzenie jest swego rodzaju nagrodą za osiągnięte efekty. Tego typu instrumenty były dotąd wdrażane głównie ze środków krajowych, w przypadku FEPZ 2021-2027 proponujemy je dla wybranych instrumentów w sferze efektywności energetycznej. Warto też pamiętać, że podstawową wadą instrumentów z warunkowym umorzeniem jest konieczność wyznaczenia kryteriów wielkości umorzenia i konieczność ich operacjonalizacji, a także badania ich realizacji, co często bywa dość trudne. Dlatego też w przypadku projektowania takich umorzeń staramy się zaproponować stosunkowo obiektywne kryteria, jak najmniej obciążające pośredników finansowych.

[12] Aktualnie 1,18%.

Kolejną kwestią pozostaje moment umorzenia części pożyczki. Co do zasady proponujemy, aby miało to miejsce w momencie zakończenia rzeczowej i finansowej realizacji projektu i rozliczeniu sfinansowanych pożyczką kosztów[13]. Zaletą tego rozwiązania jest motywowanie pożyczkobiorcy do szybkiej realizacji i rozliczenia projektu, a także to, że po umorzeniu pozostaje mu do spłaty mniejsza kwota, zatem jest on mniej obciążony spłatami rat kapitałowych i odsetkowych. Oczywiście, można przyjmować inne rozwiązania, na przykład umarzać ostatnie raty pożyczki, odpowiadające wartościowo procentowej wielkości umorzenia. Naszym zdaniem takie rozwiązanie jest mniej korzystne, powoduje, że instrument traci na atrakcyjności, szczególnie w obecnych, dość niepewnych czasach. Oczywiście pojawiają się argumenty, że po umorzeniu pożyczkobiorcy mogą przestać spłacać pożyczki. Naszym zdaniem, takie ryzyko jest bardzo niewielkie (jakość portfela pożyczek udzielanych ze środków publicznych jest przeważnie bardzo dobra), ale można zaproponować ewentualne rozwiązania minimalizujące takie ryzyko. Jedno rozwiązanie to określenie w umowie pożyczki, że w razie braku terminowej spłaty pożyczki, pożyczkobiorca musi także zwrócić jej umorzoną kwotę. Druga możliwość (choć nie jesteśmy jej zwolennikami), to określenie, że np. dla 20% umorzenia 15% jest umarzane w momencie zrealizowania projektu, a 5% w momencie, gdy wartość pożyczki pozostałej do spłaty osiąga kwotę równą 5% całej kwoty pożyczki. Takie kwestie powinny zostać określone w odpowiedniej metryce produktu finansowego, przez menedżera funduszu powierniczego w porozumieniu z IZ FEPZ. Oczywiście, rozwiązanie to znacznie komplikuje proces zarządzania instrumentem finansowym

Dla poszczególnych instrumentów finansowych proponujemy zastosowanie rozmaitych podstaw prawnych do zaoferowania pożyczek jako pomocy *de minimis* lub pomocy publicznej. Nie proponujemy natomiast zastosowania zróżnicowanego traktowania inwestorów, w przypadku instrumentów pożyczkowych bowiem zróżnicowane traktowanie inwestorów musiałoby polegać na nierównym udziale wkładu pośrednika finansowego i wkładu RPO w stratach. Naszym zdaniem tego typu rozwiązanie nie jest konieczne (proponowane instrumenty nie są obciążone bardzo wysokim ryzykiem), a ponadto mogłoby działać demotywująco na pośredników w sferze dołożenia należytej staranności, jeżeli chodzi o udzielanie relatywnie bezpiecznych pożyczek.

2.2. Nowoczesna, innowacyjna gospodarka (CP1)

Cel polityki 1 obejmuje cztery cele szczegółowe, dotyczące: CS i – rozwijania i wzmacniania zdolności badawczych, CS ii – czerpania korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych, CS iii – wzmocnienia trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz CS iv – rozwijania umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości.

[13] Naturalnie, ostateczny odbiorca po rozliczeniu projektu i ewentualnym umorzeniu części pożyczki, nadal spłaca jej pozostałą część.

Analiza zasadności stosowania określonych sposobów wsparcia w programie FEPZ w przekroju jego celów szczegółowych, której wyniki opisano w Raporcie cząstkowym 1, wskazała na adekwatne dla poszczególnych obszarów formy wsparcia. Jeśli chodzi o finansowanie o charakterze zwrotnym w dziedzinach wsparcia CP1, to znaczący (odpowiedni) potencjał do stosowania instrumentów finansowych zidentyfikowano w CS iii (w tym także, uwzględnione w tej interwencji wspieranie w sferze turystyki).

W przypadku pozostałych celów szczegółowych CP1 za adekwatne uznano stosowanie bezzwrotnych form wsparcia. Uzasadnienie dla takiego wyboru stanowił szereg zidentyfikowanych argumentów, związanych ze specyfiką przedmiotu wsparcia i typów projektów charakterystycznych dla objętych interwencją dziedzin tego celu. Argumenty te dotyczyły między innymi bardzo wysokiego ryzyka inwestycyjnego (np. projekty badawczo-rozwojowe i innowacyjne wspierane w ramach CS i, charakteryzujące się niskimi poziomami gotowości technologicznej), a także faktu, iż znaczna część interwencji w tych obszarach nie będzie mieć cechy dochodowości (często w ogóle nie będzie generować przychodów), jak również nie będzie generować wystarczających oszczędności lub będą one bardzo trudno mierzalne, a co więcej często ujawnią się jedynie w długiej perspektywie czasowej (np. działania w zakresie podniesienia i rozwijania umiejętności cyfrowych mieszkańców województwa, działania w zakresie przedsiębiorczego odkrywania, podejmowane w celu identyfikacji nowych dziedzin inteligentnej specjalizacji regionu, monitoring rozwoju inteligentnych specjalizacji województwa, czy też wspieranie rozmaitych form regionalnych powiązań kooperacyjnych – np. w postaci klastrów i sieci skupiających przedsiębiorców, jak i inne podmioty tzw. sfery otoczenia biznesu). Ponadto, wiele z tych przedsięwzięć ma charakter „systemowy" tzn. odnosi się do tworzenia ogólnych warunków sprzyjających rozwojowi województwa zachodniopomorskiego, w tym jego sfery gospodarczej, a także promocji określonych dziedzin i zachowań (np. działania w zakresie cyfryzacji, przynoszącej korzyści dla obywateli, działania skierowane na wzmacnianie kompetencji regionalnych instytucji rozwoju biznesu i obejmujące rozwijanie powiązań pomiędzy nimi i przedsiębiorstwami, promocja gospodarcza województwa, w tym w aspekcie internacjonalizacji).

Powracając do form wsparcia przewidzianych w CS iii, w którym zidentyfikowano możliwości stosowania instrumentów zwrotnych, trzeba uzupełnić, iż nie dotyczy to wszystkich dziedzin tematycznych i dziedzin projektów, objętych w programie tym celem szczegółowym, a tylko wybranych z nich. Argumentacja uzasadniająca takie rozstrzygnięcie jest (co do zasady) podobna do przedstawionej powyżej, dotyczącej pozostałych celów szczegółowych interwencji. Mianowicie w województwie zachodniopomorskim w sferze tematycznej CS iii przewidziano pewne działania, w odniesieniu do których nie jest zasadne stosowanie instrumentów finansowych. W aktualnej wersji projektu FEPZ 2021-2027 (sierpień 2021), pośród całego katalogu interwencji, działania wspierające, w przypadku których interwencja powinna zostać oparta na instrumentach bezzwrotnych, są następujące:

- wsparcie procesów tworzenia nowych przedsiębiorstw poprzez rozwijane inkubatory przedsiębiorczości, w tym technologiczne, a także inne działania mające na celu rozwój regionalnego ekosystemu startupowego (obecnie system ten nie jest wystarczająco rozwinięty i dlatego wymaga wsparcia o maksymalnym poziomie preferencji),
- wsparcie rozwoju terenów inwestycyjnych / infrastruktury biznesowej,
- wsparcie jednostek samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorczości oraz w zakresie obsługi inwestora (szczególnie na szczeblu lokalnym),
- promocja gospodarki regionalnej, w tym wsparcie internacjonalizacji przedsiębiorstw i promocja eksportu oraz
- przygotowanie i wdrożenie nowych modeli biznesowych przedsiębiorstw (w tym, poprzez wspólne projekty przedsiębiorstw i instytucji otoczenia biznesu)[14].

Ostatecznie, jako dziedziny stosowania instrumentów finansowych w CS iii uznajemy wspieranie inwestycji przedsiębiorstw (MŚP) prowadzących do ich trwałego wzmocnienia oraz podnoszących ich konkurencyjność (z uwzględnieniem preferencji opartych na innowacyjności, dziedzinie inwestycji, ich lokalizacji – chodzi tu o lokalizację na terenie Specjalnej Strefy Włączenia – SSW). Jednocześnie dopuszczamy, iż obie ww. dziedziny wykorzystania instrumentów finansowych nie wykluczają stosowania rozwiązań szczególnych, tj. realizowanych w formie bezzwrotnej, dotyczących SSW, jak również branż o szczególnym znaczeniu dla regionu[15].

Powyższej wskazane dziedziny stosowania instrumentów finansowych wyselekcjonowano, jako adekwatne do stosowania zwrotnych form wsparcia z uwagi na gospodarczy i jednoznacznie przychodowy charakter, a także zdecydowanie niższe ryzyko inwestycyjne, potencjalnie wspieranych w nich projektów, niż w przypadku (przykładowo) projektów opartych o pierwiastek badawczo-rozwojowy. Przy czym, z uwagi na cele rozwojowe

[14] Obecny (sierpień 2021) katalog typów projektów objętych CS iii nie obejmuje projektów (uwzględnionych w wersji wcześniejszej projektu FEPZ, tj. wzmacniania klastrów / budowania i wzmacniania powiązań klastrowych. Działania w tym zakresie przesunięte zostały do dziedzin interwencji, objętych CS iv (rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości). Nowe ulokowanie tej dziedziny interwencji jest oczywiście słuszne, bowiem odpowiada charakterystycznej „systemowości" wsparcia w tym celu szczegółowym. Jednak, zmiana ta nie ma większego znaczenia dla projektowania instrumentów finansowych, bowiem niezależnie od przypisania tej dziedziny do określonego (innego) celu szczegółowego, wsparcie tego rodzaju (na tego typu projekty) powinno zachodzić poprzez zastosowanie form bezzwrotnych (zgodnie z rozstrzygnięciami wielu analiz, a także ustaleń przedstawionych w ramach Raportu cząstkowego 1, opracowanego w niniejszym zamówieniu).

[15] Odwołujemy się tu do zapisów projektu FEPZ, w którym zakłada się wsparcie dotacyjne dla przedsiębiorstw realizujących strategiczne inwestycje rozwojowe na obszarze SSW, uzasadnione ze względu na konieczność przeciwdziałania społeczno-gospodarczym skutkom pandemii koronawirusa. Ponadto, wsparciem mogą zostać objęte branże, które mają szczególne znaczenie dla rozwoju regionu, a ze względu na kryzys gospodarczy wywołany skutkami pandemii COVID-19 borykają się z ogromnymi trudnościami, które w sposób znaczący dotknąć mogą rozwój całego regionu. W związku z tym założeniami, alokacja na instrumenty finansowe w ramach CS iii stanowić musi część łącznej alokacji przewidzianej na ten cel (co uwzględniamy dalej).

i założenia polityku publicznej samorządu województwa zachodniopomorskiego[16], zdecydowano jednocześnie, że instrumenty te powinny charakteryzować się określonym poziomem preferencji. Natomiast, występowanie oraz stopień preferencji instrumentu powinien brać pod uwagę trzy główne kryteria, tj.:

- przedmiot projektu (tj. dziedzina / przedmiot inwestycji, której dotyczy projekt – jej zgodność z priorytetami rozwojowymi województwa)[17],
- innowacyjność projektu (wdrożenie dzięki pozyskanemu finansowaniu nowego lub znacznie ulepszonego produktu lub procesu, z ewentualnie towarzyszącą innowacyjnością w sferze organizacji lub marketingu),
- lokalizacja projektu (w tym przypadku szczególne znaczenie ma uwzględnienie odpowiednich rozwiązań dla obszarów SSW w województwie zachodniopomorskim – w celu uwzględnienia w instrumencie finansowych kluczowych założeń wymiaru terytorialnego polityki regionalnej)[18].

Ponadto, do projektowania instrumentów finansowych wykorzystano ustalenia związane z luką finansowania w województwie zachodniopomorskim (opisaną i oszacowaną w ramach prac doradczych dotyczący Modułu 1, Raport cząstkowy 1). Ustalenia te wskazały na zasadność zaprojektowania standardowego instrumentu finansowego, stanowiącego odpowiedź regionalnej polityki publicznej na zjawisko luki, tj. kierunkowania wsparcia do pewnych kategorii przedsiębiorstw, których zjawisko to dotyczy w największym stopniu (są to przede wszystkim mniejsze kategorie wielkościowe przedsiębiorstw, składających się na regionalny sektor MŚP).

2.2.1. Instrumenty finansowe – CS iii

W CS iii proponujemy ustanowienie dwóch instrumentów finansowych o charakterze dłużnym. Ponadto, dalej w opisie przedstawiamy także propozycję instrumentu poręczeniowego, jednakże nie przesądzając ostatecznie o jego lokalizacji w architekturze

[16] Odzwierciedlone w „Strategii Rozwoju Województwa Zachodniopomorskiego do roku 2030". UMWZ, SRWZ do roku 2030 (pobrano: 20.08.2021) – w szczególności II Cel strategiczny „Dynamiczna Gospodarka", s. 45-47 oraz w zakresie założeń dotyczących terytorialnego wymiaru polityki regionalnej, s. 55-56.

[17] Dla celów projektowania instrumentów finansowych, za priorytetowe kierunki rozwoju województwa uznajemy dziedziny inteligentnych specjalizacji województwa zachodniopomorskiego, zob. Wykaz Inteligentnych Specjalizacji Województwa Zachodniopomorskiego IS województwa zachodniopomorskiego (pobrano: 20.08.2021) – zob. w szczególności „Tablica powiązań pomiędzy regionalnymi i inteligentnymi specjalizacjami województwa zachodniopomorskiego", s. 20 (w najbliższym czasie, jako efekt „przedsiębiorczego odkrywania", katalog inteligentnych specjalizacji regionalnych planuje się zmodyfikować – w katalogu tym znajdą się: (1) branża rolno-drzewna, (2) metalowa, (3) „niebieska" gospodarka i „zielony" transport, w tym logistyka, (4) branża chemiczno-opakowaniowa, (5) turystyka i rekreacja oraz (6) usługi przyszłości – tak ustalony katalog komasuje dziedziny specjalizacji istniejące dotąd, a dodatkowo poszerza je o turystykę).

[18] „Specjalna Strefa Włączenia na obszarze województwa zachodniopomorskiego oraz planowane kierunki działań interwencyjnych", dokument po czwartej aktualizacji, Specjalna Strefa Włączenia (SSW) (pobrano: 20.08.2021).

wsparcia w ramach FEPZ. Natomiast, jeśli chodzi o wspomniane na wstępie instrumenty pożyczkowe, to są to[19]:

- „Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności" oraz
- „Standardowa pożyczka rozwojowa".

Pierwszy z instrumentów zaprojektowany został jako uniwersalne rozwiązanie, służące podnoszeniu konkurencyjności regionalnych MŚP, będącego wynikiem inwestycji w wartości niematerialne i prawne, inwestycji w maszyny urządzenia i wyposażenie, w tym także zapewniających robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych, a także prowadzących do rozwoju poziomu technologicznego przedsiębiorstwa.

Inwestycje realizowane w oparciu o ten instrument finansowych powinny prowadzić do zwiększenia efektywności produkcji oraz, zasadniczych zmian procesu produkcyjnego. Zakres potencjalnych inwestycji obejmować będzie również finansowanie procesu cyfryzacji przedsiębiorstw, umożliwiające zmianę modelu biznesowego na cyfrowy (cyfryzacja traktowana jako narzędzie innowacyjnego rozwoju przedsiębiorstwa). Zakłada się, że instrument służyć będzie finansowaniu projektów o wysokiej wartości.

Drugi z instrumentów – „Standardowa pożyczka rozwojowa" – będzie analogiczny co do zakresu rzeczowego finansowania. W tym jednak przypadku zasadnicza różnica związana jest z grupą docelową, która jest ograniczona do kategorii mikro i małego przedsiębiorstwa. Instrument ten stanowi zatem próbę zaadresowania luki finansowania, która skupia się przede wszystkim na tych dwóch kategoriach podmiotowych. Często również tego typu podmioty wykazują niższe wartościowo potrzeby inwestycyjne – dlatego w „Standardowej pożyczce rozwojowej" inny jest także (mniejszy) zakres dostępnego finansowania. Oczywiście w przypadku potrzeb / projektów wysokowartościowych, które mogą być właściwe także dla niektórych mikro i małych firm, pamiętajmy że nie są one wykluczone z możliwości ubiegania się „Pożyczkę na innowacyjność i wzrost konkurencyjności. Wreszcie, w przypadku finansowania „Standardową pożyczką rozwojową" dostępny będzie podobny zakres preferencji, jak w przypadku „Pożyczki na innowacje i wzrost konkurencyjności". Podsumowując, logika tego instrumentu zmierza zatem do tego, aby dostępny był uniwersalny instrument inwestycyjny, dotyczący podobnych typów nakładów inwestycyjnych, jednak przeznaczony wyłącznie dla segmentu mikro i małych firm (te kategorie firm, znalazłyby się w trudniejszej sytuacji, w przypadku konieczności konkurowania o środki z segmentem podmiotów średniej wielkości, bowiem pozycja tych ostatnich jest – co do zasady – pod wieloma względami silniejsza. To też stanowi główne uzasadnienie, przemawiające za potrzebą istnienia takiego instrumentu.

[19] Zaproponowane poniżej nazwy własne instrumentów mają charakter roboczy.

Dalej, przedstawiamy opisane w formie fiszek dłużne instrumenty finansowe. Opis ten poprzedza omówienie układu preferencji dla poszczególnych instrumentów. Preferencje wyglądają następująco:

- Umorzenia – analogiczne w przypadku obu instrumentów (sumujące się, odpowiednio do specyfiki finansowanego przedsięwzięcia):
  - 10% kapitału pożyczki z tytułu zakończenia realizacji inwestycji w sferze dziedzin preferowanych,
  - 10% umorzenia kapitału pożyczki z tytułu wdrożenia innowacyjnego rozwiązania (nowego / znacznie ulepszonego) produktu lub technologii (innowacja produktowa lub procesowa oraz powiązane z nimi z innowacje organizacyjne i marketingowe).
  - 10%, jeśli inwestycja realizowana jest na obszarze SSW.
- Inne preferencje (katalog preferencji uzupełniają dodatkowe rozwiązania zachęcające do skorzystania z instrumentu finansowego; są to także rozwiązania, dotyczące obu rodzajów pożyczek):
  - brak konieczności wniesienia wkładu własnego pożyczkobiorcy do projektu (element ten nie jest tu obligatoryjny, natomiast stanowi standard w przypadku finansowania komercyjnego),
  - możliwość wykorzystania części kapitału na usługi doradcze lub szkoleniowe[20], zarówno związane z przygotowaniem inwestycji, dotyczące fazy jej realizacji, jak również eksploatacji efektów inwestycji (przykładowo, można by tu wskazać na możliwość sfinansowania potrzeb – powiązanych z inwestycją – w zakresie uruchomienia lub rozwoju działalności eksportowej),
  - choć oba wskazane rodzaje pożyczek mają charakter inwestycyjny, to w ramach finansowanych kosztów dopuszczalne będzie pokrycie wydatków o charakterze obrotowym, pod warunkiem, że wydatki te będą niezbędne i wprost powiązane z inwestycją[21],
  - w przypadku obu rodzaju pożyczek uwzględniono stosunkowo długie okresy zwrotu pożyczki, wynoszące do 10 lat (w tym – również długie – okresy karencyjne, do 12 miesięcy; w przypadku pożyczek realizowanych w sferze turystyki przewidziano wydłużoną karencję – do 24 miesięcy[22], a także konstruowanie harmonogramu spłat z uwzględnieniem czynnika sezonowości).

[20] Tego rodzaju „koperta" w instrumencie finansowym jest wskazana przede wszystkim z uwagi na przedmiot finansowania, szczególnie zaś w „Pożyczce na innowacje i wzrost konkurencyjności ". Można przewidywać, iż przedmiot inwestycji będzie tu stosunkowo skomplikowany (np. w przypadku przedsięwzięć dotyczących robotyzacji / automatyzacji, czy też przekształcenia modelu działania na model cyfrowy).

[21] Np. zaopatrzenie w surowce i materiały niezbędne w związku z produkcją realizowaną w oparciu o dokonaną inwestycję / uruchomioną technologią.

[22] Dłuższy okres karencji, proponowany dla inwestycji w sferze turystyki, uzasadnia sezonowość biznesu turystycznego. Proponujemy również, aby okres karencji mógł być w różny sposób rozkładany w okresie realizacji przedsięwzięcia.

Rozwiązania tego typu mieszczą się w standardach spotykanych w produktach finansowych realizowanych z udziałem kapitalizacji ze środków publicznych[23].

Tabela 2 Fiszka instrumentu – Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności[24]

CP1 / CS iii	**Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności**			
Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu		Inwestycje w wartości niematerialne i prawne, maszyny, urządzenia i wyposażenie, zapewniające robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych, rozwój poziomu technologicznego, prowadzące do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa.		
Wielkość jednostkowej transakcji	**Min.**	**Max.**	**Karencja (max.)**	**Zapadalność (max.)**
	500 tys. zł	5 mln zł.	12 / 24 miesiące[25]	10 lat
Finanse i wskaźniki (w mln PLN)				
(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:				311,50
(1a) Wkład FEPZ				264,78
(1b) Wkład PF				46,73
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[26], w tym:				33,37
(2a) Wynagrodzenie MFP				13,91
(2b) Wynagrodzenie PF				19,47
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF				278,12

[23] Przykładowo, „Pożyczka inwestycyjna PLUS" i „Pożyczka inwestycyjna" w województwie zachodniopomorskim (działanie 1.9 RPO WZ 2014-2020) z okresem zapadalności 120 miesięcy i karencjami do 12 miesięcy oraz „Pożyczka na innowacje" w województwie pomorskim (działanie 1.2.2 RPO WP 2014-2020) z okresem zapadalności do 120 miesięcy i karencją do 24 miesięcy.

[24] Wartości sumowane w fiszkach mogą różnić się od sumy ich składników – różnice są niewielkie i wynikają z zaokrągleń (uwaga dotyczy wszystkich fiszek).

[25] Dłuższy okres karencji przewidziano dla pożyczek udzielanych w sferze turystyki.

[26] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)	155
(5) Przeciętna transakcja	1,79
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[27]	83,44
Typy finansowanych projektów	
Projekty zapewniające wzmocnienie i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa	• Zakup środków trwałych i urządzeń towarzyszących oraz wartości niematerialnych i prawnych, zapewniających robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych / usługowych, wzrost poziomu technologicznego w sferze produkcyjnej / usługowej działalności przedsiębiorstwa, w tym zapewniające warunki do wdrożenia nowych (znacząco ulepszonych) wyrobów / usług. • Zakup usług programistycznych lub gotowego oprogramowania, w celu opracowania lub wprowadzenia rozwiązania cyfryzującego procesy wytwórcze / usługowe, w tym zakup sprzętu ICT (np. sprzętu komputerowego, urządzeń związanych z przesyłem lub magazynowaniem danych, także urządzenia niskocenne). • Zakup usług doradczych lub szkoleniowych w celu wdrożenia rozwiązania cyfryzacyjnego lub rozwiązań zapewniających robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych / usługowych, także w zakresie efektów wykorzystania inwestycji w sferze działalności eksportowej.

[27] Podana wielkość ma charakter maksymalny. Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, zasadnie przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa (choćby z uwagi na fakt, iż zapewne wystąpią przedsięwzięcia nie spełniające żadnego z tytułów umorzeń, czy też, nie wszystkie będą zlokalizowane na obszarze SSW). Zatem, na chwilę obecną zakładać można, że wolumen umorzeń ukształtuje się w połowie przedziału 0-30% (wyniesie 15%), co oznacza wartość 41,08 mln zł.

	• Zakup gruntów, budowa i rozbudowa budynków i budowli niezbędnych do instalacji i uruchomienia środków trwałych i urządzeń będących przedmiotem inwestycji. • Uzupełniająco, finansowanie potrzeb obrotowych, związanych bezpośrednio z przedmiotem inwestycji.
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[28]	
Odpowiednio do cech projektu	• Umorzenia: – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku przedsięwzięć realizowanych w dziedzinach priorytetowych, – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku wdrożenia innowacyjnego (nowego / znacznie ulepszonego) produktu lub technologii (innowacja produktowa lub procesowa oraz powiązane z nimi innowacje organizacyjne i marketingowe). – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarze SSW. Stosownie do specyfiki przedsięwzięcia, umorzenia mogą się sumować.
Warunki umorzenia pożyczki	Zakończenie realizacji inwestycji – weryfikacja poprzez np. wizytację w miejscu inwestycji przedstawiciela pośrednika finansowego (raport + dokumentacja fotograficzna). W przypadku wątpliwości co do poziomu innowacyjności rozwiązań (wobec ustaleń zawartych we wniosku pożyczkowym / dokumentacji formalnej składanej na etapie pozyskiwania pożyczki) wstrzymanie decyzji o umorzeniu – następnie –

[28] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.

	zasięgnięcie opinii eksperta (decyzja na podstawie opinii eksperta).
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy posiadający siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego, i/lub prowadzący tu działalność w ramach istniejącego lub nowotworzonego zakładu.
Oprocentowanie i inne opłaty	Według stopy referencyjnej KE / z możliwością ustalenia oprocentowania jako preferencyjnego.
Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	• Brak wymogu wniesienia wkładu własnego do projektu, o ile wymóg taki nie wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej. • W przypadku pożyczek w sferze turystyki, karencja wydłużona maksymalnie do 24 miesięcy, harmonogram spłat konstruowany z uwzględnieniem sezonowości.
Dźwignia	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna (w szczególności)	Pomoc de minimis Regionalna pomoc inwestycyjna – art. 14 GBER[29] Pomoc inwestycyjna dla MŚP – art. 17 GBER Pomoc na usługi doradcze dla MŚP – art. 18 GBER Pomoc na finansowanie ryzyka – art. 21 GBER Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność – art. 22 GBER Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności – art. 28 GBER Pomoc na innowacje procesowe i organizacyjne – art. 29 GBER Pomoc szkoleniowa – art. 31 GBER

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3 Fiszka instrumentu – Standardowa pożyczka rozwojowa

CP1 / CS iii	**Standardowa pożyczka rozwojowa**

[29] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE.L Nr 187).

Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu		Inwestycje w wartości niematerialne i prawne, maszyny, urządzenia i wyposażenie, zapewniające robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych, rozwój poziomu technologicznego, prowadzące do wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstwa.		
Wielkość jednostkowej transakcji	**Min.**	**Max.**	**Karencja (max.)**	**Zapadalność (max.)**
	-	500 tys. zł.	12 / 24 miesiące[30]	10 lat

Finanse i wskaźniki (w mln PLN)	
(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:	133,50
(1a) Wkład FEPZ	113,48
(1b) Wkład PF	20,03
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[31], w tym:	14,30
(2a) Wynagrodzenie MFP	5,96
(2b) Wynagrodzenie PF	8,34
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF	119,20
(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)	426
(5) Przeciętna transakcja	0,28
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[32]	35,76

[30] Dłuższy okres karencji przewidziano dla pożyczek udzielanych w sferze turystyki.

[31] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

[32] Podana wielkość ma charakter maksymalny. Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, zasadnie przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa (choćby z uwagi na fakt, iż zapewne wystąpią przedsięwzięcia nie spełniające żadnego z tytułów umorzeń, czy też, nie wszystkie będą zlokalizowane na obszarze SSW). Zatem, na chwilę obecną zakładać można, że wolumen umorzeń ukształtuje się w połowie przedziału 0-30% (wyniesie 15%), co oznacza wartość 21,03 mln zł.

Typy finansowanych projektów	
Projekty zapewniające wzmocnienie i wzrost konkurencyjności przedsiębiorstwa	• Zakup środków trwałych i urządzeń towarzyszących oraz wartości niematerialnych i prawnych, zapewniających robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych / usługowych, wzrost poziomu technologicznego w sferze produkcyjnej / usługowej działalności przedsiębiorstwa, w tym zapewniające warunki do wdrożenia nowych (znacząco ulepszonych) wyrobów / usług. • Zakup usług programistycznych lub gotowego oprogramowania, w celu opracowania lub wprowadzenia rozwiązania cyfryzującego procesy wytwórcze / usługowe, w tym zakup sprzętu ICT (np. sprzętu komputerowego, urządzeń związanych z przesyłem lub magazynowaniem danych, także urządzenia niskocenne). • Zakup usług doradczych lub szkoleniowych w celu wdrożenia rozwiązania cyfryzacyjnego lub rozwiązań zapewniających robotyzację / automatyzację procesów wytwórczych / usługowych, także w zakresie efektów wykorzystania inwestycji w sferze działalności eksportowej. • Zakup gruntów, budowa i rozbudowa budynków i budowli niezbędnych do instalacji i uruchomienia środków trwałych i urządzeń będących przedmiotem inwestycji. • Uzupełniająco, finansowanie potrzeb obrotowych, związanych bezpośrednio z przedmiotem inwestycji.
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[33]	

[33] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.

Odpowiednio do cech projektu	• Umorzenia: – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku przedsięwzięć realizowanych w dziedzinach priorytetowych, – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku wdrożenia innowacyjnego (nowego / znacznie ulepszonego) produktu lub technologii (innowacja produktowa lub procesowa oraz powiązane z nimi innowacje organizacyjne i marketingowe). – 10% umorzenia kapitału pożyczki w przypadku przedsięwzięć zlokalizowanych na obszarze SSW. Stosownie do specyfiki przedsięwzięcia, umorzenia mogą się sumować.
Warunki umorzenia pożyczki	Zakończenie realizacji inwestycji – weryfikacja poprzez np. wizytację w miejscu inwestycji przedstawiciela pośrednika finansowego (raport + dokumentacja fotograficzna). W przypadku wątpliwości co do poziomu innowacyjności rozwiązań (wobec ustaleń zawartych we wniosku pożyczkowym / dokumentacji formalnej składanej na etapie pozyskiwania pożyczki) wstrzymanie decyzji o umorzeniu – następnie – zasięgnięcie opinii eksperta (decyzja na podstawie opinii eksperta).
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Mikro i mali przedsiębiorcy posiadający siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego, i/lub prowadzący tu działalność w ramach istniejącego lub nowotworzonego zakładu.
Oprocentowanie i inne opłaty	Według stopy referencyjnej KE / z możliwością ustalenia oprocentowania jako preferencyjnego.

Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	• Brak wymogu wniesienia wkładu własnego do projektu, o ile wymóg taki nie wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej. • W przypadku pożyczek w sferze turystyki, karencja wydłużona maksymalnie do 24 miesięcy, harmonogram spłat konstruowany z uwzględnieniem sezonowości.
Dźwignia	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna (w szczególności)	Pomoc de minimis Regionalna pomoc inwestycyjna – art. 14 GBER[34] Pomoc inwestycyjna dla MŚP – art. 17 GBER Pomoc na usługi doradcze dla MŚP – art. 18 GBER Pomoc na finansowanie ryzyka – art. 21 GBER Pomoc dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność – art. 22 GBER Pomoc dla MŚP na wspieranie innowacyjności – art. 28 GBER Pomoc na innowacje procesowe i organizacyjne – art. 29 GBER Pomoc szkoleniowa – art. 31 GBER

Źródło: opracowanie własne.

Uwagi dodatkowe do fiszek instrumentów finansowych

- **Zakres finansowania instrumentu** – w dwóch ww. typach pożyczek parametr ten dobrany został w taki sposób, aby zapewnić szeroką skalę wartości potencjalnych przedsięwzięć rozwojowych – warunek ten spełniają górne granice obu pożyczek. Odwołując się do doświadczeń, podobnie do wartości przyjętej dla „Pożyczki na innowacje i wzrost konkurencyjności") ukształtowana została górna granica „Pożyczki inwestycyjnej PLUS" w województwie zachodniopomorskim (działanie 1.9 RPO WZ 2014-2020), jak również „Pożyczki innowacyjnej" w województwie pomorskim (działanie 1.2.2 RPO WP 2014-2020). Z kolei górna granica „Standardowej pożyczki rozwojowej" odpowiada wdrażanemu w województwie zachodniopomorskim instrumentowi dłużnemu, tj. „Pożyczce inwestycyjno-obrotowej" (działanie 1.9 RPO WZ 2014-2020).
- **Średnia wartość pożyczki w ramach instrumentu** – określona została na podstawie doświadczeń (dla proponowanych pożyczek są to, odpowiednio, wielkości uśrednione w wysokości: 1,79 mln zł i ok. 280 tys. zł).

[34] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE.L Nr 187).

- W przypadku „Pożyczki na innowacje i wzrost konkurencyjności” odwołać się można do doświadczeń wynikających z udzielania „Pożyczki inwestycyjnej PLUS” w województwie zachodniopomorskim (z uwagi na parametry, instrument ten w dużej mierze może być traktowany jako referencyjny[35]) – średnia wartość pożyczki udzielonej w tym instrumencie (w połowie maja 2021 r.) wyniosła około 1,3 mln zł. Wyższe były natomiast średnie wielkości podobnych co do przedmiotu instrumentów oferowanych równolegle w innych programach (o zasięgu krajowym) – przykładowo: średnia wielkość kredytu zabezpieczanego gwarancją Biznesmax[36] wynosi około 2,99 mln zł[37]; z kolei średnia wartość kredytu na innowacje technologiczne (wspieranego w formie instrumentu bezzwrotnego – premii technologicznej dostępnej w ramach poddziałania 3.2.2 POIR) ukształtowała się na poziomie około 7,4 mln zł (w firmach mikro – 3,6 mln zł, małych – 6,4 mln zł, średnich – 8,6 mln zł – dane zbiorcze od 2016 r. do 2021 r.). Generalnie rzecz biorąc, te dwie wartości średnie potwierdzają zasadność przyjętej górnej granicy proponowanego instrumentu, natomiast ich wartości przeciętne są zdecydowanie większe od przyjętej wielkości średniej dla proponowanej obecnie „Pożyczki na innowacje i wzrost konkurencyjności”. Sądzimy jednak, że „kredytowy i ogólnokrajowy” charakter dwóch przywołanych tytułem przykładu instrumentów, w jakiś sposób czyni je jednak rozwiązaniami odmiennymi, specyficznymi z punktu widzenia poziomu regionalnego. Dlatego też, określając średnią wartość „Pożyczki na innowacje i wzrost konkurencyjności”, za lepszy punkt odniesienia uznajemy doświadczenia „Pożyczki inwestycyjnej PLUS” z województwa zachodniopomorskiego (w sumie, jak już zaznaczyliśmy, o podobnych parametrach, przedmiocie i celach), podnosząc jednak jej wartość wobec odnotowanej średniej historycznej.
- Podobna argumentacja dotyczy drugiego z proponowanych instrumentów („Standardowa pożyczka rozwojowa”). Dobrym punktem odniesienia do ustalenia średniej wartości tej pożyczki mogą być trzy standardowe instrumenty finansowe wdrażane w województwie zachodniopomorskim w ramach RPO WZ 2014-2020, ukierunkowane na tworzenie warunków sprzyjających budowie

[35] Nawet pomijając jego parametry, szczególną zaletą jest tu fakt, iż była to pożyczka udzielana w województwie zachodniopomorskim (zgodność porównawcza terytorialna), a także to, że była udzielana od niedawna (82% tych pożyczek udzielono w roku 2020 i 2021) – oznacza to wysoką aktualność realiów inwestycyjnych dla potrzeb projektowania nowego instrumentu).

[36] Kredyty kierowane do firm innowacyjnych, a także przeznaczone na finansowanie inwestycji związanych z wdrażaniem rozwiązań GOZ, (np.) dotyczących zmniejszenia zużycia surowca pierwotnego, obejmujących technologie bezodpadowe, inwestycje w infrastrukturę do selektywnej zbiórki odpadów, w instalacje do recyklingu odpadów, przedsięwzięcia ograniczające zużycie wody w procesach produkcyjnych (szerzej – kredyty inwestycyjne z efektem ekologicznym, jako przedmiot gwarancji). Gwarancje Biznesmax dla takich kredytów stanowią instrument mieszany, obejmujący (poza gwarancją) komponent oferujący dopłaty do odsetek.

[37] „Efekty Programu gwarancji Biznesmax z dotacją. Raport z badania ewaluacyjnego 2020”. BGK, grudzień 2020, Ekspertyzy BGK, Raport Biznesmax 2020 (pobrano 20.08.2021); jest to średnia dla portfela obejmującego 493 kredyty, s. 7, przypis.

konkurencyjnego sektora MŚP w województwie, tj.: (i) „Pożyczka obrotowo-inwestycyjna", (ii) „Pożyczka obrotowo-inwestycyjna PLUS" i (iii) „Mikropożyczka". Instrumenty te (podobnie jak i proponowany nowy instrument) zaliczyć można do typowych instrumentów, których celem jest redukcja skali zjawiska luki finansowania[38] – wskazuje na to przede wszystkim katalog odbiorców ostatecznych, ograniczony do kategorii wielkościowych „mikro i małych przedsiębiorstw", a więc podmiotów, które w największym stopniu narażone są (i w największym stopniu odczuwają) niedoskonałości i ograniczenia w zakresie dostępu do komercyjnego rynku finansowania dłużnego[39]. Średnia wartość tych pożyczek[40], odnotowana w połowie maja 2021 r. wyniosła około 170 tys. zł. Zaproponowaną wartość średnią (znacznie przewyższającą średnią historyczną dla uwzględnionych tu instrumentów referencyjnych), wynoszącą ok. 280 tys zł. uzasadnia założenie promowania wśród mikro i małych firm w nowym programie większych wartościowo nakładów inwestycyjnych, co powinno również przekładać się na pozyskiwanie technologii, maszyn i urządzeń o nieco wyższym poziomie technologicznym, w rezultacie, prawdopodobnie przyczyniającym się do silniejszego wzrostu konkurencyjności.

- **Alokacja na instrumenty finansowe w ramach CP1** – w obu fiszkach proponowanych instrumentów finansowych w CP1 CS iii wskazano zakładane liczby pożyczek, docelowe wartości ich portfeli oraz (po uwzględnieniu także innych elementów kosztotwórczych) wielkość alokacji na instrumenty finansowe. Punkt wyjścia sformułowanych tu propozycji stanowią aktualnie zakładane alokacje w programie FEPZ 2021-2027 (według projektu z sierpnia 2021 r.) oraz założenie, dotyczące alokacji wewnętrznej w ramach CS iii przeznaczonej na instrumenty finansowe. Dane te prezentuje poniższe zestawienie.

[38] Oszacowanie i wnioski dotyczące luki finansowania w województwie zachodniopomorski były przedmiotem prac w ramach Modułu I badania (ustalenia dotyczące luki opisano w Raporcie cząstkowym 1, s. 56-61). W związku z projektowaniem instrumentów finansowych, kluczowe znaczenie mają ustalenia badawcze, dotyczące rodzajów i rozkładu typów przedsiębiorstw znajdujących się w luce finansowania. Zatem, wskazują one wyraźnie, że w województwie zachodniopomorskim firmami najsilniej odczuwającymi niekorzystne konsekwencje luki są mikroprzedsiębiorstwa (w całkowitej populacji firm, którym odmówiono finansowania lub, które nie ubiegały się o nie w przekonaniu niemożności skutecznego pozyskania środków, 97,5% stanowiły mikrofirmy; udział niezaspokojonego finansowania dla tych firm wyniósł ok. 64%; ustalenia na podstawie badania CATI). Dane te jednoznacznie wskazują, że ewentualny (tego rodzaju) instrument finansowy powinien być uwzględniony w palecie nowych instrumentów i oczywistym pozostaje, że musi być on dostosowany do specyfiki tej kategorii podmiotów.

[39] W portfelu typów pożyczek (RPO WZ 2014-2020), do których tu odwołujemy się, mikroprzedsiębiorstwa stanowiły 89% (w portfelu mierzonym wartością udzielonych pożyczek 81%).

[40] Pamiętając, że ich odbiorcami mogą być wyłącznie mikro lub małe przedsiębiorstwa (w przypadku „Mikropożyczki" tylko mikroprzedsiębiorstwa).

Tabela 4 CP1 – alokacje dla celów szczegółowych

CP1	Cel szczegółowy	Alokacja w mln euro (EFRR)	Alokacja w mln zł[41] (EFRR)	Alokacja na instrument finansowy w mln euro / zł
CS i	Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych	40,0	178,0	-
CS ii	Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych	37,0	164,7	-
CS iii	Wzmocnienia trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP	120,0	534,0	85,0 / 378,25 (ok. 70,8% alokacji celu na instrumenty finansowe)[42]
CS iv	Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji i przedsiębiorczości	9,4	41,8	-
	Razem	206,4	918,15	

Źródło: opracowanie własne.

Przyjmujemy, że wewnętrzna alokacja w ramach CS iii na instrumenty finansowe powinna wynieść nie mniej niż 100 mln euro (445 mln zł). Jest to wielkość nieznacznie większa od alokacji finansowej z poprzedniego okresu programowania, dotyczącej Celu tematycznego 3 (wsparcie konkurencyjności) oraz, odpowiednio, o nieco większym udziale w stosunku do całej alokacji środków UE na poprzedni program operacyjny.

- Nie wskazujemy jako zasadne zmniejszanie alokacji na inne cele szczegółowe w ramach CP1 FEPZ 2021-2027, przede wszystkim z uwagi na ich znaczenie, zarówno wynikające z kierowania wsparcia bezpośrednio do przedsiębiorstw, które uznajemy za uzasadnione i ważne z punktu widzenia celów rozwojowych województwa zachodniopomorskiego (np. CS i – na rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych), jak i rozmaite inne działania (np. wsparcie dotyczące podnoszenia zdolności cyfrowych mieszkańców, wsparcie i rozwijanie mechanizmów monitoringu i identyfikacji regionalnych inteligentnych specjalizacji, klastrów, usług instytucji

[41] Przeliczenie z zastosowaniem kursu = 4,45 zł / euro, na podstawie „Wytycznych dotyczących stosowania jednolitych wskaźników makroekonomicznych będących podstawą oszacowania skutków finansowych projektowanych ustaw. Aktualizacja – lipiec 2020 r.”. MF, 2020, s. 3.
[42] Wielkość zakładana – dopuszczalna zmiana odpowiednio do dostępności środków.

otoczenia biznesu), niezbędne w celu kształtowania i rozwijania szerszego otoczenia dla całej sfery gospodarczej województwa, w tym dla sektora MŚP. Jednocześnie stoimy na stanowisku, że alokacja na instrumenty finansowe w ramach CS iii również musi brać pod uwagę rozmaite dziedziny interwencji przewidziane dla tego celu. W tej sytuacji, uznając inne typy wspieranych projektów za całkowicie uzasadnione (odpowiadające celom rozwojowym województwa zachodniopomorskiego; np. rozwijanie terenów inwestycyjnych, wspieranie procesów inicjowania / inkubacji innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych) na interwencję w formie instrumentów finansowych powinna zostać zarezerwowana tylko pewna część środków.

- Skala zastosowania proponowanych instrumentów jest pochodną decyzji o wielkości alokacji z programu (CS iii), jak i innych czynników, w szczególności zaś parametrów poszczególnych instrumentów, które z kolei odzwierciedlają cele interwencji regionalnej. Obecny układ instrumentów finansowych zakłada udzielenie około 155 „Pożyczek na innowacje i wzrost konkurencyjności" oraz około 426 „Standardowych pożyczek rozwojowych". Są to wielkości w pewnym stopniu porównywalne z poprzednim okresem programowania (pożyczki w działaniu 1.9 RPO WZ 2014-2020), jednak o sumarycznie większej wartości (i zakładanych wyższych wartościach średniej pożyczki). Mając na względzie ocenę możliwości absorpcji tych instrumentów finansowych, należy zauważyć, że nie są to wielkości znaczące – przykładowo, zakładając, że cały portfel powinien zostać zbudowany w ciągu 5 lat (np. w latach 2023-2027), oznacza to średnio ok. 116 pożyczek rocznie, co nie wydaje się szczególnie wygórowanym wskaźnikiem[43]. Jednocześnie, odwołując się do wyników badania z Raportu cząstkowego 1 (w związku z szacowaniem wielkości luki finansowania), oczekiwać można w populacji firm sektora MŚP w województwie, około 19% podmiotów podejmujących wysiłki inwestycyjne (ponad 1,9 tys. podmiotów); poza tym, biorąc pod uwagę dane dotyczące luki finansowania, firmy, które wyrażały chęć / rozważały pozyskanie finansowania dłużnego (niezależnie od ostatecznego skutku), stanowiły około 15,5%. Wreszcie, w populacji występuje bardzo znacząca część przedsiębiorstw, które (w momencie badania) wskazywały na brak potrzeby inwestowania (ok. 23%) lub też takie, które nie planowały inwestycji. Można jednak przyjąć, że te dwie kategorie stanowią rezerwuar klientów dla instrumentów finansowych. Oczywiście, aktywizacja działań inwestycyjnych zależy od szeregu czynników. Tym niemniej, sprofilowane, regionalne instrumenty finansowe, oferujące duży zakres preferencji, mogą wywoływać znaczące zainteresowanie, co – w radykalnej sytuacji – wywoła przewagę popytu na finansowanie z tych źródeł, w porównaniu do ich zdolności kapitałowej.

[43] Trzeba jednak pamiętać, że proponowane obecnie instrumenty (w tym, uwzględnione w ich ramach szczególne zachęty – umorzenia) będą jednak trudniejsze we wdrażaniu, zarówno dla przyszłego Menadżera Funduszu Powierniczego, jak i w szczególności pośredników finansowych. Mimo wszystko, nie sądzimy, aby oczekiwana liczba pożyczek była nadmiernie wygórowana. Jednocześnie jest ona wystarczająca, aby wywołać zainteresowanie pośredników finansowych budową portfeli pożyczkowych.

W palecie instrumentów finansowych rozważyć można również zastosowanie instrumentu poręczeniowego.

Instrumenty poręczeniowe są bardzo ważnym elementem wspierania dostępu do finansowania, dzięki umożliwieniu zainteresowanym firmom[44] skorzystania z zabezpieczenia zobowiązań finansowych w formie poręczenia.

Na polskim rynku instrumentów zabezpieczających dominuje obecnie oferta różnorodnych gwarancji portfelowych, oferowanych przez państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego. W rezultacie, znaczna część banków stara się głównie współpracować z BGK, a nie z lokalnymi i regionalnymi funduszami poręczeń kredytowych (w rezultacie, z pozycji funduszy powiedzieć można, iż potencjał rynku zabezpieczeń dla kredytów bankowych ma tendencję malejącą). W związku z tym, fundusze poręczeniowe w coraz większym stopniu starają się poszerzać swoją ofertę o inne instrumenty, niż „klasyczne" poręczenia kredytów bankowych. W 2020 roku 69% ogólnej liczby poręczeń udzielonych przez lokalne i regionalne fundusze stanowiły wadia przetargowe (choć w ujęciu wartościowym nieco mniej, bo 51%), a kredyty bankowe tylko 13% (wartościowo 30%)[45].

Fundusze z siedzibą w województwie zachodniopomorskim należą do bardzo aktywnych, przykładowo, działający w skali ponadregionalnej, POLFUND jest największym funduszem w Polsce, a ponadto jest to fundusz o największym poziomie zaangażowania kapitału poręczeniowego (na koniec 2020 roku wynosiło ono 276,1 mln zł[46]). Stosunkowo dobre są również doświadczenia z produktem reporęczeniowym oferowanym przez Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju, choć, jak wspominaliśmy w pierwszym raporcie cząstkowym, szalenie ważne jest, aby procedura wypłaty reporęczenia została znacznie uproszczona i przyspieszona – pod tym względem za wzór warto brać procedury stosowane przez Europejski Fundusz Inwestycyjny.

Jak sądzimy, wobec tego, że rynek poręczeń należy generalnie do trudnych (konkurencja oferty BGK oraz – w mniejszym stopniu – gwarancji portfelowych EFI) i bardzo trudno jest przewidzieć poziom zainteresowania poręczeniami, zdecydowanie bezpieczniejszym rozwiązaniem byłoby zaoferowanie tego instrumentu na bazie środków zwróconych, niż w ramach programu FEPZ 2021-2027. Takie też założenie przyjmujemy ostatecznie, jeśli chodzi o programowanie instrumentów finansowych w programie FEPZ 2021-2027.

Na obecnym etapie nie przesądzamy też, czy instrument powinien być oferowany jako poręczenie (przekazanie określonych środków pośrednikowi poręczeniowemu), czy też jako instrument reporęczeniowy (pokrywanie przez reporęczyciela części wypłaconych poręczeń).

---

[44] Mającym niewystarczające zabezpieczenia do zaciągnięcia kredytu lub pożyczki lub też nie zamierzającym korzystać z posiadanych aktywów, które mogłyby stanowić zabezpieczenie zobowiązań.
[45] „Rynek lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych w Polsce w 2020 r.", PAG Uniconsult na zlecenie Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych, 2021 r.
[46] Ibidem.

W każdym razie, ważne jest, aby ewentualne przetargi dzielić na części, by w rezultacie szanse realizacji projektu mieli przynajmniej dwaj najwięksi pośrednicy poręczeniowi.

Tabela 5 Proponowana metryka produktu poręczeniowego dla firm sektora MŚP

<table>
<tr><td>-</td><td colspan="4">Poręczenia dla firm sektora MŚP</td></tr>
<tr><td colspan="2">Typ instrumentu</td><td colspan="3">Finansowy</td></tr>
<tr><td colspan="2">Cel instrumentu</td><td colspan="3">Ułatwienie dostępu dla MŚP napotykających problemy w dostępie do finansowania dłużnego oraz innych instrumentów, wskutek braku zabezpieczeń.</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Wielkość jednostkowej transakcji</td><td>Min.</td><td colspan="2">Max.</td><td>Karencja (max.)</td><td>Zapadalność (max.)</td></tr>
<tr><td>-</td><td colspan="2">1,5 mln zł (maksymalna wartość poręczenia)</td><td>Nie dotyczy</td><td>10 lat</td></tr>
<tr><td colspan="5">Finanse i wskaźniki (w mln PLN)</td></tr>
<tr><td colspan="4">(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:</td><td>80,00</td></tr>
<tr><td colspan="4">(1a) Wkład FEPZ</td><td>80,00</td></tr>
<tr><td colspan="4">(1b) Wkład PF</td><td>0[47]</td></tr>
<tr><td colspan="4">(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[48], w tym:</td><td>8,57</td></tr>
<tr><td colspan="4">(2a) Wynagrodzenie MFP</td><td>3,57</td></tr>
<tr><td colspan="4">(2b) Wynagrodzenie PF</td><td>5,00</td></tr>
<tr><td colspan="4">(3) Alokacja na poręczenia (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF</td><td>71,43</td></tr>
<tr><td colspan="4">(4) Planowana wartość udzielonych poręczeń</td><td>285,72</td></tr>
<tr><td colspan="4">(5) Planowane do udzielenia transakcje (poręczenia)</td><td>≈2 041</td></tr>
</table>

[47] De facto wkład pośrednika jest oczywiście znacznie wyższy, gdyż obejmuje ryzyko wypłaty poręczeń powyżej szacowanego limitu wypłat (25%), a w przypadku reporęczeń także wypłaty z tytułu części poręczenia nie pokrytej reporęczeniem.

[48] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

(6) Przeciętna transakcja	0,14 mln[49]
(7) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego	Brak
Typy finansowanych projektów i kosztów kwalifikowanych	
Kredyty i pożyczki obrotowe i inwestycyjne, transakcje leasingowe, wadia przetargowe, zabezpieczenia należytego wykonania umowy – bez udziału środków UE z perspektywy 2021-2027.	
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF	
Brak.	
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy posiadający siedzibę na terenie województwa zachodniopomorskiego, i/lub prowadzący tu działalność w ramach istniejącego lub nowotworzonego zakładu.
Oprocentowanie i inne opłaty	Brak.
Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	Maksymalny udział poręczenia w przypadku poręczenia kredytu, pożyczki lub leasingu – 80%, dla pozostałych instrumentów brak ograniczeń.
Dźwignia	5,71, dla reporęczeń 8,16[50]
Wartość dodana	5,71, dla reporęczeń 8,16
Pomoc publiczna (w szczególności)	Pomoc de minimis Regionalna pomoc inwestycyjna – art. 14 GBER[51]

Źródło: opracowanie własne.

[49] Wielkość oszacowaliśmy na podstawie danych Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych za 2020 rok: średnie poręczenie wynosiło 104 tysiące złotych, więc, biorąc pod uwagę wysoką inflację, odpowiednio tę wartość podwyższyliśmy do 140 tysięcy złotych.

[50] Przyjmujemy średni udział poręczenia w kredycie na poziomie 70%, podobnie średni udział reporęczenia w poręczeniu też na poziomie 70%.

[51] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, Dz. Urz. UE.L Nr 187).

2.3. Energetyka i środowisko (CP2)

2.3.1. Promowanie środków na rzecz efektywności energetycznej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu")(CS i)

W obszarze efektywności energetycznej, proponujemy zastosowanie dwóch instrumentów finansowych, w tym jednego łączącego wsparcie efektywności energetycznej finansowanego z CS 2i, z wsparciem MŚP mającym na celu ich transformację w kierunku GOZ, finansowanego z CS 2v.

Jako pierwszy instrument proponujemy instrument mieszany w formie pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych oraz budynkach użyteczności publicznej, z komponentem bezzwrotnym. Zgodnie z nowymi wytycznymi KE, możliwe jest połączenie wsparcia zwrotnego z komponentem dotacyjnym w ramach jednego instrumentu.[52] Instrument mieszany umożliwia połączenie zalet instrumentu zwrotnego z dotacją, pozwalając na wygenerowanie odpowiednio dostosowanego do poszczególnych grup docelowych efektu zachęty.

Pożyczka skierowana do sektora mieszkaniowego odpowiada na potrzebę efektywniejszego wsparcia termomodernizacji budynków wielorodzinnych w woj. zachodniopomorskim. Analizy przeprowadzone w ramach Modułu I wskazują, że łączna wartość potrzeb inwestycyjnych w tym obszarze wynosi 2,9 mld zł, a w przypadku samych wspólnot mieszkaniowych – 1,2 mld zł.[53] Nawet po uwzględnieniu faktu, że tylko ok. połowa potrzeb planowana jest do realizacji w latach 2021-2030, wciąż oznacza to kwotę między 654 mln zł (same wspólnoty) a 1,5 mld zł (wszystkie budynki wielorodzinne). Naturalnie, tylko część z tych potrzeb wymaga środków zewnętrznych, a wskutek dużej konkurencji innych programów (przede wszystkim kredytów z premią termomodernizacyjną BGK), a także znaczących wymagań (w tym prawdopodobnie konieczność uzyskania min. 25% poprawy efektywności energetycznej), potencjał do zastosowania środków regionalnych jest ograniczony.

Z przeprowadzonych analiz jakościowych wynika jednocześnie, że termomodernizacja w dużych miastach jest już bardzo zaawansowana (realizuje się ją od przynajmniej 20 lat), a znaczna część budynków, które nie zostały dotychczas poddane termomodernizacji, zlokalizowana jest w mniejszych miastach i na terenach wiejskich (w tym popegeerowskich). Instrument finansowy powinien uwzględniać te wnioski, i być odpowiednio prosty i atrakcyjny również dla niewielkich wspólnot mieszkaniowych, słabo przystosowanych do ubiegania się o fundusze unijne. Jednocześnie, w naszej ocenie należy podjąć próbę

[52] Por. European Commission, EIB, Combination of financial instruments and grants, under shared management funds in the 2021-2027 programming period, May 2021.
[53] Potrzeby inwestycyjne uwzględniają koszt termomodernizacji wszystkich budynków, które jej wymagają, bez względu na planowany czas jej przeprowadzenia.

wynegocjowania wyjątku w przyjętej demarkacji, i uzyskania możliwości wsparcia spółdzielni mieszkaniowych na poziomie regionu.[54]

Ogółem, biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrażania podobnej pożyczki w innych regionach (m.in. małopolskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim), szacujemy możliwą do dystrybucji alokację na ok. 60-80 mln zł. Przy czym jest to kwota zakładająca wsparcie zarówno spółdzielni, jak i wspólnot mieszkaniowych, bez komponentu dotacyjnego, z preferencyjnym, stałym oprocentowaniem. Jeśli obecna linia demarkacyjna zostanie zachowana i z wsparcia wykluczone zostaną spółdzielnie mieszkaniowe, zapotrzebowanie na środki może zmniejszyć się o ok. połowę, do ok. 30-40 mln zł. Jednakże, w przypadku wprowadzenia proponowanego umorzenia do 10% pożyczki za osiągnięcie wyższego efektu energetycznego oraz znaczących umorzeń w projektach obejmujących mieszkańców zagrożonych ubóstwem energetycznym, realnym wydaje się zapotrzebowanie na ok. 60 mln zł. Taka alokacja powinna pokryć ok. 10% oszacowanych potrzeb finansowych wspólnot mieszkaniowych planujących termomodernizację w latach 2021-2030.

Rekomendujemy maksymalnie szeroką grupę odbiorców ostatecznych pożyczki, obejmującą wszystkich właścicieli / zarządców budynków mieszkalnych wielorodzinnych (w tym wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y, osoby fizyczne, spółki prawa handlowego). Rozszerzenie grupy docelowej uwzględnia wnioski i obserwacje z badań jakościowych w innych regionach. Wskazywano w nich m.in. problem braku dostępu do środków osób fizycznych będących współwłaścicielami budynków wielorodzinnych (bez zawiązanej wspólnoty), a także osób fizycznych i spółek remontujących stare kamienice w celu czerpania korzyści z wynajmu mieszkań. W naszej ocenie, interwencja powinna być skierowana na termomodernizację budynków wielorodzinnych, niezależnie od podmiotu, który jest ich właścicielem.

Z doświadczeń w innych regionach wynika, że poważną barierą dla wielu spółdzielni/wspólnot mieszkaniowych był wymóg osiągnięcia wzrostu efektywności energetycznej o 25%. Dotyczy to w szczególności tych budynków, w których jakaś forma termomodernizacji została już przeprowadzona (np. wymiana stolarki okiennej, docieplenie 1 ściany budynku itp.) W przypadku utrzymania wymaganego progu uzyskanych oszczędności energii na poziomie 25%[55], rekomendujemy (podobnie jak w projekcie programu FEnIKS)[56] obliczanie osiąganego poziomu wzrostu efektywności energetycznej kumulatywnie, tj. uwzględniając dotychczas przeprowadzone modernizacje podnoszące klasę energetyczną (tak by umożliwić wsparcie również budynków już po częściowej termomodernizacji). Alternatywnie, być może lepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z progu 25% oszczędności energii i zastąpienie go wymogiem osiągnięcia docelowego zużycia

[54] Ostatecznie, przynajmniej niewielkich spółdzielni mieszkaniowych, dominujących na terenach wiejskich / popegeerowskich.

[55] Zapis o minimalnym progu oszczędności na poziomie 25% (z wyjątkiem zabytków) znajduje się w projekcie Umowy Partnerstwa z 29.07, a także (w odniesieniu do termomodernizacji budynków publicznych i mieszkalnych) – w aktualnie dostępnym projekcie FEPZ 2021-2027

[56] Por. Projekt Programu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027, Projekt do konsultacji z 17.06.2021 r.

energii poniżej 150 kwh / m2, przy jednoczesnym premiowaniu inwestycji o największym wzroście efektywności energetycznej uzyskanemu w ramach realizowanej inwestycji.

Z wywiadów z pośrednikami finansowymi i odbiorcami wsparcia w innych regionach wynika, że pożyczka z 20-letnim okresem spłaty i minimalnym, stałym oprocentowaniem (ok. 0,5% rocznie) jest najatrakcyjniejszą ofertą na rynku, bardziej opłacalną niż kredyty z premią termomodernizacyjną BGK. W naszej ocenie warto jednak poważnie rozważyć zastosowanie dodatkowych preferencji w postaci zastosowania komponentu bezzwrotnego w wybranych przypadkach. Przedstawione dotacje i umorzenia mogą się łączyć, przy założeniu, że ich łączna wartość nie może przekroczyć 49% całkowitej wartości wsparcia uzyskanego przez danego odbiorcę ostatecznego.[57] Proponujemy:

- Dotację na wykonanie audytu energetycznego (i innej dokumentacji technicznej, jeśli jest wymagana, w tym projektu budowalnego). Koszt wykonania audytu stanowi istotną barierę szczególnie dla małych, niezamożnych wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. W innych regionach problem ten udało się wyeliminować dzięki uzyskaniu przez pośredników finansowych dotacji z programu Elena, ale w naszej ocenie warto zapewnić dotacyjne finansowanie przygotowania takiej dokumentacji ze środków FEPZ2021-2027.
- Umorzenie części pożyczki na podstawie osiągniętego efektu energetycznego. Proponujemy umorzenie do 10% pożyczki zależne od osiągniętego efektu ekologicznego. Przykładowo, umorzenie 5% przyznawane byłoby za osiągnięcie 30% wzrostu efektywności energetycznej, a 10% - przy wzroście o min. 40%. Przy czym wzrost ten odnosiłby się tylko do realizowanego projektu (nie uwzględniałby wcześniej przeprowadzonych modernizacji zwiększających efektywność energetyczną). Takie umorzenie daje możliwość premiowania projektów w największym stopniu przyczyniających się do realizacji celów interwencji.

Jednocześnie, z przeprowadzonych analiz wynika, że w części przypadków barierą dla realizacji projektów modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych jest ubóstwo mieszkańców, których nie stać na odpowiednie podniesienie składki na fundusz remontowy. Z powodu znaczących kosztów ponoszonych na ogrzanie mieszkania i ciepłej wody, osoby te są zagrożone zjawiskiem ubóstwa energetycznego. W naszej ocenie, w takim przypadku zasadne byłoby wprowadzenie dodatkowego wsparcia zwiększającego skłonność takich osób do realizacji projektów termomodernizacyjnych. Jest to jednak zagadnienie skomplikowane wdrożeniowo (konieczność badania dochodów wielu gospodarstw domowych, zamieszkujących budynek wielorodzinny), i trudno o sprawiedliwe rozwiązanie relatywnie proste do implementacji. By uniknąć nadmiernych formalności, które mogą skutecznie

[57] Zgodnie z nowymi regulacjami dla perspektywy 2021-2027, wartość komponentu bezzwrotnego nie może przekraczać wartości wsparcia zwrotnego. Przy czym warunek ten ma być weryfikowany na poziomie instrumentu finansowego, niekoniecznie na poziomie danego projektu. Dla uproszczenia, przyjmujemy jednak, że również na poziomie projektów wartość umorzeń i dotacji nie powinna przekraczać 49% całkowitej kwoty udzielonego wsparcia.

zniechęcić potencjalnych pośredników finansowych, proponujemy rozważenie zastosowania dodatkowego komponentu umorzeniowego, którego wysokość byłaby powiązana z odsetkiem gospodarstw domowych zamieszkujących dany budynek, którym przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego. Umorzenie mogłoby być przyznawane jako iloczyn 50% i odsetka mieszkań z danego bloku, których mieszkańcom przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego[58]. Przykładowo, jeśli połowie mieszkańców przysługiwałoby prawo do dodatku mieszkaniowego, umorzenie wynosiłoby 25% kwoty pożyczki[59]. Dodatkowo, wsparcie termomodernizacji budynków zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym może być w pewnym stopniu realizowane w ramach programu pilotażowego WFOŚiGW, skierowanego do małych wspólnot mieszkaniowych (od 3 do 20 lokali), w tym m.in. z terenów popegeerowskich[60].[61]

Proponujemy również objęcie wsparciem mieszanym termomodernizacji budynków użyteczności publicznej**.** W tym obszarze, zgodnie z analizami przeprowadzonymi w ramach Modułu I, istnieje szereg argumentów zarówno za wsparciem zwrotnym (głównie ekonomiczne) jak i wsparciem dotacyjnym (głównie społeczne). Proponujemy zastosowanie instrumentu finansowego ze znaczącym komponentem bezzwrotnym (łącznie do 50% wartości inwestycji). Takie rozwiązanie z jednej strony uwzględnia zalecenia KE, by w projektach generujących dochód lub oszczędności (a do takich zaliczają się niewątpliwie projekty modernizacji energetycznej) stosować instrumenty finansowe. Z drugiej strony, duży komponent bezzwrotny (de facto w formie 40-50% dotacji[62]) powinien wygenerować odpowiednio silny efekt zachęty dla JST do realizacji inwestycji, jednocześnie poprzez wymóg spłaty części pożyczki zapewniając ekonomiczną zasadność realizowanych projektów. Dodatkowo, włączenie budynków użyteczności publicznej do instrumentu i zwiększenie alokacji zwiększa szanse na osiągnięcie odpowiedniego efektu skali i skuteczny wybór pośrednika finansowego.

Przy proponowanym rozszerzeniu zakresu wsparcia, rekomendujemy, aby dać pośrednikom elastyczność we wdrażaniu instrumentu, i nie tworzyć oddzielnych kopert na budynki wielorodzinne i budynki użyteczności publicznej. Daje to możliwość dostosowywania liczby pożyczek dla obu rodzajów wsparcia w zależności od realnego popytu. Niestety, powoduje to problemy z odpowiednim owskaźnikowaniem wsparcia. Aby uniknąć ewentualnych

[58] Alternatywnie, wskaźnik mógłby opierać się nie na liczbie mieszkań, ale na ich powierzchni.

[59] Innym rozwiązaniem, zapewne łatwiejszym wdrożeniowo, ale mniej precyzyjnie identyfikującym osoby zagrożone ubóstwem energetycznym, byłoby przyznawanie umorzeń w przypadku termomodernizacji budynków położonych na obszarze najbiedniejszych gmin, niezależnie od faktycznej zamożności mieszkańców danego budynku. Nie rekomendujemy go gdyż m.in. wykluczałoby z wsparcia ubogie wspólnoty zlokalizowane w bogatych gminach.

[60] W tym wypadku również nie ma weryfikacji faktycznej zamożności mieszkańców.

[61] Przy czym nie rekomendujemy z powodu tego pilotażu rezygnacji z umorzenia uzależnionego od ubóstwa energetycznego mieszkańców w ramach wsparcia ze środków FEPZ 2021-2027, nie wiadomo jak zakończy się ten pilotaż, potencjalnie oba programy mogą funkcjonować też równolegle (pożyczka ze środków FEPZ bez limitu mieszkań).

[62] Przyjmujemy, że umorzenia mogą się łączyć (np. 40% dla JST i dodatkowe 10% za osiągnięcie wysokiego efektu ekologicznego), łącznie jednak nie mogą przekraczać 50% na poziomie projektu).

problemów z tym związanych, proponujemy wybór wskaźników uniwersalnych dla obu typów budynków (np. wskaźnik *Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków*), lub bardzo ostrożne oszacowanie wartości docelowych wskaźników zależnych od rodzaju wspartych budynków (takich jak *Lokale mieszkalne o lepszej udoskonalonej charakterystyce energetycznej* lub *Budynki publiczne o lepszej charakterystyce energetycznej*).

Dla części JST barierą może się natomiast okazać ograniczona zdolność do zaciągania zobowiązań kredytowych, z powodu obowiązujących limitów zadłużenia.[63]Rozwiązaniem może być w tym wypadku współpraca z firmami typu ESCO (ang. Energy Service Company) realizującymi umowy z JST w formule „renowacja z gwarancją oszczędności" (ang. Energy Performance Contract, EPC). ESCO to firmy świadczące usługi energetyczne, realizujące projekty dotyczące efektywności energetycznej, które są finansowane na podstawie oszczędności wynikających z obniżenia kosztów zużycia energii elektrycznej. W tym wypadku, pożyczkobiorcą są firmy ESCO, w rezultacie JST nie muszą posiadać zdolności kredytowej by realizować przedsięwzięcia termomodernizacyjne.[64][65]

W przypadku budynków użyteczności publicznej, przyjęliśmy realną wartość planowanych do dystrybucji środków na poziomie 80 mln zł. W obecnej perspektywie, w ramach wsparcia dotacyjnego zrealizowano 50 projektów na łączną kwotę 152 mln zł, przy 85% wartości dofinansowania. Planowana kwota jest więc niemal 2-krotnie mniejsza, co wynika zasadniczo z 2 powodów. Z jednej strony, wartość dotacyjna w pożyczce z umorzeniami będzie wyraźnie mniejsza, na poziomie między 40% a 50% wartości pożyczki. Z drugiej strony, ograniczeniem jest alokacja – aktualnie przyjęta dla całego CS 2i na poziomie ok. 267 mln zł, a zakładamy utrzymanie wsparcia dotacyjnego m.in. w projektach budowy / modernizacji systemów ciepłowniczych oraz modernizacji oświetlenia ulicznego. Łącznie na instrumenty finansowe zaplanowaliśmy wkład z FEPZ na poziomie ok. 183 mln zł (135 w pożyczce na efektywność energetyczną budynków mieszkalnych i użyteczności publicznej, 48 mln w Ekopożyczce z premią), co pozostawia na dotacje ok. 84 mln zł. W odniesieniu do potrzeb, 80 mln zł to kwota wciąż dosyć niewielka – z szacunków w ramach Modułu I wynika, że same JST planują w ciągu najbliższych 3 lat inwestycje w budynki użyteczności publicznej (w tym termomodernizację) o wartości 559 mln zł.

---

[63] Na możliwość wystąpienia takiego problemu wskazywało 34% respondentów w ankiecie CAWI.

[64] Przy czym jak wskazują autorzy badania wdrażanie formuły ESCO napotyka w Polsce wciąż na istotne bariery, związane z brakiem odpowiedniej wiedzy o tej formule oraz brakiem jednoznacznej interpretacji przepisów, w tym wykładni dla RIO w zakresie rozliczania i księgowania umów EPC. W najbliższym czasie popularność inwestycji w modelu ESCO może wzrosnąć dzięki planowanemu uruchomienia przez NFOŚiGW programu, którego celem jest pomoc we wdrożeniu w Polsce modelu inwestycji realizowanych z wykorzystaniem ESCO. Por. https://globenergia.pl/wsparcie-efektywnosc-energetyczna-esco-nfosigw-ostatni-etap/ oraz Kreatus na zlecenie Ministerstwa Energii, „Możliwości wdrażania instrumentu esco w ramach I osi priorytetowej programu operacyjnego infrastruktura i Środowisko 2014-2020", Warszawa 2017.

[65] W przypadku wykorzystania firm typu ESCO dla inwestycji JST, formalnie odbiorcą ostatecznym byłaby firma Esco, co stawia pod znakiem zapytania możliwość połączenia tego z umorzeniem należnym JST (chociaż takie rozwiązanie byłoby merytorycznie uzasadnione). Ewentualnym rozwiązaniem, rekomendowanym w dokumencie KE o łączeniu dotacji z IF, jest wsparcie w ramach dwóch odrębnych operacji, w którym dotacja trafia do JST, a pożyczka do ESCO. Takie rozwiązanie wydaje się jednak skomplikowane wdrożeniowo.

W projektowanym instrumencie warto zwrócić uwagę na konieczność zachowania odpowiedniej elastyczności w jego wdrażaniu**.** Dotyczy to zwłaszcza przedstawionych propozycji wielkości umorzeń. W szczególności, wielkość umorzeń powinna być korygowana w zależności od wielkości popytu na poszczególne instrumenty. Co do zasady, dominować powinno założenie o minimalizacji środków niezbędnych do osiągnięcia celu interwencji.

Ogółem, założenia przyjęte przy przygotowaniu fiszki instrumentu są następujące:

- Maksymalna wartość przyjęto na poziomie 10 mln zł. Wynika to z proponowanego rozszerzenia wsparcia na budynki użyteczności publicznej, których termomodernizacja wymaga wyższych nakładów[66].
- Przeciętną wartość pożyczki w sektorze mieszkaniowym założono w wysokości 500 tys. zł, powyżej przeciętnej wartości pożyczek z obecnej perspektywy finansowej w innych regionach[67]. Wynika to z systematycznego wzrostu kosztów budowlano – remontowych oraz zwiększenia maksymalnej wartości pożyczki. W przypadku budynków użyteczności publicznej, założono przeciętną pożyczkę na poziomie 4 mln zł.
- Maksymalną zapadalność pożyczki określono na poziomie 20 lat – długi okres spłaty pozwala zredukować ratę pożyczki, zmniejszając obciążenie funduszu remontowego odbiorców ostatecznych.
- Maksymalny okres karencji do 12 miesięcy (z opcją do 24 miesięcy, w przypadku wydłużenia czasu realizacji inwestycji).
- Preferencyjne, stałe oprocentowanie na minimalnym poziomie (ok. 0,5%), które powinno pozwolić na przełamanie obaw mieszkańców przed zadłużaniem wspólnoty i ograniczyć ryzyko zaległości w spłacie pożyczki.

Tabela 6 Fiszka instrumentu – Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej

CP2 / CS i	**Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej z premią**
Typ instrumentu	Finansowy / Mieszany
Cel instrumentu	• Zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej.

[66] Spośród 50 realizowanych projektów wspartych dotacyjnie w ramach RPO WZ 2014-2020, średnia wartość kosztów kwalifikowalnych wynosiła 3 mln zł, a tylko 2 projekty przekroczyły wartość 10 mln zł.
[67] W woj. pomorskim, przeciętna wartość pożyczki dla wspólnot mieszkaniowych wyniosła 352 tys. zł. W woj. małopolskim, wyniosła ona 495 tys. zł łącznie dla wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Z ankiety CATI przedstawicieli spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych z woj. zachodniopomorskiego wynika, że koszt termomodernizacji 1 budynku w ciągu ostatnich 3 lat zamykał się w kwocie do 500 tys. zł w niemal 90% przypadków.

Wielkość jednostkowej transakcji	Min.	Max.	Karencja (max.)	Zapadalność (max.)
	100 tys.	10 mln zł	12 miesięcy (z opcją wydłużenia do 24 miesięcy)	20 lat
Finanse i wskaźniki (w mln PLN)				
(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:			67,2 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 89,6 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(1a) Wkład FEPZ			57,12 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 76,16 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(1b) Wkład PF			10,08 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 13,44 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[68], w tym:			7,2 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 9,6 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(2a) Wynagrodzenie MFP			3 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 4 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(2b) Wynagrodzenie PF			4,2 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 5,6 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF			60 mln zł (sektor mieszkaniowy) + 80 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)			120 (sektor mieszkaniowy), 20 (budynki użyteczności publicznej)	
(5) Przeciętna transakcja			500 tys. zł (sektor mieszkaniowy), 4 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[69]			< 30 mln zł (sektor mieszkaniowy), <40 mln zł (budynki użyteczności publicznej)	
Typy finansowanych projektów				

[68] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

[69] Podana wielkość ma charakter maksymalny. Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa.

Projekty zwiększające efektywność energetyczną budynków mieszkalnych wielorodzinnych i budynków użyteczności publicznej	Termomodernizacja budynków. Modernizacja instalacji CO/CWU. Wymiana/modernizacja źródeł ciepła, podłączenie do sieci ciepłowniczej. Instalacje OZE (na części wspólne + prosument zbiorowy). Wymiana oświetlenia na energooszczędne. Wymiana wind na energooszczędne. Inne wydatki wpływające na wzrost efektywności energetycznej / oszczędność zużycia energii.
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[70]	
Wszystkie projekty	Dotacja na wykonanie audytu energetycznego (i ewentualnie innej wymaganej dokumentacji technicznej).
Projekty o największym wzroście efektywności energetycznej	Umorzenie do 10% kwoty pożyczki, zależnie od osiągniętego wzrostu efektywności energetycznej[71].
Projekty dotyczące mieszkańców zagrożonych ubóstwem energetycznym	Umorzenie części pożyczki, max. do 50%, zależne od odsetka najuboższych mieszkańców zamieszkujących dany budynek (którym przysługuje prawo do dodatku mieszkaniowego).
Projekty dotyczące budynków użyteczności publicznej	Umorzenie w wysokości do 40% wartości pożyczki[72].
Warunki umorzenia pożyczki:	Umorzenie po rozliczeniu inwestycji i potwierdzeniu spełnienia przyjętych warunków umorzenia.
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Właściciele / zarządcy budynków mieszkalnych wielorodzinnych (w tym wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y, osoby

[70] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.
[71] Wzrost efektywności energetycznej wykazywany na podstawie audytu ex-post (lub potwierdzenia realizacji projektu zgodnie z założeniami z projektem budowlanym przygotowanym na podstawie audytu ex-ante).
[72] Zakładamy, że proponowane umorzenie w przypadku budynków użyteczności publicznej byłoby na tym samym poziomie dla wszystkich uprawnionych podmiotów.

	fizyczne, spółki prawa handlowego, w przypadku uzyskania odstępstwa od linii demarkacyjnej – spółdzielnie mieszkaniowe). Właściciele / zarządcy budynków użyteczności publicznej. Firmy typu ESCO.
Oprocentowanie i inne opłaty	Preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania, brak opłat i prowizji.
Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	Wymóg przeprowadzenia audytu energetycznego w przypadku projektów z zakresu efektywności energetycznej. Zabezpieczenia - Fundusz remontowy, cesja umowy ubezpieczenia, lub inne stosowane w praktyce rynkowej. Minimalne wymagania co do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego – możliwe finansowanie do 100% kosztów kwalifikowalnych[73].
Dźwignia	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna (w szczególności)	De minimis lub pomoc inwestycyjna przewidziana w art. 39 i art. 49 GBER

Źródło: opracowanie własne.

Drugi proponowany instrument, to Ekopożyczka dla przedsiębiorstw, z komponentem bezzwrotnym, ukierunkowana na wsparcie inwestycji proekologicznych w mikro i małych[74] firmach. W naszej ocenie, optymalne będzie połączenie w 1 instrumencie wsparcia inwestycji zwiększających efektywność energetyczną oraz inwestycje wspierające transformację w kierunku gospodarki obiegu zamkniętego (GOZ, wspieranego w ramach CS 2v). Takie rozwiązanie zwiększa szansa na skuteczną promocję instrumentu wśród odbiorców i powinno pozytywnie wpływać na możliwość znalezienia pośredników finansowych zainteresowanych wdrażaniem instrumentu[75].

[73] O ile wymóg wyższego wkładu własnego nie wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej.
[74] Zgodnie z linią demarkacyjną, wsparcie średnich i dużych firm w tym obszarze będzie realizowane na poziomie krajowym.
[75] W przypadku komplikacji wynikających z łączenia wsparcia z dwóch celów szczegółowych , IZ może rozważyć udzielanie wsparcia w formie Ekopożyczki dla przedsiębiorstw tylko z jednego celu szczegółowego (gospodarki obiegu zamkniętego).

Z punktu widzenia wdrożeniowego po stronie Instytucji Zarządzającej, integracja wsparcia z dwóch różnych celów szczegółowych w ramach 1 instrumentu finansowego będzie jednak niewątpliwie wyzwaniem. Poszczególne cele szczegółowe mają bowiem swoją oddzielną alokację, wskaźniki, sprawozdawczość. Dlatego wstępnie proponujemy, by Ekopożyczka składała się z 2 oddzielnych kopert (na efektywność energetyczną i na GOZ), a każda konkretna pożyczka musiała być przydzielona do 1 z tych obszarów, w zależności od tego, jaki rodzaj inwestycji dominuje w danym projekcie.[76] W ten sposób możliwa byłaby kontrola wykorzystania alokacji w każdym z tych obszarów i odpowiednia sprawozdawczość[77].

Aby zapewnić odpowiednią atrakcyjność pożyczki, proponujemy wprowadzenie komponentu bezzwrotnego w postaci umorzenia maksymalnie do 20% pożyczki po wykazaniu zakładanego efektu ekologicznego**.** Przy czym wartość umorzenia należy traktować elastycznie, potencjalnie dostosowując jego wysokość do zmieniającej się sytuacji rynkowej. W szczególności, w pierwszych latach nowej perspektywy finansowej, z uwagi na negatywne skutki pandemii COVID-19, skłonność firm do inwestycji proekologicznych może być niewielka, i konieczne będzie wytworzenie silniejszego efektu zachęty. W kolejnych latach sytuacja rynkowa może się zmieniać – jeśli popyt na pożyczkę będzie duży, należy rozważyć jego odpowiednie zmniejszenie.

W ramach Ekopożyczki możliwe będzie sfinansowanie szerokiego zakresu inwestycji w poprawę efektywności energetycznej i GOZ**.** W pierwszym przypadku, zakres możliwych do sfinansowania inwestycji powinien obejmować m.in. termomodernizację budynków przedsiębiorstwa, odzyskiwanie energii w procesie produkcyjnym, zastosowanie energooszczędnych technologii produkcji czy wymianę oświetlenia na energooszczędne. Uzupełniająco realizowane mogą być inwestycje w zakresie OZE – natomiast inwestycje wyłącznie w tym obszarze będą finansowane w ramach dedykowanej pożyczki na OZE. W zakresie GOZ, inwestycje byłyby skoncentrowane przede wszystkim na minimalizacji produkcji odpadów produkcyjnych, powtórnym wykorzystaniu surowców oraz innych inwestycjach zasobooszczędnych. W przypadku projektów zwiększających efektywność energetyczną, rekomendujemy oparcie inwestycji o wyniki audytu energetycznego, w celu zapewnienia optymalnego zakresu realizowanych prac. Przy czym proponujemy, aby koszty audytu energetycznego były finansowane dotacyjnie, tak by wyeliminować potencjalną barierę w tym zakresie szczególnie istotną dla mikro i małych firm. W obszarze GOZ, rekomendujemy finansowanie audytów / wsparcia technicznego w zakresie obliczenia zasobochłonności i potencjału do oszczędności w tym obszarze.

Proponujemy przyjęcie maksymalnej wartości pożyczki na poziomie 3 mln zł, zakładamy jednak, że średnia wartość pożyczki będzie znacznie mniejsza i wyniesie ok. 1 mln zł**.**

[76] Przy zachowaniu wspólnego katalogu kosztów kwalifikowalnych, tak by w ramach 1 pożyczki przedsiębiorca mógł sfinansować inwestycje z zakresu efektywności energetycznej i GOZ.

[77] Rekomendujemy, aby w celu zachowania pewnej elastyczności we wdrażaniu instrumentu, w tym możliwości przenoszenia alokacji między kopertami na EE i na GOZ zależnie od realnego popytu, wybrać wskaźniki uniwersalne, takie jak liczba wspartych przedsiębiorstw / inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne.

Ekopożyczka powinna co do zasady umożliwiać finansowanie większych wartościowo inwestycji (np. kompleksową termomodernizację budynku) niż ma to miejsce w przypadku standardowych pożyczek rozwojowych oferowanych w CP1. Z drugiej strony, powinny być to generalnie mniejsze projekty niż w programie krajowym Energia+, gdzie finansowane są głównie duże inwestycje.

Pozostałe założenia przyjęte do przygotowania fiszki instrumentu są następujące:

- Maksymalna wartość przyjęto na poziomie 3 mln zł. Wartość pożyczki przyjęto w oparciu o rozwiązania w analogicznych pożyczkach obecnej perspektywy finansowej w innych województwach (np. dolnośląskim). Maksymalna kwota pożyczki powinna być większa niż w pożyczkach rozwojowych w ramach CP1, stanowiąc jeden z atutów (obok atrakcyjniejszych warunków) Ekopożyczki i stymulując inwestycje w tym obszarze. Zakładamy jednak, że (z uwagi na ograniczenie wsparcia do mikro i małych firm) średnia wartość pożyczki będzie wyraźnie mniejsza (ok. 1 mln zł).
- Maksymalną zapadalność pożyczki określono na poziomie 15 lat – długi okres spłaty jest niezbędny w celu obniżenia obciążenia spłatą rat pożyczki; jednocześnie, inwestycje w efektywność energetyczną / GOZ mogą wykazywać relatywnie długi okres zwrotu z inwestycji.
- Maksymalny okres karencji do 12 miesięcy (z opcją do 24 miesięcy, w przypadku wydłużenia czasu realizacji inwestycji).

Biorąc pod uwagę negatywne doświadczenia z wdrażaniem pożyczki na zwiększenie efektywności energetycznej w niektórych regionach (np. kujawsko-pomorskim), a także ofertę odrębnego produktu dedykowanego inwestycjom w OZE (w tym fotowoltaikę), rekomendujemy przyjęcie ostrożnych założeń dotyczących alokacji na Ekopożyczkę. Proponujemy alokację w wysokości 50 mln zł (30 mln zł na efektywność energetyczną, 20 mln zł na GOZ), która pozwoli na udzielenie ok. 50 pożyczek przy założeniu średniej pożyczki na poziomie 1 mln zł.

Tabela 7 Fiszka instrumentu – Ekopożyczka z premią dla przedsiębiorstw

CP2 / CS i	**Ekopożyczka z premią dla przedsiębiorstw**			
Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu:		• Zwiększenie efektywności energetycznej i transformacja w kierunku GOZ w sektorze MŚP		
Wielkość jednostkowej transakcji	**Min.**	**Max.**	**Karencja (max.)**	**Zapadalność (max.)**
	10 tys.	3 mln zł	12 miesięcy (z opcją wydłużenia do 24 miesięcy)	15 lat
Finanse i wskaźniki (w mln PLN)				

(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:	33,6 mln zł (EE) + 22,4 mln zł (GOZ)
(1a) Wkład FEPZ	28,56 mln zł (EE) + 19,04 mln zł (GOZ)
(1b) Wkład PF	5,04 mln zł (EE) + 3,36 mln zł (GOZ)
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[78], w tym:	3,6 mln zł (EE) + 2,4 mln zł (GOZ)
(2a) Wynagrodzenie MFP	1,5 mln zł (EE) + 1 mln zł (GOZ)
(2b) Wynagrodzenie PF	2,1 mln zł (EE) + 1,4 mln zł (GOZ)
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF	30 mln zł (EE) + 20 mln zł (GOZ)
(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)	30 (EE), 20 (GOZ)
(5) Przeciętna transakcja	1 mln zł (EE), 1 mln zł (GOZ)
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[79]	< 15 mln zł (EE), <10 mln zł (GOZ)
Typy finansowanych projektów	
Projekty zwiększające efektywność energetyczną przedsiębiorstw	Kompleksowa modernizacja energetyczna budynków w przedsiębiorstwach. Zastosowanie energooszczędnych technologii produkcji (w tym zakup energooszczędnych linii produkcyjnych). Odzyskiwanie energii w procesie produkcyjnym Wymiana oświetlenia na energooszczędne. Budowa i przebudowa instalacji OZE (uzupełniająco).

[78] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

[79] Podana wielkość ma charakter maksymalny. Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa.

	Inne wydatki wpływające na wzrost efektywności energetycznej / oszczędność zużycia energii lub innych zasobów.
Projekty transformacji w kierunku GOZ	Minimalizacja produkcji odpadów w procesach produkcyjnych. Zmiana procesów produkcyjnych na zasobooszczędne.
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[80]	
Projekty w zakresie efektywności energetycznej	Dotacja na wykonanie audytu energetycznego / wsparcia technicznego w obszarze GOZ.
Wszystkie projekty	Umorzenie max. do 20% kwoty pożyczki po rozliczeniu inwestycji i wykazaniu efektu ekologicznego[81].
Warunki umorzenia pożyczki:	Umorzenie po rozliczeniu inwestycji, i potwierdzeniu spełnienia przyjętych warunków umorzenia.
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Mikro i małe przedsiębiorstwa[82]. Firmy typu ESCO[83].
Oprocentowanie i inne opłaty	Rynkowe (na poziomie stopy referencyjnej KE) lub preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania, brak opłat i prowizji.

[80] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.
[81] W przypadku projektów EE – efekt ekologiczny określany jako wzrost efektywności energetycznej, w oparciu o wyniki audytu energetycznego, w przypadku GOZ – wykazanie efektu ekologicznego w postaci realizacji inwestycji prowadzących bezpośrednio do realizacji celów, w tym redukcji powstawania odpadów, wykorzystania surowców z recyklingu, inwestycje zmniejszające zasobochłonność produkcji. Na obecnym etapie nie przewidujemy ustalenia konkretnych progów, wykazujących efekt ekologiczny w projektach GOZ, po osiągnięciu których umorzenie jest możliwe. Obszar GOZ jest relatywnie nowy dla przedsiębiorców i w naszej ocenie zbytnie „owskaźnikowanie" tego obszaru może skutecznie odstraszać ich od ubiegania się o wsparcie, szczególnie w pierwszym okresie wdrażania tego typu wsparcia. Nie wykluczamy jednak ustalenia konkretnych progów w przyszłości – w tym w oparciu o audyty GOZ, np. bazujące na rozwiązaniach z systemu EMAS.
[82] Posiadające siedzibę lub prowadzące działalność na terenie woj. zachodniopomorskiego.
[83] W przypadku wykorzystania firm typu ESCO, formalnie odbiorcą ostatecznym byłaby firma ESCO. Pozostaje wówczas pytanie, czy korzyść z uzyskanego umorzenia zostanie ostatecznie po stronie ESCO, czy też przełoży się ona na korzystniejsze warunki zaoferowane firmie, na rzecz której realizowana jest inwestycja. Alternatywnie, możliwe jest rozwiązanie rekomendowane w dokumencie KE o łączeniu dotacji z IF, tj. wsparcie w ramach dwóch odrębnych operacji, w którym dotacja trafia do firmy realizującej inwestycję, a pożyczka do ESCO. Takie rozwiązanie wydaje się jednak skomplikowane wdrożeniowo.

Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	Wymóg przeprowadzenia audytu energetycznego w przypadku projektów z zakresu efektywności energetycznej. Minimalne wymagania co do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego – możliwe finansowanie do 100% kosztów kwalifikowalnych.
Dźwignia (efekt mnożnikowy)	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna	De minimis lub pomoc inwestycyjna przewidziana w art. 38 i art. 49 GBER

Źródło: opracowanie własne.

2.3.2. Promowanie odnawialnych źródeł energii (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu")(CS ii)

W obszarze promowania odnawialnych źródeł energii, proponujemy zastosowanie instrumentu mieszanego w formie pożyczki OZE z komponentem bezzwrotnym.

Celem pożyczki OZE jest dalszy wzrost produkcji energii elektrycznej i cieplnej z OZE. Zgodnie z wynikami analiz przeprowadzonych w ramach Modułu I, w obszarze tym istnieje potencjał do wykorzystania instrumentów zwrotnych, gdyż projekty rozwoju OZE generują oszczędności w zużyciu energii lub przychody z jej sprzedaży. Jednocześnie, widzimy uzasadnienie dla zastosowania w wybranych przypadkach dodatkowego komponentu bezzwrotnego, zwiększającego efekt zachęty do inwestycji w tym obszarze.

Rekomendujemy przyjęcie możliwie szerokiej grupy docelowej i zakresu finansowanych inwestycji z obszaru OZE**.** Pożyczka OZE powinna być adresowana do wszystkich inwestorów chcących wybudować na terenie województwa instalację wytwarzającą energię z OZE, w tym zarówno podmiotów produkujących energię na własne potrzeby (przedsiębiorstwa, JST i ich jednostki organizacyjne, NGO, uczelnie, instytucji edukacyjne itp.), jak i podmiotów produkujących energię na sprzedaż (tzw. zawodowe źródła OZE, w tym przede wszystkim farmy PV). Takie rozwiązanie zapewni dużą elastyczność, w tym możliwość dostosowywania się do zmieniającej się sytuacji rynkowej w poszczególnych obszarach OZE. Jednocześnie, jest ono zgodne z podstawowym celem wsparcia, jakim jest zwiększenie udziału OZE w produkcji energii, niezależnie od podmiotu, który ją produkuje. Zebranie wszystkich inwestycji OZE w jednym instrumencie powinno ułatwić skuteczną promocję instrumentu i dotarcie do wszystkich podmiotów zainteresowanych inwestycją w tym obszarze.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z wdrażania podobnych pożyczek w innych regionach (m.in. pomorskim i kujawsko-pomorskim), a także ogromne zainteresowanie wsparciem OZE w RPO WZ 2014-2020 i generalnie inwestycjami w OZE w ostatnich latach (zwłaszcza w obszarze fotowoltaiki), popyt na oferowany instrument powinien być znaczący. Proponujemy przeznaczenie na wsparcie w tym obszarze łącznej kwoty ok. 160 mln zł (łącznie z wkładem

krajowym), co powinno pozwolić na udzielenie ok. 400 pożyczek na mikroinstalacje do 50 kW (przy średniej pożyczce ok. 200 tys. zł) i 40 pożyczek na instalacje powyżej 50 kW (przy średniej pożyczce ok. 2 mln zł). W obecnej perspektywie, w ramach wsparcia dotacyjnego zrealizowano 161 projektów na łączną kwotę 257 mln zł, przy średniej intensywności dofinansowania na poziomie 74%. Przyjęta kwota wydaje jest więc wyraźnie niższa, ale też mniejszy jest komponent bezzwrotny w instrumencie. Jednocześnie, przyjęta alokacja jest w miarę bezpieczna wdrożeniowo, patrząc również na doświadczenia z innych regionów, wskazujące na rosnące zainteresowanie instrumentami zwrotnymi w OZE. Przy czym w przypadku pożyczki instalacje powyżej 50 kW, wiele zależy od dostępności pożyczki dla mniejszych inwestorów (w tym wymaganych zabezpieczeń i ewentualnej dostępności poręczeń, a także objęcia wsparciem również instalacji bez wygranej aukcji OZE), a przede wszystkim – od finalnych ustaleń dotyczących linii demarkacyjnej. Niewątpliwie istotnym wsparciem w tym wypadku byłoby zaoferowanie stałego, niskiego oprocentowania (szczególnie jeśli w najbliższym okresie nastąpi istotny wzrost stóp procentowych, co jest bardzo prawdopodobne). W przypadku mikroinstalacji, rosnące ceny prądu i dostępność umorzeń powinny zapewnić (przy odpowiednim wdrożeniu i promocji) wykorzystanie całej proponowanej alokacji. W razie potrzeby możliwe jest również jej zwiększenie, co może jednak wymagać pewnego zwiększenia intensywności umorzeń.

Przeciętny koszt instalacji o wielkości 50 kW wynosi ok. 200 tys. zł i na tym poziomie przyjęliśmy wartość przeciętnej pożyczki. Oczywiście nie każda finansowana mikroinstalacja będzie wykorzystywać maksymalną moc, z drugiej strony, część inwestycji obejmie również inne elementy, takie jak magazyn energii (koszt ok. 4,5 tys. zł / 1 kWh[84]), stacje ładowania pojazdów elektrycznych (koszt ok. 5 tys. zł wzwyż[85]) oraz pompy ciepła (koszt zależnie od mocy, ok. 30-40 tys. zł). W przypadku instalacji powyżej 50 kW, zakładamy, że finansowane będą głównie farmy fotowoltaiczne o mocy 1 MW. Ich aktualny koszt wynosi 2,7 mln zł[86], co przy założeniu przynajmniej 20-25% wkładu własnego daje przeciętną wartość pożyczki na poziomie ok. 2 mln zł.

W kontekście finansowania zawodowych źródeł OZE, rekomendujemy wynegocjowanie wyjątku w przyjętej demarkacji uzyskanie możliwości wsparcia farm fotowoltaicznych do 1-2 MW na poziomie regionalnym[87]. W przypadku utrzymania aktualnej demarkacji, wspieranie podmiotów produkujących energię na sprzedaż będzie praktycznie niemożliwe, gdyż bardzo mało jest farm fotowoltaicznych poniżej 1 MW. Warto przy tym zauważyć, że to właśnie farmy fotowoltaiczne obecnie zdecydowanie dominują wśród inwestorów zainteresowanych produkcją energii odnawialnej na sprzedaż.

[84] Gramwzielone.pl – magazynowanie-energii.
[85] Elektrowoz.pl – ile kosztuje domowa stacja ładowania samochodu elektrycznego.
[86] Instytut Energetyki Odnawialnej, *Rynek Fotowoltaiki w Polsce 2021*.
[87] Aktualnie przyjęta linia demarkacyjna pozwala na wsparcie instalacji fotowoltaicznych do 0,5 MW na poziomie regionalnym.

W przypadku objęcia wsparciem inwestorów zawodowych, produkujących energię z OZE na sprzedaż, warto zwrócić uwagę na kilka istotnych kwestii przy projektowaniu instrumentu:

- Dopuszczenie podmiotów bez wygranej aukcji OZE. Obecnie inwestorzy mogą już otrzymać w wyniku indywidualnych negocjacji z odbiorcami energii wyższe ceny niż możliwe do uzyskania na aukcjach (np. poprzez umowy typu PPA),[88] natomiast mają wówczas ogromne trudności z uzyskaniem kredytu bankowego.
- Czas oceny wniosku. W innych regionach zdarzało się, że był on bardzo wydłużony, powodując ryzyko braku rozpoczęcia produkcji energii przez farmę fotowoltaiczną w okresie wynikającym z regulaminu aukcji. W razie potrzeby pośrednik finansowy powinien korzystać z firm zewnętrznych, przeprowadzających proces due dilligence całej inwestycji, przyspieszając ocenę wniosku.
- Zabezpieczenia. Kluczowe dla małych inwestorów jest elastyczne podejście do zabezpieczeń, w tym możliwość uwzględnienia jako formy zabezpieczenia zastawu na budowanej instalacji OZE, na którą przeznaczona będzie pożyczka (przy obowiązkowym ubezpieczeniu instalacji w budowie i cesji na fundusz)[89]. Warto także zapewnić korzystne liczenie wartości zabezpieczenia w relacji do kwoty pożyczki i brak nadmiernych wymagań w tym zakresie, które niejednokrotnie są oczekiwane w przypadku sektora bankowego.[90]
- Dłuższy, przynajmniej 15-letni okres spłaty. Jest to kluczowe dla osiągnięcia możliwości spłaty raty pożyczki ze środków ze sprzedaży energii. W początkowym okresie jest to najtrudniejsze, w kolejnych latach indeksacja cen energii (w przypadku wygranej aukcji OZE) zwiększy możliwości spłaty.

W przypadku mikroinstalacji, istotnym atutem pożyczki na OZE powinna być przejrzystość i zrozumiałość dla odbiorcy. Rekomendujemy maksymalne uproszczenie procedury uzyskania wsparcia, w tym zastosowanie elektronicznego formularza, brak wymogu audytu energetycznego, automatyczne przyznawanie premii po rozliczeniu inwestycji. Jako dobrą praktykę w tym zakresie wskazujemy program „Mój Prąd". Przyjmujemy, że jednym z najważniejszych odbiorców wsparcia będą mikro i małe przedsiębiorstwa, zainteresowane zmniejszeniem rachunków za prąd / ogrzewanie. Instrument musi być zatem dostosowany do ich potrzeb.

Z powodu rosnącej opłacalności inwestycji w OZE, wynikającej z systematycznego wzrostu cen energii i spadku kosztów inwestycji (trend ten powinien utrzymać się w kolejnych latach), **wsparcie zwrotne może być w naszej ocenie podstawową formą wsparcia rozwoju**

[88] Ang. Power Purchase Agreement, umowa sprzedaży energii bezpośrednio do odbiorcy, aktualnie zazwyczaj na okres 3 lat, lub 5 lat (w formule 3+2).
[89] Taki zastaw jest często mniej chętnie akceptowany w przypadku innych instrumentów, np. pożyczki w programie Energia+, gdzie jest przyjmowany jedynie jako dodatkowa forma zabezpieczenia.
[90] Naturalnie, im mniejsze wymagane zabezpieczenia, tym lepiej instrument finansowy ogranicza lukę finansową w dostępie do finansowania zewnętrznego, co jest jedną z jego podstawowych funkcji. Z drugiej strony, dbałość o odpowiednie wydatkowanie środków publicznych i konieczność zachowania poziomów szkodowości nie pozwala na podejmowanie zbyt dużego ryzyka w tym zakresie przez pośrednika finansowego.

OZE. Warto jednak poważnie rozważyć zastosowanie dodatkowych preferencji w postaci zastosowania komponentu bezzwrotnego (w formie umorzenia części pożyczki) w wybranych przypadkach[91]. Proponujemy:

- Komponent bezzwrotny w wysokości do 10% wartości pożyczki, zwiększający efekt zachęty w przypadku inwestycji prosumenckich, realizujących inwestycje o mocy do 50 kW (w tym realizowanych przez MŚP, które de facto nie mają aktualnie dostępu do innych atrakcyjnych form wsparcia inwestycji w OZE)[92].
- Dodatkowy komponent bezzwrotny w wysokości 10% dla prosumentów inwestujących w magazyn energii[93], w celu wytworzenia dodatkowej zachęty do tego typu inwestycji.
- Komponent bezzwrotny w wysokości do 30% pożyczki, dla projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej[94].

W przypadku projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej, podobnie jak w przypadku ich termomodernizacji, można wskazać szereg argumentów zarówno za wsparciem dotacyjnym, jak i zwrotnym. Proponujemy zastosowanie instrumentu finansowego ze znaczącym komponentem bezzwrotnym (do 30% wartości inwestycji). Takie rozwiązanie z jednej strony uwzględnia zalecenia KE, by w projektach generujących dochód lub oszczędności (a do takich zaliczają się niewątpliwie projekty modernizacji energetycznej) stosować instrumenty finansowe. Z drugiej strony, duży komponent bezzwrotny (de facto w formie 30% dotacji) powinien wygenerować odpowiednio silny efekt zachęty dla JST do realizacji inwestycji, jednocześnie poprzez wymóg spłaty części pożyczki zapewniając ekonomiczną zasadność realizowanych projektów. Dodatkowo, włączenie budynków użyteczności publicznej do instrumentu i zwiększenie alokacji zwiększa szanse na osiągnięcie odpowiedniego efektu skali i skuteczny wybór pośrednika finansowego.

W projektowanym instrumencie warto zwrócić uwagę na konieczność zachowania odpowiedniej elastyczności w jego wdrażaniu. Sytuacja w tym obszarze zmienia się bardzo dynamicznie, m.in. w wyniku zmian w uregulowaniach prawnych,[95] szybkim postępie

[91] Przy czym dla podmiotów wygrywających aukcję – ze względu na przepisy o pomocy publicznej, umorzenie czy preferencyjne oprocentowanie nie jest korzystne, bo obniżałoby cenę uzyskaną na aukcji.
[92] Przedsiębiorstwa mogą korzystać z programu Energia+, ale program ten kierowany jest raczej do średnich i dużych firm, gdyż minimalna kwota pożyczki wynosi 500 tys. zł.
[93] Przy czym magazyn energii musi posiadać moc adekwatną do finansowanej instalacji OZE.
[94] Przyjmujemy, że umorzenia mogą się łączyć (np. 30% dla JST i dodatkowe 10% za magazyn energii), łącznie jednak nie mogą przekraczać 50% na poziomie projektu.
[95] Przykładowo, w czerwcu 2021 Ministerstwo Klimatu i Środowiska zaprezentowało projekt nowelizacji ustawy Prawo energetyczne oraz ustawy OZE, który zakładał zakończenie stosowania obecnego systemu rozliczeń nadwyżek energii wprowadzanej do sieci przez prosumentów w formie opustów i zastąpienie tego systemu możliwością sprzedaży nieskonsumowanej na miejscu energii po średniej cenie z rynku hurtowego z wcześniejszego kwartału. W lipcu 2021, zaprezentowano z kolei koncepcję tzw. net billingu, który *opiera się na odrębnym rozliczeniu energii wprowadzonej do sieci i energii pobranej z sieci w oparciu o wartość jednostki energii ustalonej na podstawie ceny giełdowej – bieżącej, nawet godzinowej. Jednocześnie, w lipcu 2021 do sejmu trafił inny projektu nowelizacji ustawy o OZE, autorstwa J. Emilewicz, który zakłada rezygnację z obecnego systemu opustów i zastąpienie go wyższym opustem 1:1, ale liczonym tylko za składnik zużytej energii*

technologicznym i zmianach cen energii. Z tego względu należy na bieżąco analizować atrakcyjność proponowanej pożyczki OZE. Być może w trakcie wdrażania pożyczki, okaże się, że efekt zachęty w postaci umorzenia do 10% - 20% jest zbyt wysoki i zainteresowanie wyraźnie przewyższa dostępne środki, wówczas możliwe jest pozostawienie wsparcia jedynie w formie preferencyjnie oprocentowanej pożyczki. Analogicznie, w przypadku zmniejszenia opłacalności OZE w wyniku zmian prawnych, lub zwiększenia alokacji, konieczne może być niewielkie zwiększenie komponentu umorzeniowego. Priorytetem powinno zawsze pozostawać osiągnięcie zakładanych celów interwencji przy najmniejszym możliwym koszcie.

Tabela 8 Fiszka instrumentu – Pożyczka OZE z premią

CP2 / CS ii	**Pożyczka OZE z premią**			
Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu:		• Wzrost produkcji energii elektrycznej i cieplnej z OZE		
Wielkość jednostkowej transakcji	**Min.**	**Max.**	**Karencja (max.)**	**Zapadalność (max.)**
	10 tys.	5 mln zł	Do 6 miesięcy (instalacje do 50 kW) Do 24 miesięcy (instalacje pow. 50 kW)	Do 10 lat (instalacje do 50 kW) Do 15 lat (instalacje pow. 50 kW)
Finanse i wskaźniki (w mln PLN)				
(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:		89,6 mln zł (instalacje do 50 kW) + 89,6 mln zł (instalacje pow. 50 kW)		
(1a) Wkład FEPZ		76,16 mln zł (instalacje do 50 kW) + 76,16 mln zł (instalacje pow. 50 kW)		
(1b) Wkład PF		13,44 mln zł (instalacje do 50 kW) + 13,44 mln zł (instalacje pow. 50 kW)		
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[96], w tym:		9,6 mln zł (instalacje do 50 kW) + 9,6 mln zł (instalacje pow. 50 kW)		

– w przeciwieństwie do obecnego rozwiązania, które uwzględnia również składnik dystrybucji. Dodatkowo prosumenci mieliby jednak otrzymać 15-procentowy rabat na dystrybucję naliczany wyłącznie od energii pochodzącej z ich źródła i zmagazynowanej w sieci. Por. https://www.gramwzielone.pl/energia-sloneczna/105922/net-billing-czyli-nowy-pomysl-rzadu-na-rozliczenia-prosumentow

[96] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.) (analogicznie we wszystkich pozostałych fiszkach), w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

(2a) Wynagrodzenie MFP	4 mln zł (instalacje do 50 kW) + 4 mln zł (instalacje pow. 50 kW)
(2b) Wynagrodzenie PF	5,6 mln zł (instalacje do 50 kW) + 5,6 mln zł (instalacje pow. 50 kW)
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF	80 mln zł (instalacje do 50 kW) + 80 mln zł (instalacje pow. 50 kW)
(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)	400 (instalacje do 50 kW), 40 (instalacje pow. 50 kW)
(5) Przeciętna transakcja	200 tys. zł (instalacje do 50 kW), 2 mln zł (instalacje pow. 50 kW)
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[97]	< 40 mln zł (instalacje do 50 kW), <40 mln zł (instalacje pow. 50 kW)
Typy finansowanych projektów	
Budowa i rozbudowa odnawialnych źródeł energii wraz z magazynami energii	Instalacje OZE produkujące energię elektryczną i cieplną na własne potrzeby. Instalacje OZE produkujące energię elektryczną i cieplną na sprzedaż. Magazyny energii. Stacje ładowania samochodów elektrycznych (uzupełniająco).
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[98]	
Projekty prosumenckie, do 50 kW	Umorzenie do 10% wartości pożyczki po rozliczeniu inwestycji + dodatkowe 10% przy inwestycji w magazyn energii.
Projekty dotyczące budynków użyteczności publicznej	Umorzenie w wysokości do 30% wartości pożyczki.
Warunki umorzenia pożyczki	Umorzenie po rozliczeniu inwestycji i potwierdzeniu spełnienia przyjętych warunków umorzenia.

[97] Podana wielkość ma charakter maksymalny. Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa.

[98] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.

Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Inwestorzy (w tym przedsiębiorcy) chcący wybudować na terenie województwa instalację wytwarzającą energię z OZE (z wyłączeniem osób fizycznych). Firmy typu ESCO.
Oprocentowanie i inne opłaty	Rynkowe (na poziomie stopy referencyjnej KE) lub preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania, brak opłat i prowizji.
Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	Maksymalnie uproszczone formalności dla inwestycji do 50 kW. Szybka ocena wniosku pożyczkowego. Potencjalne uwzględnienie w wyliczeniu zdolności kredytowej oszczędności w zużyciu energii.
Dźwignia	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna, w szczególności	*De minimis* lub pomoc inwestycyjna przewidziana w art. 41 GBER

Źródło: opracowanie własne.

2.3.3. Wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS vi)

W ramach CS 2vi instrumenty finansowe stosowane powinny być do wsparcia projektów realizowanych przez MŚP, których celem będzie ich transformacja w kierunku GOZ. Zgodnie z proponowanym przez nas podejściem, wsparcie to powinno być udzielane w ramach jednego instrumentu, w którym uwzględnione zostaną również działania podnoszące efektywność energetyczną MŚP. Założenia takiego instrumentu zaprezentowaliśmy w rozdziale 2.3.1 niniejszego raportu.

2.4. Silniejszy wymiar społeczny (CP4)

2.4.1. Zapewnienie równego dostępu do opieki zdrowotnej poprzez rozwój infrastruktury, w tym podstawowej opieki zdrowotnej (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu”)(CS v)

W raporcie z modułu I proponowaliśmy rozważenie zastosowania w ramach tego celu szczegółowego instrumentów finansowych, obecnie jednak odstępujemy od tego pomysłu. Powody stojące za takim rozwiązaniem są następujące:

- Nie udało nam się zidentyfikować odpowiednich do finansowania zwrotnego typów projektów w ramach tego celu szczegółowego, ani dokonać ich odpowiedniej demarkacji ze wsparciem bezzwrotnym.
- Olbrzymia większość typów projektów nie jest faktycznie dochodowa[99], co może poważnie zmniejszyć zainteresowanie ofertą, a także utrudnić udzielanie pożyczek pośrednikom finansowym (kwestia posiadania zdolności kredytowej).
- Planowana alokacja na ten cel szczegółowy, mimo, że znacząca (50 milionów euro) nie jest tak duża, aby móc wydzielić odpowiednio wysoki budżet na instrument finansowy.
- Ryzyko związane z finansowaniem jednostek opieki zdrowotnej pozostaje bardzo wysokie, co może powodować brak zainteresowania pośredników finansowych.

2.4.2. Wzmocnienie roli kultury i turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych (cel „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu")(CS vi)

W pierwszym raporcie cząstkowym proponowaliśmy w ramach tego celu szczegółowego zastosowanie instrumentów finansowych w sferze turystyki (i ew. kultury). W tym kontekście wskazywaliśmy na korzystne doświadczenia z takimi instrumentami zarówno na poziomie ponadregionalnym (Pożyczka na Rozwój Turystyki w regionach Polski Wschodniej), jak i na poziomie regionalnym (Pożyczka Turystyczna w województwie pomorskim, czy też w ramach RPO WZ 2014-2020 specjalna alokacja dla podmiotów prowadzących działalność w sferze turystyki, w ramach instrumentu Pożyczka Inwestycyjna). Wstępnie jednak proponowaliśmy, aby tego typu instrument został sfinansowany w ramach Celu Polityki 1. Dodatkowo, w okresie pomiędzy sporządzeniem pierwszego i drugiego raportu cząstkowego zmianie uległa lista potencjalnych beneficjentów/ostatecznych odbiorców w ramach niniejszego celu szczegółowego. Pierwotny katalog beneficjentów/ostatecznych odbiorców zawierał następujące grupy: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST, podmioty ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, szkoły artystyczne, przedsiębiorstwa i klastry przemysłów kreatywnych, podczas gdy w aktualnej wersji Programu są to: jednostki samorządu terytorialnego, ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne JST, organizacje pozarządowe.

Jak widać z tego katalogu zniknęli przedsiębiorcy. Stąd też, tak jak zresztą proponowaliśmy, zakładamy, że pożyczki dla przedsiębiorców z sektora turystyki będą oferowane na bazie środków CP1, jako instrument o nieco odmiennych parametrach od pozostałych (dłuższa zapadalność i karencja, możliwość zastosowania elastycznego harmonogramu spłat,

[99] Teoretycznie mogłyby one spełniać ten warunek, gdyby wycena finansowania świadczeń przez Narodowy Fundusz Zdrowia była realistyczna, a nie dostosowana tylko do możliwości finansowych/polityki NFZ.

korzystniejsze rozwiązania, jeżeli chodzi o umorzenia), a dla przedsiębiorców z sektora kultury na ogólnych zasadach.

Ostatecznie postanowiliśmy też nie proponować instrumentu finansowego dla jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych osób prawnych, biorąc pod uwagę umiarkowaną wielkość alokacji w ramach tego celu szczegółowego[100] (chociaż ten argument ma mniejsze znaczenie), a także duży poziom niejasności dotyczący tego jak w najbliższych latach będzie wyglądać finansowanie JST, biorąc pod uwagę rewolucyjne i bardzo niekorzystne dla tego sektora zmiany przewidywane w ramach programu „Polski Ład", polegające przede wszystkim na znaczącej obniżce wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych[101].

2.5. Rewitalizacja (CP5)

W przypadku działań rewitalizacyjnych widzimy potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych. Instrumenty powinny być stosowane jako narzędzie uzupełniające względem wsparcia dotacyjnego. Co do zasady, wsparcie powinno być dedykowane realizacji inwestycji wynikających z Gminnych Programów Rewitalizacji. Zasada ta jest wspólna dla wsparcia dotacyjnego i zwrotnego. Ostatecznie szczegółowe wytyczne mogą zostać uregulowane w osobnym dokumencie, podobnie jak to miało miejsce w perspektywie finansowej 2014-2020[102].

Wdrażanie wsparcia w obszarze rewitalizacji powinno być komplementarne wobec innych instrumentów, w tym proponowanych na poziomie krajowym. Na obecną chwilę nie wiadomo, czy i kiedy oraz na jakich zasadach może zostać uruchomiony nowelizacją ustawy o rewitalizacji Krajowy Fundusz Rewitalizacji. Ewentualne uruchomienie takich instrumentów należy monitorować. W razie konieczności można rozważyć odpowiednie modyfikacje oferty z poziomu programu regionalnego.

Podstawową osią demarkacji pomiędzy wsparciem zwrotnym i bezzwrotnym proponujemy uczynić występowanie komponentu komercyjnego w danej inwestycji, to jest możliwość generowania dochodów lub oszczędności, które można rozumieć jako np. udostępnienie części funkcjonalności za opłatą. Ostatecznie do dofinansowania w postaci pożyczki rewitalizacyjnej proponujemy skierować inwestycje generujące dochód lub oszczędności. Demarkacja pomiędzy inwestycjami o charakterze dochodowym i niedochodowym może bazować na rozwiązaniu stosowanym w okresie programowania 2007-2013 w ramach Inicjatywy JESSCIA. Przyjęto tam rozstrzygnięcie bazujące na wartości współczynnika IRR, czyli wewnętrznej stopy zwrotu z inwestycji (ang. *Internal Rate of Return*). Jest to metoda

[100] Jest ona wprawdzie największa w ramach tego Celu Polityki, ale obawiamy się, że zbyt niska, aby móc z niej finansować większe inwestycje JST.
[101] Zob. na przykład Fitch Ratings Polski Ład
[102] Por. Wytyczne w zakresie rewitalizacji w programach operacyjnych na lata 2014-2020, Ministerstwo Rozwoju, 2016 r.

oceny projektów inwestycyjnych pod kątem ich efektywności ekonomicznej (opłacalności). Aby projekt był opłacalny, IRR musi być większa od 0. Do wsparcia w postaci preferencyjnej pożyczki rewitalizacyjnej powinny być kwalifikowane inwestycje, dla których IRR nie tylko jest dodatni, ale nie może osiągnąć wartości rynkowych. Pożyczka będzie stanowiła efekt zachęty dla inwestycji, która bez takiej preferencji będzie dla inwestora niewystarczająco opłacalna.

Jak wykazaliśmy w raporcie z Modułu 1 badania, wsparcie dotacyjne wciąż jest konieczne dla sprawnej realizacji procesów rewitalizacyjnych. W przypadku jednostek samorządu terytorialnego, które są gospodarzami tych procesów i często także głównymi realizatorami inwestycji, ich możliwość i skłonność do sfinansowania zaplanowanych prac jest silnie ograniczona. Jak pokazują wyniki badania samorządów, prowadzone w ramach niniejszej ewaluacji, w ciągu ostatnich 3 lat JST z województwa zachodniopomorskiego zrezygnowały z realizacji inwestycji rewitalizacyjnych wartych 200 mln zł wyłącznie z powodu braku finansowania. Ich dalsze plany wskazują na kluczowe znaczenie dotacji w ramach FEPZ 2021-2027. Aż 80% samorządów, planujących inwestycje w zakresie rewitalizacji fizycznej, społecznej i gospodarczej przestrzeni publicznej i terenów poprzemysłowych, oczekuje przynajmniej częściowego ich sfinansowania z wykorzystaniem dotacyjnego wsparcia z Funduszy Europejskich dla Pomorza Zachodniego. Brak dostępnego finansowania dotacyjnego może zatrzymać lub istotnie spowolnić procesy rewitalizacyjne w regionie, a także poddać wdrażanie GPRów fragmentaryzacji, będącej zaprzeczeniem założeń kompleksowego wsparcia. Ostatecznie może to istotnie wpłynąć na możliwość wyprowadzanie obszarów zdegradowanych ze stanu kryzysowego.

W szczególności projekty niedochodowe, koncentrujące się na osiągnięciu efektów społecznych (w przeciwieństwie do inwestycji wiążących osiąganie celów gospodarczych i społecznych), o charakterze ogólnodostępnym lub dostępnym dla wybranych grup defaworyzowanych, powinny być realizowane z wykorzystaniem dotacji. W szczególności inwestycje nie generujące przychodów, np. obiekty zabytkowe, silnie zdegradowane (poprzemysłowe) należy wspierać w sposób bezzwrotny.

Wartość alokacji na instrumenty jest pochodną kilku czynników. Punktem wyjścia do jej określenia były doświadczenia wdrażania Inicjatywy JESSCIA z okresu 2007-2013. Inwestycje te miały przeważnie charakter inicjatyw prywatnych, dochodowych (co wynikało z przyjętych kryteriów demarkacji)[103] i były realizowane głównie przez przedsiębiorstwa. Łącznie udzielono 17 pożyczek w pierwszym obiegu środków. Ich średnia wartość wynosiła 8,5 mln zł. Sfinansowano w ten sposób przede wszystkim obiekty o funkcji biurowej, handlowej lub konferencyjno-hotelowej. W perspektywie finansowej 2014-2020 podobny instrument nie był wdrażany w regionie, stąd pewnym punktem odniesienia mogą być instrumenty wdrażane w innych województwach. Przykładowo w województwie pomorskim udzielono 12 pożyczek rewitalizacyjnych o średniej wartości 5 mln zł, przeważnie na inwestycje celu

[103] Szerzej na ten temat w Raporcie Cząstkowym 1.

społecznego, wdrażane głównie przez samorządy. W regionie małopolskim udzielono 47 pożyczek rewitalizacyjnych. Najwięcej środków trafiło do jednostek samorządowych. Wsparcie otrzymało dziesięć JST, które łącznie podpisały 14 umów, sektor mieszkaniowy zrealizował 21 inwestycji, a przedsiębiorstwa – 6. Średnia wartość udzielonych pożyczek wynosiła około 2 mln zł. Przykłady te wskazują na duże zróżnicowanie udzielanych pożyczek, zarówno w zakresie struktury wsparcia, jak i wartości inwestycji. Warto mieć na uwadze także projekty dotacyjne wdrażane w perspektywie 2014-2020 w województwie zachodniopomorskim. W okresie tym, w ramach Działania 9.3. *Wspieranie rewitalizacji w sferze fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności i obszarów miejskich i wiejskich,* podpisano umowy na realizację 92 projektów o średniej wartości środków kwalifikowalnych 3,1 mln zł i przeciętym dofinansowaniu w granicach 2 mln zł.

Założyliśmy, że w kolejnej perspektywie należy pożyczkami wesprzeć więcej inwestycji, niż w okresie 2007-2013. Zdaniem pośredników finansowych, instrument obsługujący kilkanaście pożyczek nie jest dla nich dość atrakcyjny. Zaproponowany system umorzeń pozwoli częściowo zastąpić wsparciem zwrotnym inwestycje, które mogłyby się ubiegać o dotacje. Przeciętna wartość wsparcia powinna być jednak istotnie wyższa niż przeciętna dotacja (na co wskazują pożyczki z inicjatywy JESSICA). Wydaje się więc, że pewną graniczną wartością, dla której uruchomienie instrumentu finansowego znajduje uzasadnienie w postaci wystarczającej masy krytycznej, jest 20 pożyczek. Bazując na wartościach przeciętnych pożyczek przytoczonych wyżej, a także mając na uwadze rosnące koszty w branży remontowo-budowlanej, średnia wartość pojedynczej pożyczki powinna oscylować w granicach (minimum) 5 mln zł. Tak skalkulowana łączna wartość udzielonych pożyczek, stanowiąca iloraz ich liczby i średniej wartości, powinna być nie niższa, niż 100 mln zł. Jest to znacznie mniej, niż w perspektywie 2007-2013, a mimo tego kwota ta konsumuje aż 60% alokacji na rewitalizację w ramach CS 5i. Mając to na uwadze, należy ocenić, że alokacja na całość działań rewitalizacyjnych jest niewielka i tylko do pewnego stopnia pozwoli na zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie.

Minimalna i maksymalna wartość pożyczek bazuje głównie na doświadczeniach z innych regionów, które wdrażały podobny instrument w perspektywie finansowej 2014-2020. W województwie pomorskim maksymalna kwota 10 mln zł okazała się za niska do sfinansowania realizacji większych obiektów, więc podwyższono ją do 15 mln zł w końcowym okresie wdrażania. W województwie wielkopolskim granice ustalono na przedział od 500 tys. zł. do 20 mln zł, podobnie w regionie mazowieckim. W Wielkopolsce umożliwiono sfinansowanie inwestycji aż do 50 mln zł (bez określania kwoty minimalnej), a w Małopolsce – tylko do 7 mln. Pożyczki na kwotę mniejszą niż 300 tys. zł zdarzały się sporadycznie. Jeśli ze wsparcia zwrotnego, w odpowiedzi na niżej opisane przyczyny, zostanie wykluczony sektor mieszkaniowy, to minimalna wartość pożyczki może zostać określona na poziomie 400 tys. zł. Inwestycje zawierające się poniżej tej kwoty były realizowane prawie wyłącznie przez

wspólnoty mieszkaniowe[104] i obecnie mogą zostać obsłużone przez pożyczkę miejską, gdzie górny limit wartości wynosi 1 mln zł.

Zastosowany system preferencji ma za zadanie podnieść atrakcyjność instrumentu i zachęcić potencjalnych jego odbiorców do takiej formy finansowania inwestycji w obszarze rewitalizacji. Preferencyjna pożyczka ma za zadanie także ożywić gospodarczo zdegradowane obszary, co będzie możliwe między innymi dzięki zachęceniu prywatnych inwestorów do działań na tych terenach. Umorzenie proponujemy zróżnicować ze względu na obszar realizacji inwestycji. Nieco silniejszą preferencją sugerujemy zastosować na terenie Specjalnej Strefy Włączenia. Chociaż SSW obejmuje swoim zasięgiem znaczą część regionu, to wydaje się najlepszym wyznacznikiem sytuacji społecznej, biorąc pod uwagę czynniki aż w sześciu obszarach: dostępności usług publicznych, demografię, infrastrukturę techniczną, problemy miejscowości popegeerowskich, potencjał gospodarczy i ubóstwo.

Jako opcję proponujemy możliwość silniejszego włączenia takich inwestycji w realizację zadań społecznych oferując umorzenie kapitału do 5% jeśli poza działalnością komercyjną część inwestycji będzie regularnie przeznaczana na cele działalności lokalnej (kulturalnej, środowiskowej, na działania organizacji pozarządowych).

Ze względu na uruchomienie przez ZARR w lipcu 2021 pożyczki miejskiej na finansowanie inwestycji z zakresu odnowy tkanki mieszkaniowej budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zagospodarowaniem terenu zielonego stanowiącego część realizowanej inwestycji,[105] na obszarach wyznaczonych w programach rewitalizacji, kierowanej do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, TBS-ów i jednostek organizacyjnych JST, zasadne jest wyłączenie sektora mieszkaniowego ze wsparcia w postaci pożyczki rewitalizacyjnej. Oba instrumenty mogłyby stanowić konkurencję, co przy alokowaniu ograniczanych środków jest niewskazane (umowa operacyjna na pożyczkę miejską opiewa na 8 mln zł[106]). Sektor mieszkaniowy może korzystać także ze wsparcia w postaci proponowanej w innym rozdziale pożyczki na efektywność energetyczną, chociaż przewidywany katalog zakresu wsparcia jest oczywiście inny, niż w pożyczce miejskiej.

Za dobrą praktykę, wartą do przeniesienia na grunt pożyczki rewitalizacyjnej w województwie zachodniopomorskim, można uznać stosowany przez BGK w innych regionach wskaźnik społeczny – parametr obniżający oprocentowanie pożyczki rewitalizacyjnej ze względu na dodatkowe korzyści społeczne. Pośrednik finansowy na etapie oceny wniosków może weryfikować niekomercyjne elementy projektu. Przytoczony wskaźnik uwzględniał wybrane:

[104] Potwierdzają to także szacunki bazujące na działalności Szczecińskiego Funduszu Pożyczkowego, który udzielił łącznie 100 pożyczek na rewitalizację kamienic, a łączna wartość inwestycji wyniosła 22 mln zł, czyli średnio 220 tys. na jedną inwestycję. Chociaż produkt ten jest reklamowany jako służący rewitalizacji, to w rzeczywistości jest to instrument pomagający sfinansować remonty kamienic w Szczecinie.
[105] Szczegółowy katalog zakresu możliwych do sfinansowania prac zawiera Regulamin pożyczki miejskiej
[106] Informacja na stronie ZARR

- kwantyfikowalne (**mierzalne**) korzyści społeczne, środowiskowe, przestrzenno-funkcjonalne, techniczne i gospodarcze,
- korzyści **niemierzalne** (oceniane jakościowo i ekspercko przez Komitet Inwestycyjny[107])
- wartości wybranych **wskaźników programowych**[108].

Podstawą ustalenia oprocentowania Pożyczki Rewitalizacyjnej w woj. śląskim i pomorskim była stopa referencyjna NBP, która mogła ulec obniżeniu o wyliczony przez BGK Wskaźnik społeczny wynoszący do 80%, wg. wzoru:

*(100% - Wskaźnik społeczny) * stopa referencyjna NBP*[109]

Komitet Inwestycyjny negocjował z inwestorami zwiększenie społecznego oddziaływania inwestycji i pomagał je ukierunkować, do czego zachęcać miało obniżenie oprocentowania. Korzyść była obustronna: wzmacnianie oddziaływania społecznego szło w parze z obniżeniem kosztów pożyczki. Pożyczkobiorca jednocześnie był zobligowany przez okres 5 lat od zakończenia inwestycji zagwarantować realizację celu społecznego w sposób wskazany w umowie.

Tabela 9 Pożyczka rewitalizacyjna

CP5 / CS i	**Pożyczka rewitalizacyjna**			
Typ instrumentu	Finansowy / Mieszany			
Cel instrumentu	• Zachęta do realizacji inwestycji w obszarze rewitalizacji, w tym także generujących dochód lub oszczędności			
Wielkość jednostkowej transakcji	**Min.**	**Max.**	**Karencja (max.)**	**Zapadalność (max.)**
	400 000 zł	20 000 000 zł	2 lata	20 lat
Finanse i wskaźniki (w mln PLN)				
(1) Łączna alokacja na IF (wkład FEPZ i wkład krajowy) razem z wynagrodzeniem MFP i PF, w tym:	117,65 mln PLN			

[107] Komitet Inwestycyjny, czyli powołany przez BGK organ wewnętrzny, do którego zadań należy m.in. podejmowanie decyzji o zawieraniu Umów Inwestycyjnych i ich warunkach. Składy komitetów inwestycyjnych nie są upubliczniane.
[108] Szczegółowa metodologia liczenia wskaźnika społecznego nie jest publikowana przez BGK. Można bazować na propozycji sprawdzonej metodologii Banku lub stworzyć własny wskaźnik, bazujący na podobnych założeniach, dostosowany do potrzeb regionu.
[109] Zasady naboru wniosków - Pożyczka Rewitalizacyjna

(1a) Wkład FEPZ	100,00 mln PLN
(1b) Wkład PF	17,65 mln PLN
(2) Wynagrodzenie (MFP + PF)[110], w tym:	12,61 mln PLN
(2a) Wynagrodzenie MFP	5,25 mln PLN
(2b) Wynagrodzenie PF	7,35 mln PLN
(3) Alokacja na pożyczki (część zwrotna i bezzwrotna), bez wynagrodzenia MFP i PF	105,04 mln PLN
(4) Planowane do udzielenia transakcje (pożyczki)	21
(5) Przeciętna transakcja	5 mln PLN
(6) Maksymalna wartość udzielonego finansowania bezzwrotnego[111]	15,76 mln PLN
Typy finansowanych projektów	
Kompleksowa realizacja działań na podstawie programów rewitalizacji obszarów zdegradowanych (GPR) jako zintegrowane przedsięwzięcia dotyczące wszystkich aspektów rewitalizacji danego obszaru - o ile rachunek ekonomiczny zagwarantuje spłatę zobowiązania.	• Przebudowa lub adaptacja zdegradowanych budynków, obiektów, terenów i przestrzeni w celu przywrócenia lub nadania im nowych funkcji społecznych, gospodarczych, edukacyjnych, kulturalnych lub rekreacyjnych.
Wsparcie bezzwrotne w ramach IF[112]	

[110] Wysokość wynagrodzenia ustalona na podstawie stawek z Rozporządzenia Ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r., w rzeczywistości (szczególnie w przypadku pośredników finansowych) będzie zapewne znacznie odmienna, zapewne wyższa, ale być może nieco niższa, wszystko zależy od wyników przetargów.

[111] Podana wielkość ma charakter maksymalny (15%). Wynika z założenia, iż wszystkie finansowanie projekty spełniać będą wszystkie tytuły upoważniające do uzyskania umorzeń. W rzeczywistości, przyjąć można, iż skala umorzeń będzie jednak niższa.

[112] W celu zapewnienia elastyczności, w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się możliwość zmiany, w tym zwiększenia proponowanych parametrów.

Projekty komercyjne, generujące dochód, wpisane do GPR	Co do zasady: brak umorzenia • Do 5% jeśli przynajmniej część obiektu będzie udostępniana bezpłatnie na potrzeby lokalnej społeczności do świadczenia usług społecznych, kulturalnych, edukacyjnych lub aktywności lokalnej przez okres 5 lat[113]. • Dodatkowo 10% dla inwestycji na terenie gmin z SSW.
Warunki umorzenia pożyczki	• Umorzenie po rozliczeniu inwestycji, i potwierdzeniu spełnienia przyjętych warunków umorzenia. • W przypadku inwestycji na terenie SSW warunkiem jest poświadczenie w dokumentacji projektowej lokalizacji inwestycji. • W przypadku udostępniana obiektu bezpłatnie na potrzeby lokalnej społeczności warunkiem umorzenia jest odpowiedni zapis w dokumentacji projektowej. Inwestor powinien zostać zobligowany do corocznego potwierdzania (w formie pisemnej), w jaki sposób wywiązał się z tego warunku w danym roku. W wyniku negatywnej kontroli inwestycji umorzenie może zostać cofnięte.
Preferencje, grupa docelowa i inne elementy opisu	
Odbiorcy ostateczni	Zidentyfikowani w poszczególnych GPR, w szczególności przedsiębiorcy posiadający siedzibę na terenie woj. zachodniopomorskiego i/ lub prowadzący działalność na terenie woj. zachodniopomorskiego, JST, ich związki i stowarzyszenia oraz jednostki organizacyjne, instytucje kultury, partnerzy społeczni i gospodarczy, kościoły i związki wyznaniowe , inne jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną, szkoły wyższe, organy prowadzące szkół i placówek, administracja rządowa.
Oprocentowanie i inne opłaty	Stopa referencyjna KE, ale nie więcej niż 2%, z możliwością zmiany w szczególnie uzasadnionych przypadkach np. w przypadku istotnych zmian na rynku w tym zakresie; brak innych opłat
Inne charakterystyki i ewentualne preferencje	Obniżenie oprocentowania bazowego zależnie od wskaźnika społecznego, który uwzględnia wybrane kwantyfikowalne korzyści społeczne oraz środowiskowe,

[113] Udostępnienie obiektu na cele społecznie nie jest wymogiem uzyskania pożyczki, a jedynie preferencją prowadzącą do umorzenia części kapitału do spłaty.

	przestrzenno-funkcjonalne, techniczne lub gospodarcze, a także korzyści niemierzalne (oceniane przez powołany komitet) oraz wartości wybranych wskaźników programowych.
Dźwignia	1,1765
Wartość dodana	1,1765
Pomoc publiczna, w szczególności	regionalna pomoc inwestycyjna (art. 14 GBER) pomoc regionalna na rzecz rozwoju obszarów miejskich (art. 16 GBER) pomoc inwestycyjna na infrastrukturę lokalną (art. 56) pomoc inwestycyjna na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego (art. 53) pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną (art. 55)

Źródło: Opracowanie własne.

3. Ocena *ex ante* ryzyka gwarancji

W katalogu form instrumentów finansowych uwzględniono instrumenty gwarancyjne[114], stanowiące zobowiązanie gwaranta do przejęcia odpowiedzialności za całość lub część długu podmiotu trzeciego w sytuacji niewywiązania się przez ten podmiot z ciążących na nim zobowiązań wynikających z zaciągniętego długu (pożyczki lub kredytu). Operacyjnie, istota instrumentów gwarancyjnych polega na tym, że mają one charakter pośredni, w takim sensie, iż służą aktywizowaniu procesów pozyskiwania finansowania ze źródła zewnętrznego poprzez przejęcie części ryzyka z tytułu udzielonego finansowania dłużnego.

Ustalenia będące podstawą decyzji w sprawie stosowania instrumentów gwarancyjnych powinny wynikać z analizy ex ante instrumentów finansowych (takiej jak niniejszy dokument), przy czym, zgodnie z dotychczas obowiązującymi regulacjami unijnymi, w przypadku instrumentów gwarancyjnych niezbędne było przeprowadzenie również oceny ex ante[115], dotyczącej tego typu instrumentu. Analiza taka powinna była uwzględniać oszacowanie poziomu ryzyka (współczynnik wypłat gwarancji) oraz określić zakładany efekt mnożnikowy stosowania gwarancji. Z kolei dla okresu 2021-2027 nie można wykluczyć, że regulacje będą ograniczać się do Rozporządzenia Ogólnego, które definiuje współczynnik mnożnikowy jako „stosunek – ustalony na podstawie ostrożnej oceny ryzyka ex ante w odniesieniu do każdego produktu gwarancyjnego, który ma być oferowany – między wartością potwierdzonych gwarancją nowych wypłaconych pożyczek /…/, a zarezerwowaną kwotą wkładu z programu[116], przeznaczoną na umowy gwarancji mające pokryć oczekiwane i nieoczekiwane straty z tytułu tych nowych pożyczek /…/”[117].

[114] Zwane również poręczeniowymi, generalnie na użytek niniejszego tekstu będziemy używać wymiennie pojęcia gwarancji i poręczenia (oczywiście mając świadomość niewielkich odmienności obu typów instrumentów).

[115] Dla środków okresu 2014-2020, odpowiednie regulacje, dotyczące instrumentów gwarancyjnych zawiera Rozporządzenie Delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r., uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Dz. Urz. UE L 138/5 z dnia 03.03.2014 r. z późn. zm.

[116] W tym przypadku wkład z programu to de facto 25% środków europejskich oraz 75% środków pośrednika finansowego, zarezerwowanych w celu pokrywania wypłaconych poręczeń powyżej oszacowanego współczynnika wypłat. Dodatkowo, w przypadku zastosowania reporęczenia, wkładem jest część poręczeń nie pokrytych reporęczeniem.

[117] Art. 2 pkt 24 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiającego 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. Jest to jedyny znany nam przepis dla okresu 2021-2027, który mówi o ocenie ryzyka gwarancji.

W okresie 2014-2020 ryzyko gwarancji w ramach regionalnych programów operacyjnych zostało, co do zasady, oszacowane jednolicie w ramach jednego badania zrealizowanego na zlecenie ówczesnego Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (stosowny przypis prezentujemy w poniższej tabeli). Wyniki tego oszacowania, a także innych instrumentów gwarancyjnych i poręczeniowych prezentujemy w poniższej tabeli.

Tabela 10 Szacunki ryzyka gwarancji oraz mnożnika kapitałowego w ramach zrealizowanych ocen ex ante ryzyka programów operacyjnych dla okresu programowania 2014-2020

Program, w ramach którego było szacowane ryzyko gwarancji	Typ instrumentu	Szanowany poziom ryzyka	Szacowany mnożnik
Program Operacyjny Inteligentny Rozwój[118]	Gwarancje w ramach Funduszu Gwarancyjnego POIR	30%	5,12
Regionalne programy operacyjne[119]	Poręczenia dla MŚP nie będących start-upami	25%	6,15
	Poręczenia dla start-upów	35%	4,40
Program Operacyjny Polska Cyfrowa[120]	Poręczenia dla przedsiębiorców telekomunikacyjnych oraz inwestycji szerokopasmowych	45%	2,78
Program Operacyjny Wiedza-Edukacja-Rozwój[121]	Poręczenia dla podmiotów ekonomii społecznej[122]	50%	2,79
Program Rozwoju Obszarów Wiejskich[123]	Gwarancje dla gospodarstw rolnych oraz dla sektora przetwórstwa rolno-spożywczego	23%	5,80

Źródło: opracowania wskazane w przypisach

[118] Źródło: Ekspertyza „Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji w ramach finansowania ze środków UE na lata 2014-2020 przedsięwzięć w zakresie realizacji celów tematycznych: wzrost konkurencyjności sektora MŚP oraz wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji w przedsiębiorstwach", Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014 r.

[119] Ibidem.

[120] „Uzupełnienie oceny ex ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie analizy możliwości wykorzystania instrumentów o charakterze gwarancyjnym", Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2017 r.

[121] „Ocena ex ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym oferowanych podmiotom ekonomii społecznej w ramach PO WER", PAG Uniconsult na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015 r.

[122] Szacunek ryzyka dotyczył trzech potencjalnych produktów poręczeniowych (poręczenie mikro, poręczenie mikro+ oraz reporęczenie).

[123] „Ocena ex ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014-2020", PAG Uniconsult na zlecenie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, 15 marca 2019.

W przypadku oceny ryzyka gwarancji pod kątem instrumentu poręczeniowego, rekomendowanego do wdrażania w ramach FEPZ 2021-2027 lub też na bazie środków zwróconych z poprzednich perspektyw finansowych, warto brać pod uwagę następujące czynniki:

- Jakość portfela i udział wypłacanych poręczeń przez fundusze poręczeniowe, prowadzące działalność w województwie zachodniopomorskim.
- Jakość portfela kredytów udzielanych przez sektor bankowy na cele gospodarcze – w tym przypadku niestety musimy korzystać z danych ogólnopolskich, gdyż nie są dostępne dane w podziale na poszczególne regiony.

Poniżej prezentujemy dane dla funduszy poręczeniowych, działających w województwie zachodniopomorskim, za lata 2019 i 2020. Warto przy tym pamiętać, że fundusz POLFUND SA, skądinąd największy w Polsce, prowadzi działalność nie tylko na terenie województwa zachodniopomorskiego, ale w całej Polsce; dane dotyczące szkodowości nie są jednak publikowane w podziale na poszczególne regiony.

Tabela 11 Wartość i udział poręczeń wypłaconych dla funduszy poręczeniowych działających w województwie zachodniopomorskim

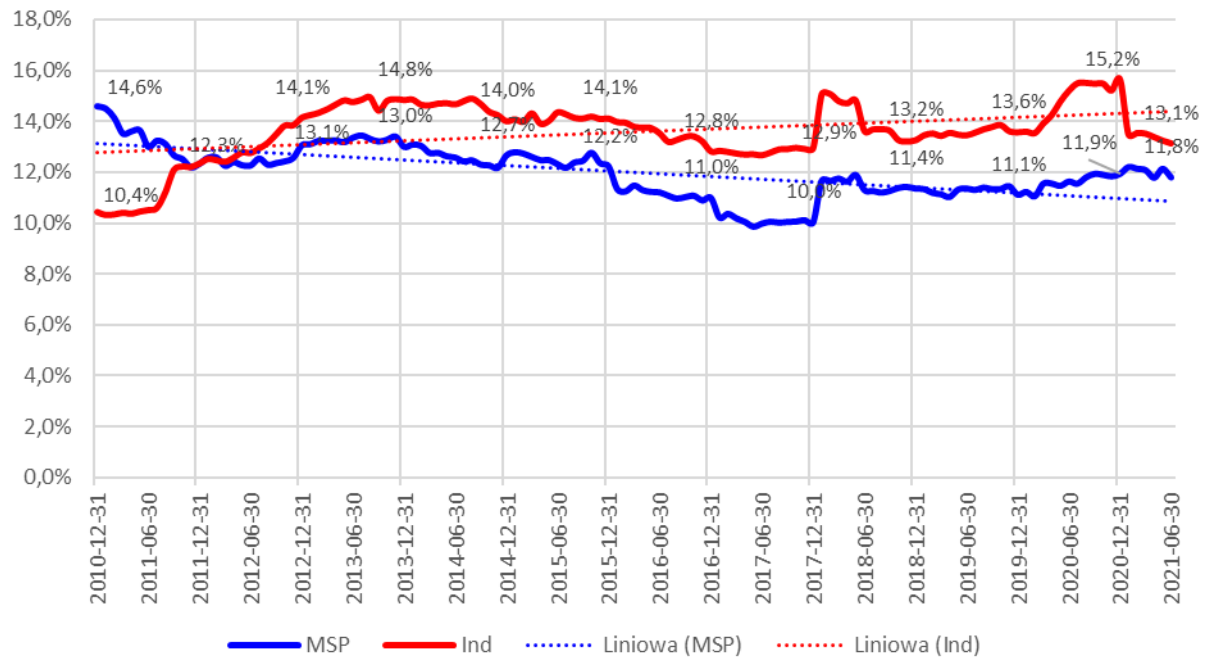
	Wartość wypłaconych poręczeń w 2019 roku (PLN)	**Udział poręczeń wypłaconych w 2019 roku do aktualnego portfela poręczeń**	**Wartość wypłaconych poręczeń w 2020 roku (PLN)**	**Udział poręczeń wypłaconych w 2020 roku do aktualnego portfela poręczeń**
POLFUND	2 883 429	1,22%	562 767	0,20%
Agencja Rozwoju Metropolii Szczecińskiej	0	0,00%	0	0,00%
Fundusz Pomerania	1 499 085	1,88%	990 298	1,39%
Stargardzka Agencja Rozwoju Lokalnego	102 286	6,39%	0	0,00%
RAZEM:	**4 484 801**	**1,25%**	**1 553 065**	**0,40%**

Źródło: Coroczne raporty Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych za 2019 i 2020 rok, obliczenia własne.

Jak widać, udział wypłacanych poręczeń jest bardzo niewielki, co do pewnego stopnia wiąże się także z tym, że w portfelach niektórych zachodniopomorskich funduszy coraz bardziej dominują poręczenia, stosunkowo bezpiecznych, wadiów przetargowych – przykładowo w 2020 takie poręczenia stanowiły 94% wszystkich udzielonych poręczeń przez Stargardzką Agencję Rozwoju Lokalnego, 47% poręczeń udzielonych przez Agencję Rozwoju Lokalnego i 32% wszystkich poręczeń udzielonych przez Fundusz Pomerania (jedynie Polfund udzielał takich poręczeń w bardzo niewielkiej skali)[124].

Jeżeli chodzi o szkodowości kredytów, to poniżej prezentujemy dane dotyczące udziału tzw. kredytów ze stwierdzoną utratą wartości w ciągu ostatnich 10 lat dla przedsiębiorców indywidualnych oraz podmiotów sektora MŚP wygląda następująco:

Wykres 1. Jakość kredytów w sektorze bankowym – udział należności ze stwierdzoną utratą wartości dla przedsiębiorców indywidualnych oraz przedsiębiorców sektora MŚP – dane na 30 czerwca 2021



Źródło: Urząd Komisji Nadzoru Finansowego.

Jak widać, jakość kredytów od wielu lat kształtuje się na zbliżonym poziomie; udział kredytów ze stwierdzoną utratą wartości oscyluje na poziomie 12-13% dla przedsiębiorców sektora MŚP oraz na poziomie 13-14% dla przedsiębiorców indywidualnych, przy czym pandemia COVID-19 w pewnym stopniu pogorszyła jakość kredytów (szczególnie dla przedsiębiorców indywidualnych)[125].

[124] Dane Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych za 2020 rok.
[125] Gwałtowna poprawa, w segmencie przedsiębiorstw indywidualnych pod koniec 2020 roku, może być spowodowana przez sprzedaż przez banki dużych pakietów problemowych wierzytelności firmom windykacyjnym.

Zasadniczym wyzwaniem, jeżeli chodzi o szacunek ryzyka gwarancji mających być udzielanych w ramach FEPZ 2021-2027 lub na bazie środków zwróconych, jest (niezależnie od generalnie trudnej do przewidzenia jakości kredytów bankowych) problem w oszacowaniu potencjalnych ryzyk, związanych z innymi typami poręczeń. O ile bowiem poręczenia wadialne uchodzą za bardzo bezpieczne, to już poręczenia należytego wykonania umowy mogą być znacznie bardziej ryzykowne, szczególnie w przypadku potencjalnie ryzykownych umów dotyczących prac budowlano-remontowych.

Dodatkowo, instrument w ramach FEPZ 2021-2027 lub ze środków zwróconych powinien dotyczyć wszelkiego rodzaju instrumentów, aby potencjalnie być atrakcyjnym dla funduszy poręczeniowych; w takim wypadku pojawia się problem w oszacowaniu udziału poszczególnych typów poręczeń (o bardzo odmiennym poziomie ryzyka) w docelowym portfelu poręczeń. Ponieważ struktura udziału poszczególnych typów poręczeń jest w zasadzie niemożliwa do przewidzenia, proponujemy, aby szacunek ryzyka oprzeć na najbardziej ryzykownym typie poręczanego instrumentu, czyli kredytach bankowych. Dla takiego instrumentu proponujemy oszacować ryzyko oczekiwane na poziomie 15% (jest zbliżone do najbardziej pesymistycznych przewidywań dla kredytów bankowych), a nieoczekiwane na poziomie 10%, zatem łącznie ryzyko proponujemy przyjąć (podobnie jak w okresie 2014-2020) na poziomie 25%.

Poważnym wyzwaniem jest natomiast wyliczenie mnożnika, o ile bowiem w przypadku kredytów i pożyczek maksymalny udział poręczenia w poręczanym zobowiązaniu wynosi 80%, to dla poręczeń wadialnych i należytego wykonania umowy może on wynosić 100% wymaganego wadium lub zabezpieczenia, dodatkowo definicja mnożnika nie uwzględnia tego typu poręczeń (mowa w niej tylko o instrumentach dłużnych i kapitałowych). Jak już pisaliśmy w odpowiedniej fiszce instrumentu, dla poręczeń finansowania dłużnego mnożnik wynosi 5,71 (przy średnim udziale poręczenia w poręczanym zobowiązaniu na poziomie 70%)[126], a dla reporęczeń 8,16 (gdy średni udział reporęczenia w poręczeniu wynosi 70%). W przypadku pozostałych typów poręczeń trudno jest wyliczyć wartość mnożnika, brak ku temu odpowiedniej metodologii.

[126] Faktycznie jest on niższy, ale proponujemy oszacować go konserwatywnie na tym poziomie.

4. Potencjał instytucjonalny, zdolność wdrożeniowa i promocja (pośrednicy finansowi)

W raporcie cząstkowym 1 pisaliśmy już o tym, jakim potencjałem dysponują ulokowani w Regionie pośrednicy finansowi, pod kątem ewentualnego wdrażania instrumentów finansowych w ramach FEPZ 2021-2027. Potencjał jest znaczący, bo w Szczecinie mają swoją siedzibę dwaj de facto najwięksi w Polsce (powiązani zresztą kapitałowo) pośrednicy pożyczkowi (Polska Fundacja Przedsiębiorczości) i poręczeniowi (Polfund). Co jednak ważne, obaj działają na terenie całego kraju (dotąd koncentrowali się na terenie Polski północnej i zachodniej, ostatnio jednak można zauważyć ekspansję także na inne regiony). Oznacza to, że prawdopodobnie (w przypadku tych dwóch potencjalnych pośredników, ale także innych) decyzja o startowaniu w przetargach w poszczególnych województwach będzie podejmowana na podstawie czysto biznesowych przesłanek. Z rzeczywistych warunków wdrażania instrumentów finansowych w okresie 2014-2020, jasno bowiem wynika, że to właśnie pośrednicy finansowi (ich potencjał, sprawność działania i skłonność do wdrażania projektów finansowanych ze środków unijnych) będą kluczowi w zapewnieniu ewentualnego sukcesu wdrażania IF w latach 2021-2027.

W związku z tym, rozwiązania instytucjonalne powinny być jak najbardziej „przyjazne" dla pośredników finansowych, na co oczywiście największy wpływ będzie miał menedżer/menedżerowie funduszu powierniczego, a pośrednio także sama IZ FEPZ. Jako kluczowe elementy, mogące skłaniać potencjalnych pośredników do uczestnictwa w przetargach należy wskazać:

- Przygotowanie jednoznacznej i klarownej dokumentacji przetargowej, w szczególności metryki produktu oraz umowy. Być może warto byłoby te dokumenty, w sposób całkowicie transparentny, skonsultować z potencjalnymi pośrednikami przed ogłoszeniem przetargu, aby w miarę możności uniknąć regulacji, które mogą być trudne do zaakceptowania dla któregoś z pośredników. Odpowiednią procedurą mogła by być procedura przewidziana w art. 84 <Wstępne konsultacje rynkowe zamawiającego> prawa zamówień publicznych. Nie wydaje nam się też, aby konsultacje prowadzone w innym trybie lub nawet bez żadnego trybu, naruszały przepisy prawa zamówień publicznych, oczywiście pod warunkiem, aby informacja o ich prowadzeniu była powszechnie dostępna, uczestniczyć w nich mógłby każdy zainteresowany, a na ich przeprowadzenie była przewidziane odpowiednia ilość czasu. Wymagałoby to oczywiście konsultacji z odpowiednimi służbami prawnymi.
- Jasne określenie ewentualnej odpowiedzialności pośredników za ewentualne błędy lub naruszenia umowy po stronie ostatecznych odbiorców, pod kątem jej minimalizacji, tam gdzie nie wynika to z błędu lub celowego działania po stronie pośrednika. Dotychczas, za takie sytuacje (błędy lub celowe naruszenia po stronie ostatecznych odbiorców) bywali karani pośrednicy, co oczywiście nie zwiększało ich skłonności do pełnienia takiej roli. Obecnie, wszędzie tam, gdzie będą stosowane

umorzenia pożyczki, mogą być one (pod warunkiem, że decyzje o umorzeniu będą podejmowane po określonym czasie od momentu udzielenia pożyczki) skutecznym instrumentem mobilizującym ostatecznych odbiorców do wydatkowania pożyczki zgodnie z regułami, motywacją do takiego zachowania będzie ryzyko ewentualnej utraty możliwości umorzenia.

- Uregulowanie sytuacji, w której pośrednicy będą obciążani nowymi obowiązkami sprawozdawczymi lub też innymi obowiązkami (dobrym przykładem są wakacje kredytowe w związku z pandemią COVID-19 i związane z tym duże obciążenie pośredników, polegające na konieczności przygotowywania aneksów do umów pożyczkowych) – wydaje się, że w takich sytuacjach pośrednikom powinno być przyznawane dodatkowe wynagrodzenie (np. w ramach zamówienia uzupełniającego; naturalnie tego typu opcja powinna być przewidziana już na etapie przygotowywania zamówienia głównego).
- Umożliwienie wdrażania instrumentów pożyczkowych dotychczasowym pośrednikom poręczeniowym, poprzez zmianę odpowiednich kryteriów dopuszczających w ogłaszanych przetargach (doświadczenie we wdrażaniu instrumentów finansowych, a nie tylko pożyczek lub kredytów).
- W miarę możności, stosowanie zasady, zgodnie z którą wkład własny pośrednika finansowego powinien być oprocentowany na poziomie rynkowym (co najmniej na poziomie odpowiedniej stopy referencyjnej KE). Naturalnie, problemem są sytuacje w których proponujemy brak oprocentowania pożyczki dla ostatecznego odbiorcy; w takich sytuacjach nie wydaje się niestety możliwe zastosowanie takiego rozwiązani.
- Praktycznie przedstawiciele wszystkich pośredników wskazywali, że bardzo dużym obciążeniem są dla nich obowiązki sprawozdawcze. W związku z tym należałoby dążyć do tego, aby maksymalnie upraszczać zakres sprawozdań, a także przeznaczać odpowiedni czas po zakończeniu okresu sprawozdawczego na ich przekazywanie. Dodatkowo (w zależności jednak od wymogów Komisji Europejskiej) warto zastanowić się, czy faktycznie całość wydatków finansowanych za pomocą pożyczki lub innego instrumentu finansowego musi być udokumentowana odpowiednimi fakturami, czy (dla mniejszościowej części wydatków) nie należałoby rozważyć możliwości ich udokumentowania za pomocą oświadczeń.

Dodatkowo, ważne jest jeszcze, o czym pisaliśmy także w pierwszym raporcie, bieżące informowanie potencjalnych pośredników (przede wszystkim tych ulokowanych w Regionie, ale także innych mogących potencjalnie pełnić tę rolę, jak na przykład banków, które pełniły rolę pośrednika w sferze efektywności energetycznej w innych regionach[127]) o stanie przygotowań do uruchamiania instrumentów finansowych, planowanym kształcie instrumentu, a także o możliwych terminach uruchamiania przetargów (oczywiście takie informacje powinny być dostępne dla każdego zainteresowanego, dodatkowo jednak można poszczególne instytucje informować, na przykład o ich umieszczeniu na odpowiedniej stronie

[127] Głównie Alior Bank i Getin Bank.

internetowej). Bardzo ważne jest też odpowiednie przygotowanie potencjalnych pośredników do wdrażania komponentu bezzwrotnego (o czym wspominaliśmy w poprzednim raporcie) – praktycznie dla wszystkich instytucji tego typu instrument będzie całkowitą nowością, stąd też (w celu przyciągnięcia maksymalnej liczby pośredników) celowe byłoby odpowiednie przygotowanie ich personelu do wdrażania tego typu wsparcia i redukcja obaw z tym związanych.

Jeżeli chodzi o potencjał ewentualnych pośredników, to oczywiście jest on bardzo zróżnicowany. Jako zasadnicze ograniczenia należy wskazać:

- Brak doświadczeń znacznej części pośredników (a przynajmniej tych ulokowanych w Regionie) we wdrażaniu instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i OZE. Doświadczenia niektórych innych regionów (np. pomorskie lub kujawsko-pomorskie) wskazują jednak, że nawet w tak trudnym obszarze jak OZE doświadczenia te można jednak zdobyć i udanie wdrażać takie produkty, choć oczywiście jest to proces długotrwały[128].
- Problemy, związane z zapewnieniem odpowiednich środków w celu zapewnienia wkładu krajowego. Tego problemu nie mają (lub mają tylko w ograniczonym stopniu) tylko najwięksi pośrednicy (przy czym warto pamiętać, że mogą oni startować w przetargach w wielu województwach, w których też będą musieli wnieść odpowiedni wkład własny). Naturalnie, dużą pomocą w tej sferze będzie (miejmy nadzieję kontynuowana) oferta pożyczki na wkład własny, zapewnianej przez Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju.
- (w przypadku mniejszych pośredników) „przetrwanie" okresu do momentu ogłaszania przetargów na pełnienie roli pośredników finansowych w okresie 2021-2027 (co nastąpi zapewne w II połowie 2022 roku) - w tym celu zasadne byłoby ogłaszanie w tym czasie kolejnych przetargów, jeszcze w ramach RPO WZ 2014-2020 lub ze środków zwróconych, nawet na mniejsze kwoty, aby zachować stabilność finansową. Takie rozwiązanie jest też oczywiście korzystne z punktu widzenia przedsiębiorców korzystających z instrumentów finansowych – pozwala im zachować ciągłość dostępu do finansowania.
- Poważnym wyzwaniem będzie też określenie zasad postępowania w przypadku wkładu własnego pośrednika finansowego w instrument z częściowym umorzeniem. Dostępne dokumenty wydają się zasadnie sugerować, że oczywiście wkład pośrednika w element umorzeniowy powinien być finansowany bezzwrotnie za pomocą oddzielnej dotacji lub przeznaczenia na ten cel części spłat z unijnej części

[128] W obu tych regionach sytuację ułatwiło to, że instrumenty te rozwijali pośrednicy – jednoosobowe spółki samorządu województwa; z taką sytuacją nie będziemy zapewne niestety mieli do czynienia w województwie zachodniopomorskim.

pożyczki[129]; operacyjnie ta kwestia będzie musiała zostać jednak precyzyjnie rozwiązana jeszcze przed ogłoszeniem odpowiednich przetargów.

Jeżeli chodzi o działania promocyjne, to, w stosunku do okresu 2014-2020, będą one musiały zostać zasadniczo wzmocnione i przeformułowane, wskutek pojawienia się instrumentów finansowych w nowych obszarach wsparcia, a także zastosowania w ich ramach elementu bezzwrotnego. Szczególnie ta ostatnia kwestia będzie budzić szereg pytań i wątpliwości (kwestia braku konkursów, braku trwałości wsparcia etc.). Naszym zdaniem kluczową rolę jako koordynator w kampanii powinna odgrywać IZ FEPZ, naturalnie we współpracy z odpowiednim menedżerem/ami funduszu powierniczego oraz pośrednikami finansowymi. Jak bowiem wynika z wielu ewaluacji, także do pewnego stopnia wywiadów prowadzonych w ramach niniejszego badania[130], działania promocyjne, realizowane przez BGK, ale także innych menedżerów funduszu funduszy i pośredników finansowych nie były wystarczające. Zarówno w przypadku menedżerów funduszy funduszy, jak i niektórych pośredników finansowych, może to wynikać z tego, że oszczędności na działaniach promocyjnych są (o ile oczywiście sprzedaż pożyczek jest na zadowalającym poziomie) „czystym zyskiem" dla danej instytucji, gdyż wynagrodzenie jest rozliczane ryczałtowo (inaczej wyglądało to w okresie 2007-2013, gdy były one rozliczane na podstawie dowodów księgowych). Badani ostateczni odbiorcy najczęściej dowiadywali się o ofercie instrumentów finansowych „pocztą pantoflową" (od rodziny, znajomych lub innych przedsiębiorców – ok. 30% badanych w badaniu ilościowym) lub od przedstawicieli pośredników finansowych (ok. 10%). Z kolei pośrednicy finansowi wskazywali, że obecnie (w porównaniu do okresu 2007-2013) wiedza o ofercie instrumentów finansowych jest już znacznie większa, zaś jako najbardziej efektywne formy promocji wskazywali media społecznościowe, a także spotkania z potencjalnymi zainteresowanymi na poziomie lokalnym. Wskazywano także na zasadność organizacji niewielkiej liczby wyspecjalizowanych konferencji (jedna lub dwie w ciągu roku) na poziomie regionu (takich jak niegdyś organizowane Zachodniopomorskie Dni Instrumentów Inżynierii Finansowej).Informacje zawarte na stronach internetowych odpowiednich instytucji także okazywało się użyteczne, choć nie były one kluczowym źródłem informacji: przykładowo 5% korzystających z pożyczek w ramach RPO WZ 2014-2020 dowiedziało się o nich ze strony BGK, a 8% ze strony UMWZ, z kolei 17% korzystających z pożyczek, pochodzących ze środków zwróconych ,informację o ofercie pozyskało ze strony internetowej Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Dlatego też na etapie przygotowania odpowiednich postępowań na wybór pośredników finansowych i menedżerów funduszy powierniczych warto zadbać o to, aby IZ FEPZ zachowała odpowiednią kontrolę nad prowadzonymi przez oba typy instytucji działaniami

[129] Zob. 'Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period. Factsheet', European Commission, European Investment Bank, May 2021.
[130] Warto jednak zwrócić uwagę, że problemy z odpowiednią promocją dotyczyły przede wszystkim instrumentów uruchamianych w mniej standardowych obszarach, przede wszystkim w ramach CT 1 i CT 4, takich zaś nie stosowano w ramach RPO WZ 2014-2020.

promocyjnymi. Przede wszystkim na poziomie menedżera funduszu powierniczego warto zadbać o to, aby – przykładowo – corocznie przygotowywał on plany działań promocyjnych na kolejny rok, podlegające szczegółowej dyskusji, a następnie aprobacie Instytucji Zarządzającej. Inne możliwe rozwiązanie (dość trudne niestety od strony formalnej), to finansowanie (w ramach opłaty za zarządzanie) wydatków promocyjnych na zasadach tzw. kosztów podlegających zwrotowi, czyli rozliczanie ich za pomocą faktur, a jednocześnie przewidzenie w ramach przetargu konkretnej kwoty na tego typu wydatki (aby ewentualne oszczędności nie miały sensu).

5. Wykorzystanie środków w ramach „re-użycia”

Województwo zachodniopomorskie dysponuje i dysponować będzie coraz większymi środkami, pochodzącymi ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach dwóch perspektyw programowych, tj.: RPO WZ 2007-2013 oraz RPO WZ 2014-2020. Zakres i podstawowe dane dotyczące instrumentów finansowych oferowanych przez ZFR w latach 2014-2020 opisaliśmy szczegółowo w ramach pierwszego Raportu cząstkowego (Moduł I badania). Dodatkowo, w ramach wykonanych wcześniej analiz dokonano (bardzo ogólnego) oszacowania zdolności ZARR-ZFR do finansowania (uruchamiania) nowych produktów, biorąc pod uwagę wolumen środków obecnie zarządzanych. Oszacowanie to wskazało, że rocznie liczyć można na zdolność w granicach od 40 do 60 mln zł. Naturalnie, decyzje co do tego, jaka instytucja lub instytucje będą zarządzać środkami pochodzącymi ze zwrotów z okresu 2014-2020 jeszcze nie zapadły.

W związku z zadaniami powierzonymi ZARR-ZFR, a także zakładając, że miarę upływu czasu, zarządzany kapitał będzie wzrastał, powstaje kluczowe pytanie, jakie instrumenty powinny być oferowane na bazie środków zwróconych oraz jaką rolę powinien w tym zakresie pełnić ZARR-ZFR oraz ewentualnie inne instytucje. Kwestia ta ma oczywiście niebagatelne znaczenie w kontekście planowania instrumentów finansowych w (nowym) programie FEPZ 2021-2027.

Przede wszystkim warto wskazać, że regionalne fundusze rozwoju w Polsce (do tej grupy należy ZFR, choć nie jako jednostka wydzielona) działają w kilku modelach: jako de facto menedżer funduszu funduszy (oferujący finansowanie za pomocą wybieranych konkurencyjnie pośredników finansowych), jako pośrednik finansowy (bezpośrednio udzielający finansowania) oraz w modelu mieszanym (część produktów oferujący bezpośrednio, część zaś za pośrednictwem współpracujących pośredników).

Uwzględniając powyższe rozwiązania modelowe, autorzy niniejszego raportu pozostają zdecydowanymi zwolennikami pierwszego lub trzeciego modelu. Naszym zdaniem bezpośrednia oferta finansowania powinna pozostać domeną pośredników finansowych, a nie regionalnych funduszy rozwoju. Fundusze te (w sytuacji bezpośredniego oferowania finansowania) powinny się raczej ograniczyć do produktów finansowych o bardzo dużej maksymalnej wartości finansowania i o potencjalnie niewielkiej liczbie transakcji (a więc, co do zasady, produktów specyficznych – bardzo specjalistycznych). Z tego punktu widzenia dwa stosunkowo niedawno uruchomione przez ZARR-ZFR instrumenty, tj. pożyczka miejska oraz pożyczka uniwersalna budzą pewne wątpliwości (szczególnie ta druga[131]). Oba te instrumenty mogłyby bowiem być oferowane także przez typowych pośredników finansowych (oczywiście, ZARR może zmierzać właśnie w tym kierunku), a w tej sytuacji będą oni pozbawieni takiej możliwości. Stoi to w pewnej sprzeczności z rekomendowanymi przez nas działaniami dotyczącymi wzmacniania pośredników finansowych pomiędzy kolejnymi

[131] Pożyczka miejska jest oferowana przez ZARR, ale także przez trzech wybranych przez ZARR pośredników finansowych.

perspektywami finansowymi UE. Rozwiązanie takie może również wywoływać niekorzystne skutki w sferze kształtowania potencjału sektora pośredników finansowych (możliwości rozwoju tego potencjału, w sytuacji niemożności angażowania się w dystrybucję regionalnych instrumentów finansowych, będą oczywiście maleć; cały system będzie się centralizować, co raczej nie będzie zjawiskiem korzystnym – także z punktu widzenia potrzeb związanych z dystrybucją nowych instrumentów finansowych).

Naszym zdaniem wykorzystanie środków z „re-użycia" powinno koncentrować się na oferowaniu instrumentów wzmacniających pośredników finansowych, a także dotyczących sfer, które nie będą finansowane ze środków europejskich okresu 2021-2027, jak i z krajowych środków publicznych. W związku z tym za szczególnie zasadne uznajemy zaoferowanie przez podmiot zarządzający środkami zwróconymi opisanych poniżej instrumentów:

- Trwały wzrost i konkurencyjność MŚP:
  - **[1a]**[132] Pożyczki na wkład własny dla pośredników finansowych, udzielane na zasadach zbliżonych do instrumentów oferowanych w ramach RPO WZ 2014-2020. Wszystko wskazuje na to, że w okresie 2021-2027 wkład krajowy będzie także wymagany na poziomie 15% i nie będzie możliwości jego wniesienia na poziomie ostatecznego odbiorcy, a tylko na poziomie pośrednika finansowego lub menedżera funduszu powierniczego. Zastosowanie tego instrumentu będzie uzupełniać całą architekturę instrumentów finansowych planowanych w ramach FEPZ, w tym sensie, iż stworzy niezbędną bazę kapitałową dla pośredników zainteresowanych wdrażaniem nowych instrumentów (FEPZ).
  - **[1b]** Pożyczki dla MŚP na szeroki zakres celów, oferowane jednak przy wykorzystaniu funkcjonujących w regionie pośredników finansowych, na wzór instrumentu dostępnego w ofercie Pomorskiego Funduszu Rozwoju. Taka pożyczka (znana jako pożyczka ogólnorozwojowa) była udzielona dwóm pośrednikom finansowym[133], którzy na bazie przekazanych środków oferowali pożyczki mikro i małym przedsiębiorcom, prowadzącym działalność w województwie pomorskim, na cele inwestycyjne, obrotowe lub inwestycyjno-obrotowe. Maksymalna kwota pożyczki wynosiła 1 mln zł. Konkretne warunki finansowania zależały od danego pośrednika finansowego, oprocentowanie dla ostatecznego odbiorcy miało charakter komercyjny, było przeważnie stosunkowo wysokie (sięgając nawet 4,61%). Produkt miał dość innowacyjny (w skali polskiej) charakter: był dość elastyczny, jeżeli chodzi o przeznaczenie finansowania, przez swoją konstrukcję (pożyczka dla pośrednika finansowego) wymuszał pobieranie oprocentowania o quasi rynkowym charakterze, jego

[132] Kod instrumentu – wykorzystywany w tabeli podsumowującej, wskazującej źródło finansowania w ramach środków z „re-użycia".
[133] Skorzystały z niej Pomorski Fundusz Pożyczkowy oraz Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych.

specyficzną i nieco kontrowersyjną cechą był też brak dopuszczalności jakiejkolwiek szkodowości – cała udzielona pożyczka musiała być spłacona przez pośrednika finansowego Pomorskiemu Funduszowi Rozwoju. Tego rodzaju instrument współgrałby z planowanymi obecnie pożyczkami związanymi ze wzmacnianiem trwałości i konkurencyjności MŚP, w taki sposób, że umożliwiałby finansowanie dowolnych przedsięwzięć, a także stanowiłby uzupełniające źródło finansowania. Z uwagi na brak komponentu umorzeniowego, instrumenty z „re-użycia", o których tu mowa, byłyby mniej konkurencyjne, jednak istniałoby źródło dodatkowego finansowania (zapewne, pozyskujące zainteresowanie w sytuacji zaangażowania środków alokowanych w ramach FEPZ)[134].

- **[1c]** Instrument (re)poręczeniowy, opisany w rozdziale dotyczącym CP1, w sferze interwencji objętej CS iii. Nota bene, niedawno przez ZARR-ZFR został ogłoszony przetarg na reporęczenie inwestycyjne, o parametrach stosunkowo zbliżonych do opisywanego przez nas instrumentu, chociaż obejmujących – jak rozumiemy – tylko finansowanie dłużne (zakres proponowanego przez nas instrumentu jest jednak wyraźnie szerszy[135]). Jak zaznaczyliśmy wcześniej, istnieje wiele przesłanek wskazujących, że instrument poręczeniowy należy wdrażać w ramach mechanizmu „re-użycia", szczególnie biorąc pod uwagę wysoką konkurencję na rynku zabezpieczeń (szczególnie bankowych), a także dopuszczając kształtowanie możliwie bogatej oferty instrumentów zabezpieczających na poziomie regionalnym. Ponadto, jak wskazaliśmy, w zakresie zarządzania instrumentami (re) poręczeniowymi, ZARR-ZFR posiada już bardzo bogate doświadczenia, w tym szczególnie w ramach schematu opartego na pośrednikach finansowych – w tej sytuacji za wielce zasadne uznajemy wykorzystanie tych doświadczeń, jednak w ramach elastycznie kształtowanego mechanizmu regionalnego. Instrument ten byłby komplementarny wobec palety instrumentów finansowych FEPZ, bowiem w FEPZ nie proponujemy instrumentu poręczeniowego. Sądzimy, że najlepiej byłoby poszerzyć zakres przedmiotowy (re)poręczeń niedawno uruchomionego poręczenia inwestycyjnego (uwzględniając także szczególny przedmiot / typy poręczeń, o którym wspominamy poniżej – w obszarze efektywności energetycznej i OZE.

[134] Zdajemy sobie sprawę, że instrument ten najsłabiej demarkuje się z instrumentami CS 1iii. W związku z tym, alternatywnie, dopuszczamy rezygnację z jego uruchomienia w ramach środków „re-użycia", (np.) celem wzmocnienia instrumentu 1d. Innym rozwiązaniem może być odłożenie w czasie ewentualnego stosowania tego instrumentu i uruchomienie go już później, z uwzględnieniem stopnia zaangażowaniu środków z instrumentów CS 1iii FEPZ (ewentualnie, uruchomienie możliwie szybko, w celu wypełnienia ewentualnych luk przed uruchomieniem oferty FEPZ).

[135] Jest on zbliżony do wdrażanego już instrumentu w ramach Reporęczenia 1.2 tj. reporęczenia na poręczenia zobowiązań finansowych (tj. kredytów / wystawionych gwarancji / odnawialnej linii poręczeń wadialnych / limitu faktoringowego / poręczeń wadialnych).

- **[1d]** Do rozważenia pozostaje też kontynuowanie pożyczki wyłącznie na cele obrotowe – tego typu pożyczka jest już obecnie do pewnego stopnia oferowana przez ZARR-ZFR jako tzw. pożyczka uniwersalna[136]. Naszym zdaniem warto ten instrument kontynuować, choć może w nieco zmienionej formie. Przede wszystkim, jak wspominaliśmy, do oferowania tej pożyczki należałoby także wykorzystać innych pośredników finansowych, w tym instytucje o bardzo dużym doświadczeniu i potencjale (takie jak np. Polska Fundacja Przedsiębiorczości, czy Fundacja na Rzecz Polskiego Rolnictwa[137]), dzięki temu oferta mogłaby dotrzeć do szerokiego grona przedsiębiorców. Naturalnie, warto się zastanowić nad dodatkowością takiej oferty, w związku z tym proponujemy jej koncentrację na najmniejszych firmach (przede wszystkim mikroprzedsiębiorcy), które jednak, co do zasady, mają większe problemy z pozyskaniem finansowania zwrotnego[138]. Aby jednak pożyczka ta nie miała charakteru konkurencyjnego wobec instrumentów oferowanych w ramach FEPZ 2021-2027 warto jednak nieco ograniczyć jej zakres, na przykład finansując w jej ramach tylko wydatki obrotowe i/lub oferując ją tylko w okresach, gdy nie będzie dostępne wsparcie zwrotne w ramach FEPZ 2021-2027, czyli na przykład przez najbliższe dwa lata (zakładając, że instrumenty finansowe pojawią się na rynku w połowie 2023 roku). Dodatkowo warto rezerwować określoną alokację na ewentualne produkty interwencyjne ukierunkowane na obszary i gałęzie gospodarki wymagające wsparcia w następstwie występowania różnorakich kryzysów gospodarczych, tak jak w czasie pandemii COVID-19 lub też finansowania inwestycyjno-obrotowego w przypadku klęsk żywiołowych (np. powodzie lub wichury). Instytucja zarządzająca środkami z „re-użycia" powinna zatem zawsze dysponować określoną pulą wolnych środków, pozwalającą na szybkie uruchomienie, w razie konieczności, takiego interwencyjnego finansowania. Instrument ten byłby komplementarny wobec obecnie planowanej w FEPZ palety instrumentów finansowych, uwzględniając także jego szczególną „dodatkowość" (wskazane powyżej ukierunkowanie).
- **[1e]** Rozważyć także można zaoferowanie, dostępnej w wielu regionach, pożyczki na zakup nieruchomości. Warto pamiętać, że w świetle wydanych dwa lata temu wytycznych, finansowanie tego typu wydatków jest, co do zasady, dopuszczalne. Rozwiązanie to byłoby komplementarne do wszystkich pozostałych instrumentów finansowych z uwagi na ukierunkowanie jego przedmiotu.

[136]Zob. ZARR pożyczka uniwersalna, w jej ramach są jednak finansowane także wydatki inwestycyjne.
[137] Choć oczywiście wszystko zależy od wyników odpowiednich przetargów.
[138] Kwestię grupy docelowej takiego instrumentu pozostawiamy do decyzji UMWZ, naszym zdaniem powinny to być głównie mikro i małe firmy, średnie firmy bardzo rzadko znajdują się w luce finansowej, dopuszczamy jednak możliwość poszerzenia grupy potencjalnych odbiorców o tę właśnie kategorię firm.

- Efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii:
  - **[2a]** Uruchomienie (opcjonalnie) pożyczki na rozwój zawodowych źródeł OZE, pow. 0,5 MW, w przypadku braku sukcesu w negocjacjach, dotyczących akceptacji wyjątku do przyjętej linii demarkacyjnej dla wsparcia OZE między poziomem regionalnym i krajowym. Pożyczka kierowana byłaby z założenia przede wszystkim na rozwój farm fotowoltaicznych i innych źródeł OZE, o mocy 1-2 MW. Wstępnie zakładamy, że pożyczka udzielana byłaby na warunkach rynkowych (stopa referencyjna KE) lub preferencyjnych, bez umorzeń. Jej ostateczny kształt może zostać opracowany dopiero po ostatecznym określeniu warunków i zakresu wsparcia w pożyczce OZE, a jej celem byłoby zwiększenie mocy instalacji OZE w regionie. W przypadku uruchomienia tego instrumentu, zapewniłby on komplementarność dla rozwiązań proponowanych w FEPZ, bazujących na mocy instalacji OZE.
  - **[2b]** W obszarze OZE, warto rozważyć również wprowadzenie poręczeń dedykowanych niewielkim podmiotom inwestującym w zawodowe źródła OZE. Takie inwestycje często dokonywane są przez spółki celowe, zakładane jedynie w tym celu, bez własnego majątku czy historii kredytowej, zazwyczaj na terenach dzierżawionych. Jednocześnie, nie zawsze osoba / osoby zakładające taką spółkę dysponują odpowiednim twardym zabezpieczeniem inwestycji, np. w postaci nieruchomości, na której można ustanowić hipotekę. Jest to szczególnie ważne w okresie budowy farmy, gdy nie ma możliwości ustanowienia zastawu na instalacji OZE. Jest to pewna nisza, potencjalnie do zagospodarowania poprzez objęcie takich instalacji możliwością uzyskania poręczenia w ramach środków z „re-użycia”[139].
  - **[2c]** W obszarze efektywności energetycznej, występuje pewien potencjał do wprowadzenia poręczeń w przypadku inwestycji osób fizycznych lub spółek celowych wykupujących całe budynki (kamienice) do kompleksowego remontu w celu późniejszego wynajmu. Tacy klienci są wykluczani przez banki, gdyż spółka celowa nie ma historii kredytowej, a jedynym jej majątkiem jest wniesiony aportem budynek, który nie generuje jeszcze żadnych przychodów. Natomiast są to inwestycje z potencjałem, relatywnie bezpieczne. Potencjalnie jest to obszar do objęcia poręczeniami ze środków z „re-użycia”.
- Rewitalizacja:
  - **[1c]** Środki z „re-użycia”, w szczególności pochodzące ze spłaty pożyczki rewitalizacyjnej, mogą zasilić powołany w lipcu 2021 instrument w postaci pożyczki miejskiej na finansowanie inwestycji z zakresu odnowy tkanki mieszkaniowej budynków mieszkalnych wielorodzinnych wraz z zagospodarowaniem terenu zielonego, stanowiącego część realizowanej

[139] Przedmiot / typ poręczeń do uwzględnienia w instrumencie (re) poręczeniowym).

inwestycji na obszarach wyznaczonych w programach rewitalizacji. Pożyczka jest kierowana do wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, TBS-ów i jednostek organizacyjnych JST. Z uwagi na jego funkcjonowanie wyłączyliśmy sektor mieszkaniowy ze wsparcia w postaci pożyczki rewitalizacyjnej, dla której byłby bezpośrednią konkurencją. Instrument ten obejmuje nie tylko inwestycje wpisane do wykazu przedsięwzięć GPR, ale może być wykorzystany do sfinansowania inwestycji na obszarach wyznaczonych w LPR[140] lub GPR. W związku z obowiązywaniem LPR-ów do końca 2023 r. w ramach pożyczki miejskiej możliwe jest finansowanie inwestycji w roku 2022 i 2023 także na podstawie LPR, a nie wyłącznie GPR, jak określono w Umowie Partnerstwa na lata 2021-2027 w odniesieniu do funduszy europejskich). Byłby to instrument komplementarny wobec instrumentu zaproponowanego w ramach FEPZ – przeznaczony na inwestycje sektora mieszkaniowego, zlokalizowane na obszarach rewitalizacji wyznaczonych.

W kontekście funkcjonowania ZARR-ZFR znaczenia nabiera przemyślana demarkacja instrumentów finansowych wdrażanych ze środków „re-użycia" z instrumentami proponowanymi dla programu FEPZ 2021-2027. Szansę na odpowiednią koordynację decyzji o typach i czasie uruchamia instrumentów finansowych przez ZARR-ZFR daje, stosowany dotąd, elastyczny mechanizm wyznaczania celów, oparty na konstruowanych / uzgadnianych z samorządem województwa „Rocznych Planach Działania" ZARR-ZFR. Perspektywicznie, a więc w okresie bezpośrednio poprzedzającym uruchamianie nowych instrumentów w ramach FEPZ 2021-2027, należy zaprojektować (później stosować) określony (instytucjonalny) mechanizm wyznaczania celów krótkookresowych dla ZARR-ZFR, dotyczących uruchamiania nowych instrumentów finansowych. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem w tym względzie będzie stworzenie operacyjnego ciała, łączącego przedstawicieli menadżera funduszu powierniczego (menadżerów), ZARR-ZFR oraz specjalistów Urzędu Marszałkowskiego, w których gestii leżą sprawy wdrażania interwencji z wykorzystaniem instrumentów finansowych. W związku z szacowanym czasem uruchamiania pierwszych nowych instrumentów finansowych w ramach FEPZ 2021-2027 (przewidujemy, że realnie, w tzw. pełnej skali nastąpi to w 2023 r.), wspomniany mechanizm koordynacyjny powinien być funkcjonalny odpowiednio wcześniej (naturalnie, po dokonaniu wyboru podmiotu do pełnienia funkcji Menadżera Funduszu Powierniczego funduszy).

Poniżej, przedstawiamy tabelę podsumowującą, wskazującą na źródła finansowania (środki „re-użycia"), w oparciu o które mogą być uruchamiane zaproponowane powyżej instrumenty

[140]Ale tylko do końca 2023 roku. Przepisy przejściowe do ustawy o rewitalizacji dopuściły prowadzenia działań rewitalizacyjnych na podstawie LPR przygotowanych w reżimie ustawy o samorządzie gminnym, wskazując że możliwa jest ich kontynuacja tylko do 31 grudnia 2023 r. Oznacza to, że od 1 stycznia 2024 r. jedyną podstawą realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych będzie gminny program rewitalizacji (GPR) przyjęty uchwałą gminy zgodnie z wymogami wskazanymi w ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji.

finansowe, komplementarne lub odpowiednio zdemarkowane wobec instrumentów zaproponowanych w ramach FEPZ.

Tabela 12 Kompozycja źródeł finansowania – wskazania źródeł dla instrumentów organizowanych w ramach „re-użycia”

Dziedzina finansowania	**FEPZ**	**Środki z „re-użycia”**		**Uwagi**
		2007-13	**2014-20**	
Przedsiębiorstwa (MŚP – trwały wzrost i konkurencyjność) – luka nieprzyznanego finansowania	●	1a, 1b, 1d	1a, 1b, 1c, 1d	W instrumencie (re) poręczeniowym (1c) do uwzględnienia instrumenty 2b i 2c
Termomodernizacja budynków wielorodzinnych - wspólnoty i spółdzielnie i budynki użyteczności publicznej (potrzeby inwestycyjne)	●		2c	2c do uwzględnienia w instrumencie (re) poręczeniowym
Rewitalizacja (potrzeby inwestycyjne)	●	3c	3c	
Instalacje wytwarzające energię (potrzeby inwestycyjne) OZE	●		2a, 2b	2b do uwzględnienia w instrumencie (re) poręczeniowym

Źródło: opracowanie własne.

6. Mechanizm aktualizacji analizy ex ante instrumentów finansowych w województwie zachodniopomorskim

Konieczność aktualizacji ex ante instrumentów finansowych była przewidywana zarówno w okresie 2014-2020, jak i w okresie 2021-2027. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, „Ocena ex ante może być poddana przeglądowi lub aktualizacji, może obejmować część lub całość terytorium państwa członkowskiego i opierać się na istniejących lub zaktualizowanych ocenach ex ante”[141]. Być może w przyszłości (tak jak było w poprzednim okresie) pojawią się jakieś bardziej szczegółowe regulacje lub wytyczne.

Można jednak założyć, że w mocy pozostają warunki, przy których warto dokonywać aktualizacji oceny ex ante, opracowane dla okresu 2014-2020, w których wskazana była standardowa metodologia, zalecana przez Komisję Europejską[142]. Wskazywano w niej następujące warunki przeprowadzenia oceny:

- obserwowana, znacznie różniąca się od założeń, wielkość popytu (zarówno większa, jak i mniejsza) na instrumenty finansowe, mogąca uzasadniać zmianę wysokości alokacji wsparcia publicznego na dany instrument. W praktyce wdrażania regionalnych programów operacyjnych okresu 2014-2020 w wielu regionach takie zmiany były jednak realizowane bez aktualizacji oceny ex ante, choć można wskazać też pozytywne wyjątki;
- pojawienie się problemów z wyłonieniem chętnych do wdrażania instrumentów finansowych pośredników finansowych lub też brak profesjonalizmu i/lub sprawności działania pośredników. W polskiej praktyce niekiedy mamy do czynienia z tą sytuacją, chociaż w większości przypadków udaje się ostatecznie znaleźć chętnego pośrednika finansowego. Naturalnie, w takim przypadku „pole manewru” jest dość ograniczone, ale aktualizacja może przynieść jakieś korzyści, dzięki, na przykład, zasadniczej zmianie charakterystyk instrumentu (grupa docelowa, poziom umorzenia, zapadalność instrumentu etc.). Dodatkowo, w radykalnych przypadkach, aktualizacja może prowadzić do rezygnacji z wdrażania danego instrumentu.
- wystąpienie problemu, polegającego na stwierdzeniu nieodpowiedniej (gorszej od zakładanej) jakości portfela produktów w ramach instrumentu finansowego, obsługiwanego przez wybranych pośredników; niska jakość portfela wskazuje również na dyskusyjne (nie dość precyzyjne) oszacowanie poziomu ryzyka dotyczącego danego instrumentu. Problem ten należy uznać za istotny, choć często oceny ex ante nie precyzują maksymalnej dopuszczalnej szkodowości, jest to opisywane w metrykach odpowiednich produktów finansowych;

[141] Art. 58 Rozporządzenia ogólnego (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r.

[142] ‘Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives Volume I’, Version 1.2 - April 2014, European Commission, European Investment Bank, s. 105-106.

- znaczące zmiany w sytuacji gospodarczej kraju (np. znaczne spowolnienie wzrostu lub recesja), a także pojawienie się zmian regulacyjnych, które mogą odgrywać istotne znaczenie, jeśli chodzi o kształtowanie się popytu na instrumenty finansowe. Tego typu sytuacja miała oczywiście miejsce w wyniku pandemii COVID-19, chociaż w tym przypadku zmiany były wprowadzane przede wszystkim w drodze aneksowania obowiązujących umów z pośrednikami finansowymi.

Uwzględniając powyższe, kwestie związane z aktualizacją powinny być monitorowane na kilku poziomach:

- postęp wdrażania instrumentów finansowych w ramach FEPZ i ewentualne problemy na poziomie poszczególnych instrumentów/grup instrumentów;
- pojawianie się na rynku nowych instrumentów finansowych (przede wszystkim finansowanych ze środków publicznych) oraz wsparcia bezzwrotnego i ewentualna konkurencja z IF w ramach FEPZ, a także (odwrotnie) rezygnacja z wdrażania określonych instrumentów na przykład na poziomie krajowym (czyli pojawianie się luki na rynku);
- zmian prawnych, jeżeli chodzi o instrumenty finansowe i bezzwrotne, w pierwszym przypadku także komercyjne;
- koniunktury gospodarczej pod kątem ewentualnych zasadniczych zmian (w szczególności oczywiście znacznego spowolnienia tempa rozwoju gospodarczego).

Decyzja o ewentualnej aktualizacji oceny ex ante powinna być podejmowana przez IZ FEPZ, ewentualnie po wcześniejszej dyskusji z przedstawicielami Komitetu Doradczego ds. Instrumentów Finansowych (o ile takie ciało będzie nadal istnieć, co oczywiście rekomendujemy), menedżera/ów funduszu powierniczego oraz ewentualnie także z przedstawicielami pośredników finansowych.

Jeżeli chodzi o sposób aktualizacji, to przyjmujemy, że aktualizacja o ograniczonej skali i poziomie komplikacji powinna być realizowane siłami personelu Instytucji Zarządzającej, we współpracy z menedżerami funduszy, zaś bardziej kompleksowe i złożone aktualizacje powinny być zlecane zewnętrznym firmom (dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy zakres aktualizacji wymaga na przykład realizacji badań ilościowych). Naturalnie, zlecanie „na zewnątrz", choć ma swoje wielkie zalety, oznacza, że proces aktualizacji może potrwać dłużej, z drugiej jednak strony jego wielkim walorem jest możliwość korzystania z zewnętrznych, niezależnych ekspertów. Wydaje się, że co do zasady, aktualizacja, która dotyczy na przykład jednego instrumentu finansowego i która nie wymaga realizacji znacznej liczby wywiadów jakościowych lub ilościowych, może być realizowana samodzielnie, w innym przypadku należy wesprzeć się niezależnymi ekspertami.

Do realizacji aktualizacji oceny ex ante niezbędne wydają się co najmniej następujące dane i informacje:

- Dane dotyczące poziomu zaawansowania wdrażania poszczególnych instrumentów finansowych, w stosunku do pierwotnych założeń oraz opinie kluczowych interesariuszy (Instytucja Zarządzająca, menedżer funduszu powierniczego, pośrednicy finansowi) co do powodów ewentualnych problemów lub opóźnień.
- Dane wynikające z analizy dostępności konkurencyjnej oferty instrumentów finansowych i dotacji, zarówno z poziomu krajowego, jak i europejskiego – głównie chodzi o zdiagnozowanie, czy ewentualne problemy nie wynikają z konkurencji takich instrumentów. Tego typu analiza powinna być oparta na danych zastanych (głównie analiza stosownych stron internetowych z ofertą danego instrumentu), natomiast być inspirowana pozyskanymi informacjami (od pośredników finansowych, ostatecznych odbiorców etc.).
- Dane wynikające z analizy zmian w ocenie dostępności finansowania zwrotnego, oparte na kluczowych badaniach, takich jak badanie przewodniczących komitetów kredytowych banków[143], cykliczne badania realizowane przez Bank Pekao SA[144], czy też badania realizowane na szczeblu europejskim[145].
- (ewentualnie także, w razie ich dostępności) dane dotyczące zaawansowania zbliżonych instrumentów finansowych w ramach innych programów regionalnych perspektywy 2021-2027.

Jeżeli chodzi o wyliczenia luki finansowej w danym obszarze, to możliwe jest dwojakie podejście. Jedna z możliwości to wykorzystanie opracowanej w ramach badania dla Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej metodologii badania luki finansowej[146], co jednak jest zadaniem bardzo pracochłonnym i wymagającym odpowiedniej fachowej wiedzy (którą, jak sądzimy, posiadają niektóre zatrudnione w ramach UMWZ osoby). Druga możliwość, to realizacja badania za pośrednictwem zewnętrznego wykonawcy, co jest rozwiązaniem znacznie łatwiejszym, ale także i droższym. Realistycznie patrząc wydaje się, że sensowniejsza jest druga opcja, ale jeżeli odpowiednie komórki UMWZ czują się na siłach, to samodzielna realizacja takiej analizy byłaby na pewno bardzo interesującą i pouczającą opcją.

Trudno jest natomiast określić częstotliwość realizacji aktualizacji, zakładamy, że taka konieczność może występować maksymalnie jeden lub dwa razy w ciągu realizacji programu, przede wszystkim w sytuacji, gdy z wdrażaniem jakiegoś instrumentu będą występować znaczące, trudne do usunięcia problemy lub gdy nastąpią duże zmiany w dostępie do finansowania zwrotnego (np. ze względu na recesję gospodarczą).

[143] Ankieta NBP
[144] Pekao
[145] SAFE
[146] Dostępnej pod adresem: Luka finansowa

7. Tabela wniosków i rekomendacji

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
W dziedzinie interwencji **CP1** uzasadnione jest stosowanie instrumentów finansowych w sferze wspierania trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP województwa zachodniopomorskiego (CS iii). Uzasadnieniem dla stosowania instrumentów finansowych w tej sferze jest przede wszystkim dochodowy charakter realizowanych tu projektów. Jednocześnie, zasadne jest odpowiednie ukierunkowanie wsparcia – stosownie do polityki rozwoju województwa, której założenia wymagają zapewnienia warunków do skutecznej transformacji technologicznej regionalnego sektora przedsiębiorstw, stanowiącej podstawę innowacyjności i konkurencyjności, jak również zapewnienia odpowiedniej	W sferze interwencji CS iii proponujemy ustanowienie dwóch instrumentów finansowych – dłużnych o charakterze mieszanym. Będą to: Pożyczka na innowacje i wzrost konkurencyjności oraz Standardowa pożyczka rozwojowa. Pierwszy z tych instrumentów charakteryzuje się wysokim zakresem finansowania, umożliwiającym realizację zawansowanych projektów inwestycyjnych, podnoszących innowacyjność i konkurencyjność regionalnego sektora MŚP, dzięki inwestycjom technologicznym, a także poprzez zmianę modelu biznesowego w kierunku przedsiębiorstwa cyfrowego.	IZ FEPZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FEPZ 2021-2027	31 grudnia 2023 (termin uzależniony od zakończenia prac i przyjęcia FEPZ)	Programowa strategiczna	Nowoczesna, innowacyjna gospodarka (CP1), Wzrost i konkurencyjność MŚP	FEPZ 2021-2027	

reakcji na zjawisko luki finansowania, obejmującej najmniejsze kategorie wielkościowe przedsiębiorstw.	Drugi z instrumentów (Standardowa pożyczka rozwojowa) ma podobne cele i przedmiot finansowania, przy czym jest on proponowany bardziej jako instrument służący redukcji zjawiska luki finansowania – dlatego został on skierowany tylko do mikro i małych przedsiębiorstw, jako najsilniej odczuwających niedoskonałości komercyjnego rynku finansowania. Oba instrumenty proponujemy wyposażyć w rozwiązania, wywołujące efekt zachęty. W ich przypadku są to umorzenia kapitału pożyczkowego, uzależnione od dziedzin projektów (dziedziny priorytetowe), umorzenia z tytułu wdrożenia innowacyjnego (nowego / znacznie ulepszonego) produktu lub technologii oraz umorzenia z uwagi na lokalizację przedsięwzięcia (SSW).							

W ramach **CP2**, widzimy uzasadnienie dla zastosowania instrumentów finansowych w obszarach generujących oszczędności w zużyciu energii lub innych zasobów, lub przychody ze sprzedaży energii. Taka sytuacja występuje w przypadku CS i (zwiększanie efektywności energetycznej), CS ii (promowanie OZE) oraz CS vi (gospodarka obiegu zamkniętego).	W obszarze zwiększania efektywności energetycznej **(CS i)** rekomendujemy wprowadzenie Pożyczki na poprawę efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i budynków użyteczności publicznej. Umożliwi ona sfinansowanie prac w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych wielorodzinnych i budynków użyteczności publicznej. Pożyczka będzie przyznawana na preferencyjnych warunkach, z obniżonym oprocentowaniem i komponentem bezzwrotnym zwiększającym atrakcyjność wsparcia projektów o największych korzyściach ekologicznych, a także projektów dotyczących mieszkańców ubogich energetycznie i dotyczących budynków użyteczności publicznej.	IZ FEPZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FEPZ 2021-2027.	31 grudnia 2023 (termin uzależniony od zakończenia prac i przyjęcia FEPZ)	Programowa strategiczna	Energetyka i ochrona środowiska (CP2)	FEPZ 2021-2027	
	W obszarach zwiększenia efektywności energetycznej **(CS i)** oraz transformacji							

	w kierunku GOZ **(CS vi),** rekomendujemy wprowadzenie Ekopożyczki z premią, kierowanej do mikro i małych przedsiębiorstw. Umożliwi ona sfinansowanie w ramach jednego instrumentu szerokiej gamy inwestycji proekologicznych przedsiębiorstw. Aby zapewnić odpowiednią atrakcyjność pożyczki, proponujemy wprowadzenie komponentu bezzwrotnego maksymalnie do 20% pożyczki.							
	W obszarze promowania odnawialnych źródeł energii **(CS ii)**, rekomendujemy wprowadzenie uniwersalnej Pożyczki OZE z premią. Będzie ona adresowana do wszystkich inwestorów chcących wybudować na terenie województwa instalację wytwarzającą energię z OZE, w tym zarówno podmiotów produkujących energię na własne potrzeby (przedsiębiorstwa, JST i ich jednostki organizacyjne, NGO, uczelnie, instytucji							

	edukacyjne itp.), jak i podmiotów produkujących energię na sprzedaż (tzw. zawodowe źródła OZE, w tym przede wszystkim farmy PV). Pożyczka przyznawana będzie na rynkowych lub preferencyjnych warunkach, z możliwością częściowego umorzenia w przypadku inwestycji prosumenckich, inwestycji obejmujących magazyn energii, oraz projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej.							
W zakresie **CP5** dostrzegamy potencjał do zastosowania instrumentu finansowego wspierającego inwestycje zaplanowane w GPR-ach nastawione na generowanie dochodu. Wsparcie dotacyjne wciąż jest koniecznym elementem, bez którego procesy rewitalizacyjne wdrażane przez jednostki samorządowe mogą zostać wyhamowane, prowadzone wybiórczo lub znacznie opóźnione.	W ramach **CS 5i** rekomendujemy wprowadzenie pożyczki rewitalizacyjnej. Przede wszystkim powinna ona obejmować inwestycje generujące dochód. System zachęt powinien premiować realizację inwestycji przynajmniej częściowo przeznaczane na rzecz działalności społeczności lokalnych, w tym prowadzenie działań kulturalnych i edukacyjnych oraz aktywności lokalnej mieszkańców. Proponujemy	IZ FEPZ 2021-2027	Wypracowanie instrumentu finansowego w ramach FEPZ 2021-2027.	31 grudnia 2023 (termin uzależniony od zakończenia prac i przyjęcia FEPZ)	Programowa strategiczna	Rozwój lokalny (CP5)	FEPZ 2021-2027	

	system umorzeń, który bierze pod uwagę przeznaczenie inwestycji oraz teren, na jakim są realizowane (SSW).							

Źródło: Opracowanie własne