

Załącznik nr 1 do Analizy kierunków wydatkowania środków wycofanych w ramach polityki wyjścia z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020, instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz pomocy zwrotnej realizowanej w perspektywie 2014-2020 stanowiącej załącznik do uchwały Nr 23/1172/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 23 października 2024r



Analiza możliwości wdrożenia produktu finansowego w formie pożyczki na pomostowe finansowanie podatku VAT w projektach realizowanych przez podmioty publiczne z województwa kujawsko-pomorskiego

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

ul. Ku Wiśle 7, 00-707 Warszawa

tel. 22 256 39 00, 691 022 024

biuro@pag-uniconsult.pl

www.pag-uniconsult.pl



Warszawa, 27 września 2024 r.

SPIS TREŚCI

1	Wprowadzenie – podstawy formalnoprawne analizy.....	2
2	Przedmiot analizy.....	2
2.1	Sytuacja problemowa	2
2.2	Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju jako fundusz powierniczy w regionie – rola i zadania.....	6
3	Ustalenia badawcze na potrzeby analizy	8
3.1	Analiza oferty finansowania ze strony środowiska regionalnych funduszy rozwoju w Polsce.....	8
3.2	Strona popytowa - specyfika instytucji publicznych, potencjalnie zainteresowanych finansowaniem zobowiązań podatkowych VAT	11
3.3	Strona podaźowa – wnioski na temat dostępności zewnętrznych źródeł finansowania dla instytucji sfery publicznej	15
3.4	Ocena zapotrzebowania instytucji publicznych na nowy produkt finansowy w zakresie finansowania zobowiązań podatkowych VAT.....	16
4	Uwagi na temat postaci formalnoprawnej i organizacyjnej nowego produktu finansowego.....	19
4.1	Warunki zgodności formalnoprawnej nowego produktu.....	19
4.2	Założenia dotyczące parametrów produktu finansowego	23
4.3	Założenia dotyczące sposobu wdrażania produktu finansowego.....	25
5	Konkluzje.....	27
6	Załączniki	28
6.1	Załącznik nr 1 – Źródła literaturowe i akty prawne	28
6.2	Załącznik nr 2 - Lista respondentów w wywiadach indywidualnych wspomagających analizę (instytucje / chronologicznie)	31

1 Wprowadzenie – podstawy formalnoprawne analizy

Niniejsze opracowanie sporządzone zostało przez ekspertów Wykonawcy (Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie) w związku z wyborem w trybie konkurencyjnym i zamówieniem udzielonym Wykonawcy przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. z siedzibą w Toruniu (Zamawiający; KPFR).

Podstawę formalnoprawną realizacji przedmiotowego zamówienia stanowi umowa z dnia 21 sierpnia 2024 r. Stosownie do wymagań Opisu Przedmiotu Zamówienia (OPZ) i terminów określonych w umowie, działania doradcze prowadzące do opracowania przedmiotowej analizy (jej wersji wstępnej) prowadzone były w ostatnim tygodniu sierpnia i wrześniu br.

Dla potrzeb przygotowania niniejszego opracowania, Wykonawca zgromadził i przeanalizował rozmaite źródła informacji, pozyskane za pomocą dwóch technik badawczych, tj.:

- desk research (analiza dokumentów zastanych) – listę źródeł prezentuje załącznik nr 1 do niniejszego opracowania – zob. załącznik nr 1 (str. 28 i n.) oraz
- badań empirycznych, które stanowiły indywidualne wywiady pogłębione przeprowadzone z interesariuszami problematyki będącej przedmiotem niniejszego zamówienia (lista respondentów wywiadów indywidualnych – zob. załącznik nr 2, str. 30,
- w toku prac badawczych ww. materiały źródłowe poddano analizie treści pod kątem celów przedmiotowego zamówienia.

Przygotowanie przedmiotowego opracowania poprzedziło robocze spotkanie z Zamawiającym, które odbyło się 26 sierpnia 2024 r. Spotkanie to poświęcono przedyskutowaniu strony operacyjnej realizacji zamówienia, w tym przede wszystkim współpracy bieżącej i komunikacji na linii Wykonawca – Zamawiający, wstępnej identyfikacji źródeł / dokumentów zastanych, ustaleniu respondentów wywiadów indywidualnych oraz uzgodnieniu ramowych założeń dotyczących metodyki pracy, a także innych, pomniejszych kwestii technicznych warunkujących realizację zamówienia.

2 Przedmiot analizy

2.1 Sytuacja problemowa

Obecnie KPFR pełni funkcję podmiotu wdrażającego fundusze powiernicze, którego zadaniem jest zarządzanie zasobami finansowymi gromadzonymi w tych funduszach, których dysponentem jest Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Zasoby te pochodzą z dwóch źródeł, tj. ze środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej wdrożonych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (RPO WK-P 2007-2013) oraz ze środków zwracanych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej wdrażanych w Regionalnym Programie

Operacyjnym Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020¹ (RPO WK-P 2014-2020). Podstawę formalnoprawną działania KPFR w zakresie zarządzania funduszami powierniczymi stanowi umowa z 31 stycznia 2024 r., zawarta przez KPFR i Województwo Kujawsko-Pomorskie (umowa powierzenia realizacji zadań publicznych związanych z zarządzaniem środkami finansowymi z regionalnych programów operacyjnych, których dysponentem jest Zarząd Województwa).

W praktyce operacyjnej KPFR wdrażanie funduszy powierniczych polega na bezpośrednim (samodzielnie) lub pośrednim (poprzez pośredników finansowych) oferowaniu produktów finansowych o charakterze zwrotnym, zgodnie z postanowieniami Strategii Inwestycyjnych, określającymi sposób reużycia środków zwróconych, są to, odpowiednio: (i) Strategia Inwestycyjna dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WK-P 2007-2013² oraz (ii) Strategia Inwestycyjna dla reużycia środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach RPO WK-P 2014-2020³.

Produkty finansowe są projektowane i wdrażane zgodnie z dyspozycjami Strategii Inwestycyjnych. Dyspozycje dotyczące produktów finansowych zawarte są w załącznikach do Strategii Inwestycyjnych, w których ustala się rodzaj wdrażanego produktu finansowego (jego przeznaczenie), uzasadnienie wyboru produktu finansowego, alokację finansową przeznaczoną na produkt oraz precyzuje formę produktu (ustalenia te stanowią ostatecznie podstawę do tworzenia przez KPFR szczegółowych metryk dla poszczególnych produktów). Z uwagi na zależność efektywności funkcjonowania instrumentów finansowych od sytuacji rynkowej Strategie Inwestycyjne mają charakter elastyczny. W związku z tym, postanowienia Strategii mogą być modyfikowane i aktualizowane odpowiednio do zachodzących zmian w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Ponadto, zakłada się, że przyjęte w Strategiach Inwestycyjnych założenia i rozwiązania będą podlegały systematycznej i cyklicznej weryfikacji. Powyższe oznacza, że KPFR nie jest ograniczony wyłącznie do realizacji produktów, obecnych na dany moment w Strategiach, bowiem zadaniem KPFR jako wdrażającego fundusze powiernicze jest obserwacja potrzeb otoczenia rynkowego i pod tym kątem modyfikowanie oferty produktowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku funduszy powierniczych zasilanych środkami z minionej perspektywy

¹ W oparciu o zwracane środki finansowe pochodzące z tych programów tworzone są trzy fundusze powiernicze, zgodnie z regulacjami ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, (tj.) Dz.U. z 2020 r. poz. 818 – art. 29 (w zakresie instrumentów finansowych) i 29a (w zakresie pomocy zwrotnej), art. 98 (dotyczący reużycia środków z perspektywy 2007-2013).

² Uchwała Nr 38/1792/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 (z późn. zm.) – Strategia w Załączniku do uchwały.

³ Uchwała Nr 45/2397/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 listopada 2023 r. w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (z późn. zm.) – Strategia w Załączniku do uchwały.

finansowej (2014-2020), z uwagi na skalę środków, które docelowo będą w dyspozycji KPFR (ok. 617,2 mln zł wobec 116,6 mln zł z instrumentów inżynierii finansowej RPO WK-P 2007-2013⁴) oraz szeroki zakres celów, które będą mogły być finansowane ze środków zwracanych z RPO WK-P 2014-2020. Mamy tu więc do czynienia z wysokim potencjałem finansowym, w ramach którego proponować można rozmaite rozwiązania produktowe, odpowiednio do identyfikowanych potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego w województwie kujawsko-pomorskim z uwzględnieniem ustaleń Strategii rozwoju województwa⁵ oraz (operacjonalizującego strategię) Programu rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego (PRG)⁶. Wspomniany Program precyzuje dodatkowo obszary interwencji wymagające wsparcia finansowego (w kontekście podmiotu zarządzającego funduszami powierniczymi, chodzi tu o wsparcie udostępniane w formie instrumentów finansowych). Mianowicie, spośród pięciu obszarów interwencji w postaci instrumentów finansowych w PRG wskazuje się na finansowanie zadań własnych samorządu terytorialnego, mieszczących się w takich dziedzinach jak ochrona, zdrowia, pomoc społeczna, edukacja, działania w zakresie, kultury, budowa obiektów użyteczności publicznej, porządek publiczny⁷. Tego typu przedmiotowe dookreślenie obszaru interwencji uzupełnia wskazanie potrzeby interwencji z wykorzystaniem instrumentów finansowych w sferach luki rynkowej w dostępie do źródeł finansowania zewnętrznego, podkreślając występowanie niekorzystnych skutków tego zjawiska (m.in.) w sferach funkcjonowania podmiotów sektora publicznego. Skutki te sprowadzają się do bardzo realnych trudności związanych z zapewnieniem wkładów własnych do projektów współfinansowanych w ramach regionalnej polityki spójności, co rodzi ryzyko braku realizacji takich projektów lub też ograniczenia ich skali, czy też ograniczenia zdolności wdrożeniowych beneficjentów (instytucji publicznych), wynikających z braku środków własnych oraz (równolegle) występującej luki w dostępie do finansowania ze źródeł zewnętrznych⁸ (może ona charakteryzować się różnymi cechami, występującymi samodzielnie lub łącznie – np. może polegać na całkowitej niedostępności finansowania lub też dostępności częściowej, jednak

⁴ Dane na podstawie umowy powierzenia, §1. ust. 3.

⁵ „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+”, Załącznik do uchwały Nr XXVIII/339/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 21 grudnia 2020 r.

⁶ Dokument operacyjny dla Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030, Toruń 2022; Załącznik do uchwały nr 6/202/22 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 16 lutego 2022 r.

⁷ Programu rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego, op. cit., Załącznik Nr 2 (część dotycząca Regionalnej Instytucji Finansującej), str. 96-97. Wskazane tu propozycje ukierunkowania stosowania instrumentów finansowych znalazły już odzwierciedlenie w Strategii Inwestycyjnej dotyczącej reużycia środków pochodzących z RPO WK-P 2014-2020. Mianowicie (poza innymi produktami finansowymi) odnośna Strategia wskazuje na tworzenie produktów uzupełniających do oferowanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, w tym w szczególności projekty własne Samorządu Województwa o znaczeniu strategicznym. Mają to być rozwiązania komplementarnych do instrumentów finansowych z okresu 2021-2027. Zob. „Planowana struktura zaangażowania środków finansowych zwróconych z IF RPO WK-P 2014-2020”, Załącznik nr 3 do Strategii Inwestycyjnej reużycia środków pochodzących z RPO WK-P 2014-2020.

⁸ Op. cit., str. 98.

niewystarczającej z punktu widzenia specyfiki projektu i związanego z nim zapotrzebowania na finansowanie, czy też nadmiernego kosztu finansowania).

Rolą KPFR jest dokonywanie bieżących ocen sytuacji rynkowej pod kątem modyfikowania i wzbogacania własnej oferty w związku z angażowaniem środków zarządzanych funduszy powierniczych – w tym zakresie KPFR może proponować określone rozwiązania produktowe, które nie znalazły odzwierciedlenia we wdrażaniu Strategii Inwestycyjnych, w celu odpowiedniego uzupełniania oferty finansowania.

Od pewnego już czasu poruszana jest kwestia zapotrzebowania podmiotów publicznych (głównie jednostek, których organizatorem lub podmiotem nadzorującym jest Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, także spółek z udziałem województwa i innych szczebli samorządu terytorialnego⁹), związanego z ustanowieniem instrumentu finansowego, umożliwiającego finansowanie zobowiązań wynikających z podatku VAT, wymaganego w związku z dokonywanymi inwestycjami, w szczególności zaś finansowanymi z udziałem środków unijnych obecnej perspektywy finansowej polityki spójności, tj. w ramach programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza (FEdKP) (2021-2027)¹⁰.

Potencjalnym źródłem finansowania zobowiązań podatkowych związanych podatkiem VAT mogą być środki pochodzące ze zwrotów z instrumentów finansowych RPO WK-P 2014-2020. W niniejszym przypadku, jako adekwatną formę instrumentu finansowego wskazuje się krótkoterminową pożyczkę, funkcjonującą jako instrument pomostowy, finansujący zobowiązanie VAT, a więc zapewniający dostęp finansowania do momentu odzyskania środków na podstawie rozliczenia należnego i naliczonego podatku VAT przez pożyczkobiorcę.

Zakładając, iż wspomniany powyżej nowy produkt finansowy spotkałby się z zainteresowaniem grona instytucji, realizujących publiczne cele rozwojowe województwa kujawsko-pomorskiego, które będą pozyskiwać środki wsparcia na inwestycje w ramach wdrażanego w obecnej perspektywie finansowej programu FEdKP (lub też z innych źródeł zapewniających finansowanie nakładów inwestycyjnych), konieczne są:

⁹ Przykładowo: Kujawsko Pomorskie Inwestycje Regionalne sp. z o.o., Kujawsko-Pomorskie Inwestycje Medyczne sp. z o.o., czy też Grudziądzkie Inwestycje Medyczne sp. z o.o.

¹⁰ Na wysoką skalę ewentualnego zapotrzebowania na nowy produkt finansowy wskazują dyspozycje Uchwały Nr 12/679/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 31 lipca 2024 r., zmieniającej treść załącznika do uchwały Nr 3/43/23 z 18 stycznia 2023 r. (z późn. zm.) w sprawie ustalenia obszarów wsparcia, typów działań oraz określenia listy propozycji projektowych dla niekonkurencyjnego sposobu wyboru projektów w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027. W załączniku do przedmiotowej Uchwały, w priorytecie 6. Programu FEdKP, dotyczącym zwiększenia dostępności regionalnej infrastruktury dla mieszkańców regionu wskazuje się 13 wysokonakładowych projektów inwestycyjnych w obszarach: włączenia społecznego, rozwoju opieki zdrowotnej (inwestycje w szpitalach), wzmocnienia roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączenia społecznego i innowacji społecznych.

- przeprowadzenie (w myśl umowy powierzenia oraz stosownych regulacji unijnych¹¹) rozpoznania rynkowej zasadności wdrożenia takiego produktu – potwierdzenie występowania warunków rynkowych wskazujących na zapotrzebowanie na takie finansowanie. Jak dotąd, produkt taki nie został wypracowany w związku z potencjalnym reużyciem na jego cele środków finansowych pochodzących z RPO WK-P 2014-2020, jak również nie były prowadzone wcześniej oceny warunków, dotyczących wdrożenia takiego produktu. Jednocześnie odnośna Strategia Inwestycyjna dopuszcza już uruchomienie odpowiedniego produktu finansowego¹². Uzasadnia to przeprowadzenie odpowiedniej analizy, nie tylko z uwagi na artykułowane zainteresowanie rynku, ale także dopuszczalność finansowania celów związanych ze wspieraniem procesów inwestycyjnych służących realizacji strategicznych celów rozwojowych województwa, jak również z uwagi na rolę KPFR jako zarządzającego funduszami powierniczymi na rzecz zapewnienia rozwoju województwa,
- analiza zapotrzebowania na nowy produkt finansowy powinna również objąć potwierdzenie kwalifikowalności tego rodzaju rozwiązania w związku z przepisami prawa unijnego, tj. zgodność jego przedmiotu finansowania z celami programu (tu: RPO WK-P 2014-2020).

Poboczną kwestią problemową jest również zasadność poszukiwania rozwiązań, opartych na instrumentach finansowych, które umożliwiłyby mobilizowanie wkładu własnego (lub przynajmniej jego części) do projektów finansowanych ze środków unijnych przez instytucje publiczne, w tym spółki z udziałem samorządu terytorialnego.

2.2 Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju jako fundusz powierniczy w regionie – rola i zadania

Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. (KPFR) został utworzony 26 stycznia 2017 roku przez Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Województwo Kujawsko-Pomorskie jest właścicielem 100% udziałów w Spółce. Główną rolą KPFR jest efektywne zarządzanie powierzonymi środkami oraz uruchamianie nowych instrumentów

¹¹ Weryfikacja takiej zgodności wymagana jest w związku z treścią art. 45 Rozporządzenia ogólnego 1303/2013, określającego warunki wykorzystania środków pochodzących z instrumentów zwrotnych w okresie programowania 2014-2020, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.

¹² „Planowana struktura zaangażowania środków finansowych /.../”, op. cit.

finansowych, przeważnie poprzez pośredników finansowych, ale również w sposób bezpośredni¹³.

Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. pełni rolę Menadżera Funduszu Funduszy / Funduszu Powierniczego w tym w celu wyboru pośredników finansowych do udzielania pożyczek i poręczeń. KPFR dysponuje środkami pochodzącymi zarówno z perspektywy 2021-2027 (program Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027), z perspektyw 2014-2020 (środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego), jak i z wcześniejszej perspektywy finansowej (analogicznie środki z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2007-2013).

Od 20 czerwca 2017 r. do 31 grudnia 2023 r. Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. w Toruniu realizował projekt pt. „Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju 2020”. Głównym zadaniem KPFR wynikającym z realizacji projektu było ustanowienie Funduszu Funduszy w celu realizacji Strategii Inwestycyjnej dla Instrumentów Finansowych w ramach RPO WKP (Regionalnego Programu Operacyjnej Województwa Kujawsko-Pomorskiego) na lata 2014-2020. W ramach realizowanego projektu do końca 2023 roku udzielono (za pośrednictwem wybranych funduszy pożyczkowych) 1 237 pożyczek na łączną kwotę 558,1 mln zł¹⁴.

W 2023 roku, w oparciu o środki z perspektywy 2007-2013 udzielono dwóch pożyczek dla funduszy poręczeniowych na łączną kwotę 12,4 miliona złotych¹⁵.

Na bazie środków z perspektywy 2014-2020 mają być też uruchamiane pożyczki dla podmiotów leczniczych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego. Wartość pożyczki nie powinna przekroczyć kwoty 5 milionów złotych, z czego 85% może ulec umorzeniu po zrealizowaniu finansowanego przedsięwzięcia i osiągnięciu zakładanych celów. Łączna kwota środków przeznaczonych na udzielanie pożyczek wynosi 56,04 mln złotych. Podmioty zainteresowane skorzystaniem z pożyczek składają odpowiednie fiszki projektowe, które podlegają ocenie KPFR, obecnie jest już złożonych 12 takich fiszek¹⁶. Ten instrument finansowy służy realizacji „Programu modernizacji podmiotów leczniczych z terenu województwa kujawsko-Pomorskiego”¹⁷, za którego wdrożenie odpowiada KPFR. Celem głównym Programu jest poprawa jakości i dostępności świadczeń opieki zdrowotnej oraz bezpieczeństwa udzielania świadczeń opieki zdrowotnej poprzez inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia.

KPFR pełni też rolę menedżera funduszu powierniczego dla instrumentów finansowych, mających być uruchamianych ze środków programu Fundusze Europejskie dla Kujaw

¹³ Zob. Ogólny regulamin udzielania pożyczek Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o., [KPFR – pożyczki](#) (dostęp: 9.09.2024).

¹⁴ „Sprawozdanie Zarządu z działalności Spółki za okres 01.01.2023 r. – 31.12.2023 r.”, Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju, Toruń, 2024 r.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Zob. [KPFR – pożyczki w obszarze zdrowia](#) (dostęp: 9.09.2024).

¹⁷ Uchwała nr 12/603/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 marca 2024 r. w sprawie w sprawie przyjęcia „Programu modernizacji podmiotów leczniczych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2026” (z późn. zm.) – Program w Załączniku do uchwały.

i Pomorza 2021-2027 – instrumenty te nie zostały jeszcze uruchomione, planowane jest ogłoszenie przetargów na wybór pośredników finansowych i zapewne pod koniec 2024 roku lub na początku roku 2025 pierwsze z nich powinny już być dostępne dla chętnych podmiotów.

Jest zatem oczywiste i zrozumiałe, że to właśnie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju jest instytucją identyfikującą obszary, w których ewentualnie należałoby uruchamiać nowe instrumenty finansowe z pożytkiem dla regionu i jego mieszkańców, a następnie dopracowującą szczegóły tych instrumentów i samodzielnie lub poprzez wybranych pośredników finansowych wdrażająca je na rynku regionalnym. Naturalnie, ocena zapotrzebowania oraz identyfikacja obszarów potencjalnej interwencji w formie instrumentów finansowych może być również dokonywana przez właściwe jednostki Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

3 Ustalenia badawcze na potrzeby analizy

3.1 Analiza oferty finansowania ze strony środowiska regionalnych funduszy rozwoju w Polsce

W Polsce mamy obecnie do czynienia ze stosunkowo dobrze rozwiniętym sektorem Regionalnych Funduszy Rozwoju (RFR), pamiętając jednak, że jest to sektor młody¹⁸. Ewolucja RFR trwa zaledwie kilka / kilkanaście lat (zależnie od przypadków poszczególnych funduszy) i wynika zarówno ze zmieniającego się otoczenia finansowego, gospodarczego i prawnego, jak również ze zmieniających się oczekiwań samorządów regionalnych w zakresie zarządzania dysponowanymi przez nie zasobami, przede wszystkim pochodzącymi ze zwrotów kapitału wcześniej zaangażowanego w realizację wsparcia w formie instrumentów finansowych w ramach dwóch ostatnich perspektyw polityki spójności w Polsce. Przemianom ulegają same RFR-y, co jest następstwem akumulowania przez nie coraz większych środków finansowych, powierzanych im przez samorządy regionalne, jak i w wyniku samodoskonalenia się tych instytucji dzięki akumulacji kapitału ludzkiego, know-how czy wdrażaniu nowych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych¹⁹. Coraz częściej zwraca się również uwagę na ważną rolę środowiska RFR-ów w mobilizacji kapitału prywatnego, dzięki ofercie produktowej opartej na kapitale publicznym²⁰.

RFR-y są wciąż w fazie formacyjnej, przy czym ich dalszy rozwój jest nieunikniony. Wynika on z czterech zasadniczych przesłanek:

¹⁸ Dwie najstarsze instytucje to: (1) Dolnośląski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. uruchomiony w 2012 r. oraz (2) Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. powołany w roku 2015.

¹⁹ Zob. Ignor M., „Diagnoza i projekcja efektywnego systemu wspierania rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju” [w:] „Samorządy – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024, str. 127.

²⁰ Zob. (na podstawie praktyki działania Wielkopolskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o.) Marcinkiewicz W., „Wielkopolski Fundusz Rozwoju – dużo zależy od nas samych”, [w:] „Samorządy – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024, str. 135.

- Pierwsza z nich, to możliwości pozyskiwania kolejnych środków finansowych w celu reużycia, pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych, które zostaną wdrożone na szczeblu regionalnym w bieżącej perspektywie programowania polityki spójności²¹,
- Druga przesłanka ma charakter systemowy i strategiczny – mianowicie już dziś można powiedzieć, że fundusze utrwaliły się jako podmioty o znaczeniu strategicznym w skali gospodarek regionalnych, stanowiąc narzędzie gospodarowania zasobami finansowymi; fundusze już dziś postrzegane są jako strategiczny dostawca finansowania w sferach wyznaczonymi polami wdrażania poszczególnych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego województw i z tych też względów stają się naturalnym odbiorcom zadań związanych z zarządzaniem określonymi pulami środków finansowych.
- Po trzecie, od 2017 r. jednostki te uzyskały rangę instytucji ustawowych, dzięki ich uwzględnieniu w ustawie o samorządzie województwa (art. 13), jako instytucji realizujących zadania w sferze szeroko rozumianej użyteczności publicznej na szczeblu regionalnym²² (szeroki zakres celów, przykładowo, począwszy od tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, kreowania rynku pracy, rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu regionalnym, aż po pozyskiwanie i łączenie środków finansowych w celu realizacji zadań rozwojowych w różnych sferach).
- Po czwarte, oczywiście, istotne było również wskazanie instytucji RFR jako trwałego, długookresowego i strategicznego instrumentu wspierania regionalnej polityki rozwoju w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego²³ (instrument finansowania priorytetów rozwoju określonych w strategiach rozwoju województw).

Z punktu widzenia potrzeb niniejszego opracowania, należy zwrócić uwagę na paletę produktową, oferowaną w ramach działalności RFR-ów. Paleta ta jest liczna i zróżnicowana, przy czym w przeważającej mierze pozostaje ona wciąż skoncentrowana na produktach, których potencjalnym odbiorcą jest regionalny sektor mikro, małych i średnich przedsiębiorstw.

Odwołując się do danych sprawozdawczych o działalności środowiska RFR wskazać można, że w systemie wszystkich tych instytucji uruchomiono dotychczas 112 produktów finansowych²⁴. Dwie główne grupy to produkty mające na celu interwencje w obszarach luki

²¹ Jak podaje Magdalena Pronobis „/.../ poprzednia unijna perspektywa finansowa 2014-2020, i ta obecna 2021-2027, łącznie przyniosą w przybliżeniu kolejne 15 mld zł przeznaczonych na interwencję o charakterze zwrotnym na poziomie regionalnym /.../”, zob. „Pomorski Fundusz Rozwoju – gotowi na nowe otwarcie” [w:] „Samorzady – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024, str. 131.

²² Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (tj.) Dz.U. z 2024 poz. 556.

²³ „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030 – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, Warszawa 2019 r., str. 98.

²⁴ Zob. „Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju wspiera działania na rzecz rozwoju regionalnego”, prezentacja podczas Zjazdu Skarbników Województw RP, 6 marca 2024 r., Zielona Góra.

kapitałowej, głównie w sferze funkcjonowania regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) (ten rodzaj obecnie przeważa). Druga grupa obejmuje produkty finansowe mające na celu wspieranie określonych dziedzin rozwoju regionalnego. Wreszcie, w palecie produktów finansowych znalazły się również rozwiązania o charakterze ratunkowych, których geneza wynika bezpośrednio z powierzonym funduszom działania interwencyjnym, związanych z przeciwdziałaniem skutkom pandemii COVID-19 (produkty w tym zakresie stanowią mniej liczną grupę, ale zebrane w związku z ich wdrożeniem doświadczenia, stanowią swoiste aktywo środowiska funduszy).

Jak zaznaczyliśmy, paleta produktowa koncentruje się na rozwiązaniach kierowanych przede wszystkim do sektora MŚP. Zdecydowanie przeważają tu produkty pożyczkowe służące finansowaniu potrzeb obrotowych, na kolejnym zaś miejscu inwestycyjnych (w tym z komponentem finansowania potrzeb obrotowych). Pośród gamy pożyczek inwestycyjnych niekiedy występuje pewne ukierunkowanie dziedzinowe – dotyczy ono przede wszystkim finansowania nakładów inwestycyjnych związanych z ekoenergetyką (projekty z zakresu efektywności/transformacji energetycznej) lub finansowaniem przedsięwzięć gospodarczych w sferze turystyki. W przypadku niektórych funduszy obecne są także pożyczki „zasileniowe”, umożliwiające finansowanie wkładów własnych pośredników finansowych, niezbędnych do pozyskiwania środków finansowych na działalność pożyczkową lub poręczeniową (linie reporenczeniowe) – są to tzw. linie finansowe dla pośredników finansowych. Ostatecznie, produkty te służą budowaniu potencjału pośredników finansowych, w szczególności produktów pożyczkowych kierowanych do sektora MŚP.

W sferze finansowania przedsiębiorstw zupełną rzadkością są natomiast instrumenty, obejmujące formę inwestycji kapitałowych, bowiem tego typu produkty (finansowanie kapitałowe / *equity* kierowane do spółek pozostających na wczesnych etapach rozwoju²⁵) funkcjonują jedynie w ramach struktury Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju – produkt kapitałowy oferowany jest przez DFR Inwestycyjny sp. z o.o. tj. spółkę córkę Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju.

Analiza portfeli pożyczkowych RFR-ów pokazuje, iż wciąż w zdecydowanej mniejszości pozostają produkty finansowe kierowane do sfery instytucji publicznych. Produkty o wyraźnym tego rodzaju ukierunkowaniu występują w trzech funduszach²⁶. Mowa tu o tzw. pożyczkach miejskich. Są to rozwiązania, w których dopuszcza się, jako beneficjentów, (m.in.) jednostki samorządu terytorialnego (produkt w województwie zachodniopomorskim nie jest przeznaczony dla sfery przedsiębiorstw; pozostaje najsilniej ukierunkowany na

²⁵ Finansowanie kapitałowe dotyczy obejmowania udziałów lub zakup akcji. Działalność inwestycyjna obejmuje także finansowanie dłużne np. udzielanie pożyczek lub obejmowanie emisji obligacji, długu podporządkowanego, niezabezpieczonego, mezzanine, z możliwością konwersji na udziały lub akcje. Możliwe jest także finansowanie mieszane udziałowe i dłużne. Zob. [DFR Inwestycyjny](#) (pobranie: 10.09.2024).

²⁶ Są to Wielkopolski Fundusz Rozwoju sp. z o.o., Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. oraz Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju (prowadzony w ramach Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego S.A. będącej spółką Samorządu Województwa Zachodniopomorskiego).

finansowanie przedsięwzięć rewitalizacyjnych na wyznaczonych obszarach), ich związki i stowarzyszenia, jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego posiadające osobowość prawną, jednostki sektora finansów publicznych posiadające osobowość prawną oraz instytucje kultury. Natomiast ich ukierunkowanie dziedzinowe skupia się na finansowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych w zdegradowane obszary miejskie, obiekty użyteczności publicznej, infrastrukturę kulturalną itp., w przypadku pożyczki miejskiej w województwie pomorskim wskazuje się także na podnoszenie jakości przestrzeni publicznej w ramach układów urbanistycznych oraz infrastrukturę transportu zbiorowego). W dwóch przypadkach (województwo pomorskie i wielkopolskie) są to produkty o wysokim, maksymalnym pułapie finansowania, sięgającym, odpowiednio: 20 i 25 mln zł. Jednocześnie, we wszystkich przypadkach są to produkty o bardzo długim okresie zapadalności, wynoszącym 15 lub 20 lat (parametry te odzwierciedlają specyfikę przedsięwzięć inwestycyjnych, dla których zaproponowane te rozwiązania).

Zasygnalizowane pożyczki miejskie wskazują na nurt tworzenia produktów finansowania, charakteryzujących się szerokim wachlarzem potencjalnych beneficjentów, obejmującym również instytucje publiczne (nie są to jednak produkty dedykowane, które przeznaczone byłyby wyłącznie dla tego typu podmiotów). Oczywiście, należy przewidywać rozwój tego rodzaju produktów, w szczególności ze względu na szersze cele finansowanie, dopuszczalne w oparciu o reużycie środków z instrumentów perspektywy finansowej polityki spójności 2014-2020.

Tym niemniej, w aktualnym katalogu produktowym RFR-ów brak jest benchmarków rozwiązań, które odzwierciedlałyby sytuację problemową, z którą mamy do czynienia w województwie kujawsko-pomorskim (chodzi tu o wspomniane potrzeby w zakresie zapewnienia finansowania krótkookresowego, związanego z finansowaniem zobowiązań z tytułu VAT, skierowanego do podmiotów realizujących zadania w sferze użyteczności publicznej, z udziałem lub organizowanych i nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego). Brak takich benchmarków nie stanowi oczywiście istotnego przeciwwskazania do projektowania takich rozwiązań. Przeciwnie, należałoby raczej podkreślić, że sfera jednostek sektora finansów publicznych, w tym rozmaitych jednostek samorządowych staje się adresatem produktów o charakterze rozwojowym – tak też można by traktować potencjalne nowe produkty w paście oferty KPFR, akceptując charakterystyczną cechą działalności instytucji regionalnych (RFR-ów), tj. swobodę i elastyczność konstruowania własnych ofert stosownie do wyzwań strategicznych regionu.

3.2 Strona popytowa - specyfika instytucji publicznych, potencjalnie zainteresowanych finansowaniem zobowiązań podatkowych VAT

Potencjalnie zainteresowanie finansowaniem VAT w związku z dokonywanymi inwestycjami, obejmuje przede wszystkim sferę podmiotów, których organem założycielskim / nadzorującym lub właścicielem jest samorząd województwa kujawsko-pomorskiego. Bardzo często są to jednocześnie jednostki, których rozwój poprzez inwestycje finansowane ze środków wsparcia unijnego (w ramach FEdKP 2021-2027) stanowi realizację przyjętych rozstrzygnięć strategicznych, ustalonych w Strategii rozwoju województwa kujawsko-

pomorskiego do roku 2030 /.../”, a dodatkowo (w przypadku infrastruktury zdrowotnej i usług medycznych) „Polityki zdrowotnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2031”²⁷. Instytucje stanowiące kluczowe grono odbiorców ewentualnego instrumentu pożyczkowego, służącego finansowaniu VAT funkcjonują w obszarze opieki zdrowotnej, włączenia społecznego i innowacji społecznych oraz kultury²⁸. W przypadku realizacji tych projektów można realnie spodziewać się zainteresowania produktem pożyczkowych, służącym finansowaniu VAT w ramach inwestycyjnych projektów rozwojowych tych instytucji.

Cechą szczególną instytucji publicznych, o których mowa powyżej, jest nie tylko strategiczny charakter dziedzin, w których funkcjonują (zgodnie z ustaleniami dokumentów strategicznych, dotyczących województwa kujawsko-pomorskiego) – szczególne znaczenie mają tu również regulacje prawne wskazujące na zadania samorządu województwa w tych obszarach. Mianowicie, ustawa o samorządzie województwa wskazuje, że do zadań samorządu województwa należy prowadzenie rozmaitych wojewódzkich jednostek organizacyjnych, w tym zakładów opieki zdrowotnej²⁹. Jednocześnie tworzenie i utrzymanie podmiotów leczniczych może być realizowane przez samorząd województwa³⁰.

Za podobny przykład służyć mogą również regulacje związane z szeroko rozumianą sferą kultury, bowiem kolejnym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie wojewódzkich instytucji kultury, w tym muzeów – stosownie do przepisów ustawowych samorząd województwa może być organem założycielskim / prowadzącym instytucje kultury, w tym muzea³¹. Innymi słowy układ regulacyjny tworzy sytuację, że omawiane tu instytucje publiczne (ich funkcjonowanie) stanowią instytucjonalną formę zadań publicznych (własnych) przypisanych samorządowi województwa.

Realizacja przez instytucje publiczne na szczeblu samorządu województwa określonych dla niego zadań własnych zobowiązuje samorząd do zapewnienia warunków do funkcjonowania poszczególnych jednostek wykonujących zadania publiczne (co wynika z roli samorządu jako organu założycielskiego, a więc odpowiedzialnego za funkcjonowanie

²⁷ „Polityka zdrowotna województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2030. Regionalne dokumenty programowe kluczowe dla realizacji Strategii przyspieszenia 2030+”, Załącznik do uchwały nr 10/496a/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 marca 2024 r.

²⁸ Planowane kluczowe projekty inwestycyjne w tych obszarach zob. (przywołana wcześniej, przypis 10 str. 5) lista obszarów wsparcia, typów działań oraz propozycji projektowych dla niekonkurencyjnego sposobu wyboru projektów w ramach FEdKP 2021-2027 (Załącznik do Uchwały Nr 3/43/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 18 stycznia 2023 r. (z późn. zm.). Należy dodatkowo zaznaczyć, że partnerem w realizacji projektów w obszarze zdrowia są często spółki (płatnicy VAT), których rolą w projektach jest (m.in.) zapewnienie wkładu finansowego do inwestycji – katalog odbiorców nowego produktu powinien obejmować również takie podmioty.

²⁹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r., (tj.) Dz.U. z 2024 r., poz. 566 (art. 14 – odpowiednio, także inne wskazane sfery zadań).

³⁰ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, (tj.) Dz.U. z 2024 r., poz. 799 (art. 6).

³¹ (Odpowiednio) Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, (tj.) Dz.U. z 2024 r., poz. 87 (art. 8) oraz ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, (tj.) Dz.U. z 2022 r., poz 385 (art. 5).

tych jednostek). Z punktu widzenia gospodarki budżetowej oznacza to obowiązek uwzględnienia w budżecie województwa wydatków na utrzymanie funkcjonowania poszczególnych jednostek (co z kolei wynika z przepisów regulujących finanse publiczne na szczeblu regionalnym). Ostatecznie oznacza to poważne obciążenia dla budżetu samorządowego województwa, co z kolei (w sferze zadań inwestycyjnych / rozwojowych) uzasadnia angażowanie w finansowanie inwestycji środków możliwych do pozyskania w ramach polityki spójności (tu: obecnie w szczególności FEdKP, Krajowy Plan Odbudowy). Zatem, dostępność instrumentów finansowych umożliwiających zewnętrzne finansowanie zadań (szczególnie inwestycyjnych – ich elementów, w tym wydatków związanych z obciążeniami podatkowymi – kwestia finansowania VAT) w ramach gospodarki finansowej poszczególnych jednostek jest jak najbardziej zasadna (zarówno z uwagi na budżet województwa, jak i budżety poszczególnych jednostek, w szczególności w kontekście zapewnienia możliwości wdrożenia inwestycji zgodnie z rozstrzygnięciami strategicznymi województwa).

Kontekst związany z tworzeniem / uruchamianiem produktów finansowych na rzecz instytucji publicznych w województwie kujawsko-pomorskim, należy uzupełnić wskazaniem specyficznych cech omawianych tu instytucji publicznych. Cechy te mają istotne znaczenie dla postaci uruchamianego w przyszłości ewentualnego produktu finansowego, a także (szerzej) wskazania czynników uzasadniających tworzenie takiego instrumentu. Kluczowe cechy, które należy mieć na uwadze to:

- Instytucje publiczne będące adresatem potencjalnego produktu finansowego mają kluczowe znaczenie z punktu widzenia założeń strategicznego rozwoju województwa, w dziedzinach, w których funkcjonują. Dodatkowo, dziedziny te wchodzi w zakres zadań własnych województwa, co decyduje o konieczności ich utrzymania (a z punktu widzenia Strategii województwa) inwestowania w ich rozwój. W sytuacji dużych „napięć” budżetowych wszelkie sensowne rozwiązania związane z udostępnianiem finansowania zewnętrznego są uzasadnione (w szczególności, z uwagi na możliwość zaprojektowania i uruchomienia produktu finansowego opartego na wykorzystaniu środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach regionalnej polityki spójności).
- Cechą charakterystyczną instytucji publicznych operujących w sferach omawianych tu zadań własnych samorządu województwa są ich ograniczone (lub też niekiedy całkowity brak) możliwości realizacji przychodów z działalności gospodarczej, uzupełniającej ich cele / zadania statutowe. Sytuacja ta powoduje istotne ograniczenia w zakresie tworzenia solidnych źródeł przychodów, które mogłyby zachęcać konwencjonalne źródła finansowania (w szczególności mowa tu o bankowych instrumentach kredytowych) do

zapewnienia środków finansowych, czy to na zadania inwestycyjne, czy też finansowanie potrzeb bieżących, w tym związanych z inwestycjami³².

- Ponadto, niski poziom dochodów własnych (lub też ich brak) tworzy bariery w sferze mobilizowania wkładu własnego, niezbędnego do realizacji zadań inwestycyjnych (nawet w sytuacji ich finansowania ze środków polityki spójności). Innymi słowy, źródła przychodów są ograniczone oraz (co więcej) w zakresie działalności statutowej nie są one uzależnione od czynników rynkowych, ale decyzji alokacyjnych na poziomie budżetu województwa (tu zaś decyzje mają charakter administracyjno-polityczny). Stanowi to oczywiście poważne ograniczenie w kontekście gotowości finansowania przez podmioty zewnętrzne zobowiązań dłużnych na zasadach rynkowych – w efekcie realna dostępność źródeł finansowania zewnętrznego jest bardzo ograniczona lub też de facto nie występuje³³.
- Instytucje publiczne funkcjonujące w sferze zadań własnych samorządu województwa stanowią co do zasady wiarygodnego (w sensie trwałości) partnera we współpracy z instytucjami finansowymi. Kluczowe znaczenie ma tutaj fakt, iż organem założycielskim / prowadzącym jest samorząd województwa, a dziedziny funkcjonowania poszczególnych instytucji leżą w sferze obligatoryjnych zadań własnych samorządu oraz planowany jest ich rozwój w celu realizacji założeń strategii rozwoju województwa. Jest to cecha sprzyjająca, aczkolwiek nie do końca wystarczająca w kontekście możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych na rynku (co do zasady, nie stanowi ona podstawy do złagodzenia standardowych kryteriów oceny zdolności kredytowej – tu bowiem kluczowe znaczenie ma ilość i jakość źródeł dochodów, które są decydujące w zakresie oceny zdolności do realizacji zobowiązań kredytowych, o ile takie by powstawały).
- Kolejną kwestią jest zdolność do zabezpieczenia zobowiązań kredytowych. Co prawda wiele instytucji dysponuje zasobem majątkowym wysokiej wartości, jednak obciążanie tego majątku instrumentami zabezpieczającymi (np. zabezpieczenia hipoteczne) jest skomplikowane proceduralne, a co więcej leży w sferze decyzyjnej organu prowadząco.

³² Z kolei, w przypadku sektora medycznego, główne źródła przychodów mają w przeważającej mierze charakter administracyjny.

³³ Omawiane tu kwestie mają istotne znaczenie w przypadku tworzenia produktu pożyczkowego, umożliwiającego finansowanie podatku VAT. Mianowicie produkt taki nie będzie adekwatny w przypadku instytucji realizujących wyłącznie działalność statutową w sposób nieodpłatny. Brak **statusy** czynnego podatnika VAT uniemożliwi bilansowanie zobowiązań w tym podatku (tj. jego odzyskanie celem spłaty pozyskanego krótkookresowo finansowania dłużnego, wykorzystanego do sfinansowania naliczonego podatku VAT). W praktyce, w województwie kujawsko-pomorskim mamy do czynienia z tego typu sytuacjami, dotyczącymi instytucji publicznych, których zadania mają realizować strategiczne założenia rozwojowe (np. sfera instytucji kultury).

3.3 Strona podażowa – wnioski na temat dostępności zewnętrznych źródeł finansowania dla instytucji sfery publicznej

Środki dla finansowania projektów inwestycyjnych dla podmiotów publicznych były dotąd dostępne przeważnie w formie bezzwrotnej, jako dotacje, zarówno ze środków krajowych, jak i przede wszystkim ze środków europejskich. Było to w znacznym stopniu zrozumiałe, instytucje działające w sferze publicznej nie prowadzą na ogół działalności generującej jakiegokolwiek zyski, stąd też poważnym wyzwaniem jest identyfikacja źródeł spłaty ewentualnej pożyczki. W rezultacie znaczna część takich podmiotów może mieć problemy z wykazaniem zdolności do spłaty takiej pożyczki (zdolności kredytowej).

W znacznie mniejszym stopniu powyższe zastrzeżenie dotyczy oczywiście podmiotów publicznych, posiadających stałe źródła dochodów, takiej jak opłaty i podatki lokalne, czy też udziały w podatkach krajowych – sytuacja taka dotyczy przede wszystkim samorządów lokalnych, stąd też oferta kredytowa dla tej grupy podmiotów jest bardzo bogata. Takie kredyty oferują zarówno banki państwowe jak na przykład Bank Gospodarstwa Krajowego³⁴, jak i banki komercyjne (na przykład PKO BP, Bank Ochrony Środowiska, czy też Millenium Bank). Część banków komercyjnych i spółdzielczych oferuje też kredyty na prefinansowanie zwrotu VAT, choć są one skierowane przede wszystkim do sektora przedsiębiorstw. Tego typu produkt kredytowy jest dostępny na przykład w mBanku³⁵.

Dodatkowo, w różnych okresach, w zależności od dostępności środków finansowych, ofertą pożyczkową dysponuje Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, a także wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Naturalnie, wiele banków finansuje także rozwój infrastruktury (na przykład drogowej lub kolejowej) nie tyle z powodu dochodów, które można czerpać z jej funkcjonowania, ale ze względu na wiarygodność potencjalnego kredytobiorcy. Dodatkowo, istnieją banki, przeważnie ze 100% lub znaczącym udziałem kapitału publicznego, których znacząca część oferty jest skierowana do sektora publicznego. W skali europejskiej tego typu rolę odgrywa Europejski Bank Inwestycyjny, finansujący na przykład transformację energetyczną infrastruktury kolejowej w Polsce³⁶, czy też modernizację i renowację sieci elektroenergetycznej³⁷.

W Polsce tego typu rolę odgrywa Bank Gospodarstwa Krajowego. Dysponuje on także atrakcyjną ofertą kredytową (choć skierowaną raczej na cele inwestycyjne, a nie obrotowe), w ramach Krajowego Planu Odbudowy, przykładem może być pożyczka wspierająca zieloną transformację miast³⁸.

³⁴ Zob. na przykład [BGK / samorzady / finansowanie działalności bieżącej JST](#) (pobranie: 10.09.2024).

³⁵ [mBank / kredyt odnawialny na VAT](#) (pobranie: 10.09.2024).

³⁶ [EIB / extends loan to PGE to modernise Polish railway's power system](#) (pobranie: 10.09.2024).

³⁷ [EIB / strategic modernisation plan of ENEA distribution network](#) (pobranie: 10.09.2024).

³⁸ [BGK / KPO / pożyczka wspierająca zieloną transformację](#) (pobranie: 10.09.2024).

Istnieje też stosunkowo bogata oferta finansowania, skierowanego do podmiotów opieki zdrowotnej. Tego typu kredyty ma w swej ofercie zarówno BGK³⁹, jak i banki komercyjne, a także fundusze pożyczkowe, które też niekiedy są powiązane z bankami – w tym ostatnim przypadku dobrym przykładem jest łódzka spółka MedFinance⁴⁰, związana z włoską grupą bankową BFF.

Warto jednak wskazać, że w przypadku oferty opartej o środki publiczne, oferowane pożyczki i kredyty są ukierunkowane przede wszystkim na finansowanie projektów inwestycyjnych, a nie na cele obrotowe, co jest oczywiście całkowicie zrozumiałe.

3.4 Ocena zapotrzebowania instytucji publicznych na nowy produkt finansowy w zakresie finansowania zobowiązań podatkowych VAT

Ocena zapotrzebowania na nowy produkt finansowy wiąże się ze zjawiskiem luki finansowania, wynikającym z rozmaitych niedoskonałości, (tu:) dotyczących podmiotów realizujących cele użyteczności publicznej. Akceptując fakt trudności w precyzyjnym pomiarze luki finansowej, dotyczącej tego typu podmiotów działających w województwie kujawsko-pomorskim, można przywołać wnioski z wcześniejszych badań dotyczących tego zjawiska – w szczególności w sferze ochrony zdrowia i kultury (poniżej wskazujemy na ustalenia badawcze dotyczące tych dwóch sfer). Na początek, generalnie rzecz biorąc, zasygnalizować należy kluczowe wnioski płynące z badań, wskazujące, z jednej strony, na znaczne potrzeby inwestycyjne w tych dziedzinach (ciągle niezaspokojone), z drugiej zaś, występujące praktyczne problemy w pozyskiwaniu środków z tradycyjnych źródeł finansowania. Należy tu dodać, że podawane informacje o zapotrzebowaniu na środki inwestycyjne obejmują wartość nakładu inwestycyjnego, bez wyróżniania wielkości podatku VAT, związanego z ponoszonymi wydatkami inwestycyjnymi.

Sfera ochrony zdrowia pozostaje dziedziną o największych i wciąż niezaspokojonych potrzebach inwestycyjnych, które mają tendencję wzrostową w związku postępowaniem technicznym, pojawianiem się na rynku nowych urządzeń medycznych i technologii. Jednocześnie wciąż mamy do czynienia z ograniczeniami w sferze asygnowania środków publicznych na infrastrukturę ochrony zdrowia, w warunkach rosnącej świadomości zdrowotnej obywateli oraz rosnących kosztów opieki zdrowotnej. Cały ten sektor funkcjonuje w warunkach permanentnego niedoboru i niezaspokojonych potrzeb⁴¹, W tej sytuacji wszelkie możliwe nakłady, przeznaczone na tę sferę ze środków regionalnej polityki spójności (FEEdKP) znajdują uzasadnienie – co zresztą wynika również z założeń

³⁹ [BGK / samorządy / kredyt obrotowy dla podmiotów opieki zdrowotnej](#) (pobranie: 10.09.2024).

⁴⁰ [Medfinance](#) (pobranie: 10.09.2024).

⁴¹ „Analiza kierunków wydatkowania środków wycofanych w ramach polityki wyjścia z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020, instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz pomocy zwrotnej realizowanej w perspektywie 2014-2020”, Departament Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza Toruń, styczeń 2024 roku, Załącznik do uchwały Nr 3/123/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 stycznia 2024 r., str. 39 (oraz pozostałe uwagi i konkluzje w części „Obszaru ochrony zdrowia”, str. 35-40).

strategicznych dotyczących tej sfery, jak i dokumentów operacjonalizujących te założenia⁴². Można zatem przyjąć, że w sferze tej mamy do czynienia z ogromną skalą zapotrzebowania. W tej sytuacji, wszelkie instrumenty wspomagające wdrażanie interwencji publicznej są jak najbardziej zasadne. Podmioty operujące w tej sferze nie byłyby w stanie samodzielnie pozyskać odpowiedniego wolumenu środków, aby potrzeby te w zauważalnej skali zaspokoić.

Podobne konkluzje, dotyczące potencjalnego zainteresowania nowym produktem finansowych, sformułować można wobec obszaru funkcjonowania instytucji kultury⁴³. Poza ustaleniami co do strategicznego znaczenia inwestycji w tej sferze (planowane projekty do sfinansowania w ramach FEdKP – w trybie wyboru niekonkurencyjnego⁴⁴), w tym przypadku zainteresowanie ewentualnym produktem, dotyczącym finansowania VAT, potwierdzają wyniki badania empirycznego tj. przeprowadzone na potrzeby niniejszej analizy wywiady, w tym jeden wskazujący jednoznacznie na adekwatność nowego produktu finansowego.

Ustalenia z zasygnalizowanego powyżej wywiadu wskazują na pewne możliwości zaspokojenia potrzeb w zakresie finansowania VAT w oparciu o rynkowy produkt finansowy. Doświadczenia beneficjenta wskazują także złożoną w tym zakresie sytuację. W szczególności napotkaną odmowę finansowania, wreszcie możliwość jego pozyskania, jednak po stosunkowo wysokim koszcie i złożonych negocjacjach – trudno jest zatem mówić, iż produkty tego rodzaju dla grona publicznych instytucji kultury funkcjonują jako rozwiązanie systemowe. Doświadczenia te wskazują zatem, że rozwiązanie takie byłoby pożądane, a w sytuacji możliwości zmobilizowania środków finansowych (dzięki mechanizmowi reużycia środków z instrumentów finansowych RPO WK-P 2014-2020) na cele tego rodzaju rozwiązania, jego ustanowienie w formie specjalizowanej pożyczki Menadżera Funduszy Powierniczych (KPFRR) jest jak najbardziej uzasadnione.

⁴² „Polityka zdrowotna województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2030 /.../”, op. cit. Jeżeli chodzi o szczebel regionalny, to lista planowanych do dofinansowania kluczowych projektów inwestycyjnych wyłanianych w trybie wyboru niekonkurencyjnego w obszarze zdrowia z w ramach FEdKP 2021-2027 (Załącznik do Uchwały Nr 3/43/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 18 stycznia 2023 r. (z późn. zm.). obejmuje 5 wysokonakładowych projektów inwestycyjnych, w tym 4 dotyczące szpitali wojewódzkich i Wojewódzkiej Przychodni Zdrowia Psychicznego. Oczywiście, potrzeby inwestycyjne dotyczą także odpowiednich jednostek na szczeblu lokalnych jednostek samorządu terytorialnego. Uzupełniająco przywołać można oszacowania zawarte w „Raporcie z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej”, EPSEC / IPOPEMA, marzec 2020 r., potrzeby finansowe publicznych jednostek opieki zdrowotnej w województwie kujawsko-pomorskim w latach 2021-2029 oszacowano na poziomie ok. 0,67 mld zł (zob. Załącznik do raportu „Infrastruktura usług publicznych”, obszar zdrowie, str. 58).

⁴³ Szersze tło problemu (potwierdzające i uzasadniające prezentowane dalej ustalenia) zob. „Analiza kierunków wydatkowania środków wycofanych w ramach polityki wyjścia /.../”, op. cit., str. 40-43 „Obszar kultury”).

⁴⁴ Zob. wcześniejsze przypisy przypis 10 str. 5 oraz nr 28 na s. 12. Odwołując się do oszacowań raportu EPSEC / IPOPEMA, potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w województwie kujawsko-pomorskim w obszarze infrastruktury kulturalnej (ogółem) oszacowano w latach 2021-2029 w wysokości 0,69 mld zł (zob. Załącznik do raportu „Infrastruktura usług publicznych”, obszar kultura, str. 30).

Ustalenia wskazujące na niezaspokojone potrzeby w zakresie finansowania infrastruktury publicznej / usług użyteczności publicznej w sektorze jednostek samorządu terytorialnego województwa kujawsko-pomorskiego potwierdziły również badania (z 2021 r.), zrealizowane na potrzeby projektowania instrumentów finansowych, jako form interwencji w ramach FEEdKP⁴⁵. Wyniki tego badania potwierdziły, iż w tej sferze (obok innych sfer inwestycji infrastrukturalnych realizowanych w jednostkach samorządu terytorialnego) mamy do czynienia ze znaczącą skalą niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych, przy czym skonkludowano również, że głównym źródłem problemów dotyczących finansowania zadań inwestycyjnych nie są wyłącznie (czy przede wszystkim) zawodności rynku finansowania, ale raczej jest to brak odpowiednio atrakcyjnych źródeł finansowania (za takie postrzegane są głównie źródła bezzwrotne o wysokiej intensywności wsparcia). Brak takich źródeł prowadzi do rezygnacji z części zadań inwestycyjnych (realizowane są zadania uznawane za absolutnie konieczne)⁴⁶.

Wreszcie, zasadność uruchomienia nowego produktu finansowego wynika wprost z konkluzji strategicznych, dotyczących województwa kujawsko-pomorskiego. Jak już wspomnieliśmy, w „Analizie kierunków wydatkowania środków wycofanych w ramach polityki wyjścia z instrumentów /.../” wskazano na sferę usług publicznych jako adresata wsparcia finansowego (infrastruktura w obszarze usług publicznych, obszar ochrony zdrowia, kultury, placówek opiekuńczo-wychowawczych). Uzasadnieniem jest tu zarówno skala potrzeb inwestycyjnych, jak i niedoskonałości komercyjnego rynku finansowania w zakresie finansowania tego typu celów publicznych, jak instytucji odpowiadających za inwestycje w tych sferach. Co więcej, skomentowane wcześniej wnioski badawcze potwierdzają sytuację nieoptymalnych inwestycji i trudności w pozyskaniu finansowania inwestycji w obszarze zdrowia i kultury. W tej sytuacji wskazania zawarte w przywołanej analizie wykorzystania środków z reużycia stanowią ewidentne uzasadnienie dla uruchomienia nowego instrumentu finansowego (dalej wskazujemy dodatkowo, że jest to możliwe w oparciu o środki reużycie pochodzące z RPO WK-P 2014-2020 z uwagi na zgodność celów interwencji).

W świetle celów niniejszego opracowania warto przywołać interesujące dane sprawozdawcze, obrazujące wykonanie planów finansowych wojewódzkich osób prawnych

⁴⁵ „Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych. Raport cząstkowy, Moduł II”, PAG Uniconsult i Imapp Consulting, grudzień 2021.

⁴⁶ Ustalenia przywoływanych w tej części badań pochodzą z przeszłości, a więc obecnie należy do nich podchodzić z pewną rezerwą. Tym niemniej, uznać można że poziom niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych w analizowanych sferach jest w dużej mierze właściwy także obecnie. To zaś prowadzi do konkluzji, iż na pewno część podmiotów funkcjonujących w analizowanych sferach napotyka na bariery w dostępie do źródeł finansowania (co potwierdziły przeprowadzone na potrzeby niniejszej analizy wywiady indywidualne). To zaś oznacza, że ewentualne nowe produkty finansowe mogą spotykać się z odpowiednim zainteresowaniem, naturalnie zakładając ich dobre dostosowanie do specyfiki operacyjnej takich instytucji.

w województwie kujawsko-pomorskim⁴⁷. Dane te (dotyczące zakładów opieki zdrowotnej oraz instytucji kultury) wskazują, że w 2023 r. odnośne jednostki zrealizowały nakłady inwestycyjne w wysokości ok. 371,3 mln zł (maksymalnie). Wartość związanego z tym nakładami podatku VAT wyniosła więc maksymalnie ok. 85,4 mln zł – wielkość ta pokazuje przybliżony wolumen płatności, który mógłby zaadresować ewentualny nowy instrument, służący finansowaniu zobowiązań związanych z podatkiem VAT.

4 Uwagi na temat postaci formalnoprawnej i organizacyjnej nowego produktu finansowego

4.1 Warunki zgodności formalnoprawnej nowego produktu

W przypadku produktu oferowanego na bazie środków zwróconych z poprzedniej perspektywy finansowej kluczowe jest przestrzeganie odpowiednich regulacji prawnych. Kluczowe, z tego punktu widzenia, są postanowienia art. 45 rozporządzenia 1303/2013⁴⁸.

Zgodnie z jego treścią środki te powinny być „wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów, albo w ramach tego samego instrumentu finansowego lub, w następstwie wycofania tych środków finansowych z instrumentu finansowego w ramach innych instrumentów finansowych, w obu przypadkach z zastrzeżeniem, że ocena warunków rynkowych wskazuje na ciągłe zapotrzebowanie na taką inwestycję” (podkr. aut.).

W związku z tym kluczowe jest, aby:

- Finansowane za pomocą projektowanej pożyczki projekty były zgodne z celami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 oraz
- Ocena warunków rynkowych potwierdzała zapotrzebowanie na taką inwestycję.

Jak wskazuje opracowany w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju komentarz do aktów prawnych, regulujących wdrażanie programów perspektywy 2014-2020⁴⁹ kluczowe przy ocenie warunków rynkowych jest wskazanie nieprawidłowości rynku.

W przypadku podmiotów publicznych można wskazać, że sytuacje takie niekiedy występują (co zresztą potwierdzają wnioski z przeprowadzonych wywiadów). Mogą one dotyczyć podmiotów, które, przykładowo:

⁴⁷ Uchwała Nr 13/612/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27.03.2024 r. Sprawozdanie w Załączniku nr 2 do uchwały.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 347, str. 320)

⁴⁹ „Komentarz do rozporządzeń unijnych dla polityki spójności na lata 2014–2020”, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, 2015 rok, s. 132.

- Nie dysponują wystarczającymi i akceptowalnymi z punktu widzenia banku zabezpieczeniami lub też ich wykorzystanie może się wiązać z długotrwałą i złożoną procedurą (jak na przykład uzyskanie zgody odpowiedniej jednostki w ramach Urzędu Marszałkowskiego lub Skarbnika Województwa). Jednocześnie działające w Polsce lokalne i regionalne fundusze poręczeń kredytowych co do zasady udzielają poręczeń tylko przedsiębiorcom sektora MŚP (a do tej kategorii, niezależnie od wielkości obrotów i zatrudnienia, nie należą spółki ze znaczącym udziałem publicznym)⁵⁰.
- Nie osiągają przychodów (lub są one bardzo niewielkie) poza finansowaniem zapewnianym przez organ założycielski w ramach corocznie uchwalanych budżetów. W takiej sytuacji, choć z jednej strony podmioty publiczne są raczej wiarygodnymi kredytobiorcami, to jednak z punktu widzenia instytucji finansującej może pojawić się pytanie o źródła spłaty zaciągniętego kredytu. Naturalnie, tego typu problemy pojawiają się także w przypadku kredytowania przedsiębiorców, to jednak w takich przypadkach banki mają większe pole do przewidywania sytuacji finansowej przedsiębiorcy, zarówno dzięki danym historycznym, jak analizom dotyczącym trendów dla danej branży. W przypadku podmiotów publicznych tego typu analizy są znacznie trudniejsze, gdyż ewentualna wysokość środków na spłatę pożyczki nie zależy wyłącznie od czynników rynkowych (oczywiście też trudnych do przewidzenia), ale od czynników administracyjno-politycznych.
- W obu przypadkach można przyjąć, że, mimo tych ograniczeń, wydaje się, na co wskazują zrealizowane wywiady, że nieco większe szanse na ewentualne otrzymanie kredytu istnieje w banku prowadzącym rachunek bankowy danej jednostki. Naturalnie silnie to zależy od procedur obowiązujących w danym banku i podejścia pracowników banku.
- Poziom dochodów własnych jest zbyt niski, aby zapewnić wkład własny w realizację danego projektu inwestycyjnego, a także, aby bank (lub inna instytucja finansująca) uznał, że w przypadku danej jednostki ryzyko braku spłaty zaciągniętego zobowiązania jest bardzo niskie. Można się w tym kontekście odwołać do oceny ex ante instrumentów finansowych w ramach obecnie realizowanego programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027, zgodnie z którą (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego) często rezygnowano z realizacji określonych projektów inwestycyjnych z powodu braku wystarczających środków finansowych. Przykładowo ponad 60% badanych samorządów musiało w ostatnich 3 latach zrezygnować z minimum jednej inwestycji, zaś zdecydowanie najczęściej rezygnowano z inwestycji

⁵⁰ Szczegółowe kryteria przynależności do sektora MŚP opisane są w Załączniku 1 do Rozporządzenia 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 z dnia 17 czerwca 2014 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 187, poz. 1 z późn. zm.).

drogowych oraz tych związanych z infrastrukturą edukacyjną⁵¹. Naturalnie, obecna sytuacja może być odmienna, cytowane badanie zostały ukończone pod koniec 2021 roku, a więc prawie 3 lata temu. Od tego czasu rozpoczęła się realizacja nowego programu regionalnego, pojawiły się też środki w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Niedawno przyjęto też projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, który, zgodnie z przyjętymi założeniami, może prowadzić do tego, że w 2025 r. dochody JST wzrosną o 24,8 mld zł w stosunku do dotychczas obowiązującego systemu⁵².

Trudno zatem jednoznacznie ustalić, czy i które jednostki publiczne znajdują się de facto w tzw. luce finansowej, czyli nie są w stanie na rynku pozyskać finansowania. Należy jednak przyjąć, że **część z nich znajduje się w takiej sytuacji i dlatego uruchomienie dla nich instrumentu dłużnego może być uzasadnione i celowe**. Instrument powinien pokrywać całość nakładu inwestycyjnego (z uwzględnieniem podatku VAT).

Warto też wskazać, że ciekawe wnioski, do pewnego stopnia potwierdzające tezę o pewnej niedoskonałości rynku, wynikają z wywiadu przeprowadzonego z przedstawicielem Związku Banków Polskich.

Przede wszystkim banki, z oczywistych powodów, będą zawsze preferować finansowanie instytucji typowych, o stałych i jasnych dochodach, jak samorządy poszczególnych szczebli, a nie na przykład niszowe i niewielkie instytucje kultury. Nie oznacza to jednak, że ich finansowanie nie jest możliwe, wiele zależy od konkretnej sytuacji i współpracy z danym bankiem, w szczególności zaś prowadzenia rachunku bankowego danej instytucji.

Z całą pewnością obszarem podwyższonego ryzyka (przede wszystkim ze względu na bardzo wysoki poziom zadłużenia) jest finansowanie sektora ochrony zdrowia, niektóre banki w ogóle nie udzielają kredytów dla podmiotów z tej sfery, inne jednak, choć stosunkowo mniej liczne, oferują w tej sferze kredyty, dzięki wypracowanym metodom analizy ryzyka z tym związanego.

W przypadku finansowania bankowego (jak i pożyczek udzielanych przez instytucje pozabankowe) oczywistym wyzwaniem pozostaje też zabezpieczenie udzielanego finansowania. Idealnym, ale skomplikowanym rozwiązaniem, pozostaje poręczenie samorządu wojewódzkiego, jednakże wydaje się, że z punktów widzenia sektora bankowego wystarczające są miękkie zabezpieczenia (podobnie jak w proponowanym przez nas dalej produkcie pożyczkowym), czyli weksel i oświadczenie o poddaniu się egzekucji oraz ewentualnie cesja wierzytelności z tytułu zwracanego podatku VAT. W przypadku większych

⁵¹ „Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim...”, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych. Raport cząstkowy. Moduł 2.”, Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o. o., Imapp Consulting Sp. z o.o. na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Warszawa, 10 grudnia 2021 r.

⁵² Zob. <https://www.gov.pl/web/finanse/rada-ministrow-przyjela-projekt-ustawy-o-dochodach-jednostek-samorzadu-terytorialnego>

kwot banki mogłyby oczekiwać poręczenia organu nadrzędnego, czyli samorządu wojewódzkiego.

Drugą ważną kwestią do analizy jest to, czy planowane projekty wspierane za pomocą planowanego instrumentu finansowego będą zgodne z celami Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020⁵³. W związku z tym wydaje się, że można przyjąć, że wspierane projekty powinny się wpisywać w zakres odpowiednich priorytetów inwestycyjnych, określonych w ramach RPO WK-P.

Przyjmujemy, że **finansowane projekty powinny się w szczególności wpisywać w zakres następujących priorytetów inwestycyjnych** (odpowiadających właściwym przepisom rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego⁵⁴), finansowanych w ramach RPO WK-P 2014-2020, w tym między innymi w ramach:

- Priorytetu Inwestycyjnego 6c Zachowanie, ochrona, promowanie i rozwój dziedzictwa naturalnego i kulturowego (art. 5 pkt 6 lit. c rozporządzenia EFRR);
- Priorytetu Inwestycyjnego 9a Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną (art. 5 pkt 9 lit. a rozporządzenia EFRR);
- Priorytetu Inwestycyjnego 9b Wspieranie rewitalizacji fizycznej, gospodarczej i społecznej ubogich społeczności na obszarach miejskich i wiejskich (art. 5 pkt 9 lit. b rozporządzenia EFRR)
- Priorytetu Inwestycyjnego 10a Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej (art. 5 pkt 10 lit. a rozporządzenia EFRR).

Naturalnie, planowany produkt nie ma być przeznaczony na finansowanie projektów inwestycyjnych, ale na finansowanie podatku VAT od zakupionych usług i towarów do momentu jego zwrotu przez urząd skarbowy, a więc wydatków o charakterze obrotowym. Można jednak, jak sądzimy zasadnie, przyjąć, że **ostatecznie można go traktować jako wspierający działania inwestycyjne**, co najmniej z następujących powodów:

- Istnieje znaczące ryzyko, że - w sytuacji braku dostępnej oferty pożyczkowej – ze względu na brak środków na pokrycie VAT do momentu jego zwrotu z urzędu skarbowego - projektodawcy nie podjęliby się realizacji projektu. Stąd też można

⁵³ „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (CCI 2014PL16M2OP002)”, Decyzja Wykonawcza Komisji nr C(2014) 10021 z dnia 16 grudnia 2014 r. przyjmująca niektóre elementy programu operacyjnego „Regionalny Program Operacyjny Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” do wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” dla regionu kujawsko-pomorskiego w Polsce.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie europejskiego funduszu rozwoju regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 347, poz. 289), art. 5.

przyjąć, że- choć finansowanie ma charakter obrotowy – to jednak ostatecznie **przyczynia się do finansowania projektów inwestycyjnych.**

- Wiele dostępnych na rynku instrumentów finansowych, w szczególności ze środków unijnych dopuszcza (mimo generalnego ukierunkowania na cele inwestycyjne) finansowanie (w określonym stopniu) także wydatków obrotowych, **o ile służyły one realizacji danej inwestycji.**
- Podatek VAT finansowany w ramach pożyczki dotyczy zakupu towarów i usług ukierunkowanych na realizację celów inwestycyjnych, zatem pożyczka pośrednio przyczynia się także do realizacji działań inwestycyjnych.

Warto również wskazać, że nawet w trakcie okresu kwalifikowalności (a w tym przypadku mówimy o środkach zwróconych, do których zastosowanie mają inne regulacje prawne) dopuszczalne było finansowanie (na określonych warunkach i w określonych sytuacjach) wydatków o charakterze obrotowym. Dobrze opisują to wytyczne Komisji, dotyczące kapitału obrotowego⁵⁵.

4.2 Założenia dotyczące parametrów produktu finansowego

Poniżej wskazujemy kluczowe parametry, dotyczące projektowanego produktu finansowego. Naturalnie, pewnym wyzwaniem pozostaje, z jednej strony, zapotrzebowanie potencjalnych odbiorców, z drugiej zaś możliwości finansowe KPFR (kwota środków, którą Fundusz jest w stanie przeznaczyć na udzielania pożyczek w ramach opisywanego instrumentu). Poniżej wskazujemy podstawowe parametry produktu pożyczkowego.

Tabela 1. Pożyczka na VAT –zarys charakterystyki produktu finansowego

Parametr	Opis
Minimalna wartość	Brak, ewentualnie np. 10 tysięcy złotych
Maksymalna wartość	Określona indywidualnie, jednakże kwota nie wyższa niż wartość VAT.
Podmioty mogące korzystać z oferty pożyczkowej	Do decyzji KPFR, na przykład spółki z większościovym udziałem samorządu województwa, samorządowe instytucje kultury, inne jednostki organizacyjne województwa kujawsko - pomorskiego posiadające osobowość prawną.
Oprocentowanie	Do decyzji KPFR, możliwe warianty: <ul style="list-style-type: none"> • 50% stopy referencyjnej KE (obecnie przy wysokim poziomie zabezpieczeń i zadowalającym ratingu 3,34%; oczywiście

⁵⁵ 'Guidance for Member States and Programme Authorities. CPR_37_4 support to enterprises/working capital', European Commission, European Structural and Investment Funds, EGISIF_14_0041-01 – 11/02/2015

	<p>wówczas taka pożyczka będzie miała charakter pomocy publicznej lub pomocy de minimis).</p> <ul style="list-style-type: none"> • Stopa referencyjna KE (obecnie przy wysokim poziomie zabezpieczeń i zadowalającym ratingu 6,68%). <p>Naturalnie, przyjęcie słabszych zabezpieczeń powoduje, że stopa referencyjna rośnie, w przypadku niskiego poziomu zabezpieczeń i zadowalającego ratingu wynosi obecnie 9,68%.</p> <p>Naturalnie, przepisy dotyczące pomocy publicznej lub pomocy de minimis znajdują zastosowanie tylko dla wybranych podmiotów/projektów.</p>
Pomoc publiczna	<p>W sytuacjach, gdy pożyczka będzie oprocentowana poniżej stopy referencyjnej KE, w zależności od typu finansowanego projektu i statusu pożyczkobiorcy, a także istnienia odpowiedniego programu pomocowego, pożyczka może mieć charakter pomocy de minimis lub pomocy publicznej. W tym pierwszym przypadku kluczowe będą postanowienia Rozporządzenia Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis. W tym drugim przypadku kluczowe będą przepisy Rozporządzenia GBER, w szczególności zaś art. 14 – regionalna pomoc inwestycyjna, art. 53 - pomoc na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego, czy też art. 55 - pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną.</p>
Zapadalność	<p>Ustalana indywidualnie, ale nie dłużej niż do momentu zwrotu kwoty VAT z urzędu skarbowego.</p>
Zabezpieczenia	<p>Do decyzji podmiotu udzielającego pożyczki-adekwatnie do zidentyfikowanego ryzyka i wartości pożyczki</p>
Finansowane kwalifikowalne wydatki	<p>Podatek VAT, na którego zwrot z urzędu skarbowego oczekuje pożyczkobiorca, związany z realizacją projektu inwestycyjnego, wpisującej się w zakres odpowiedniego priorytetu inwestycyjnego, finansowanego w ramach RPO WKP 2014-2020, w szczególności 6c, 9a, 9b, 10a (vide s. 22).</p>

Powyższy opis ma charakter wstępny, ostateczne parametry produktu mogą się różnić od powyższej propozycji, wydaje nam się natomiast, że stanowi on dobry punkt wyjścia do jego doprecyzowywania.

4.3 Założenia dotyczące sposobu wdrażania produktu finansowego

Opisywany produkt finansowy może być oferowany bezpośrednio przez KPFR, bądź też przez wybranego pośrednika finansowego lub też pośredników finansowych.

Wydaje się, że więcej argumentów przemawia za oferowaniem produktu bezpośrednio przez KPFR, albowiem:

- Przyjmujemy, że produkt będzie miał charakter dość niszowy i liczba oferowanych pożyczek nie przekroczy kilku pożyczek rocznie.
- Przyjmujemy też, że produkt będzie (wyłącznie lub przede wszystkim) oferowany podmiotom podległym Województwu Kujawsko-Pomorskiemu, dlatego też KPFR, jak jednoosobowa spółka Województwa będzie dla tych podmiotów najlepszym partnerem⁵⁶.
- Dla KPFR łatwiejsze będzie, zapewne w uzgodnieniu z Urzędem Marszałkowskim i po odpowiednim sformalizowaniu, stosowanie ewentualnych preferencji w finansowaniu (niższe oprocentowanie i szczególnie mniejsze wymogi dotyczące zabezpieczeń lub wręcz stosowanie tylko „miękkich” zabezpieczeń).
- KPFR będzie oczywiście ponosił określone koszty, związane z udzielaniem pożyczek (analiza wniosku pożyczkowego, analiza zaoferowanych zabezpieczeń, monitorowanie spłat pożyczki), ale powinny one być i tak niższe od kosztów ewentualnego wynagrodzenia „zewnętrznego” pośrednika finansowego⁵⁷.

W porównaniu do banków, fundusz pożyczkowy jest w o tyle trudniejszej sytuacji, że nie prowadzi rachunku instytucji korzystającej z pożyczki lub kredytu (prowadzenie rachunków jest czynnością zastrzeżoną dla banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo – kredytowych), nie można zatem automatycznie dokonać spłaty pożyczki po ewentualnym otrzymaniu zwrotu VAT, ale oczywiście pożyczkobiorca powinien być w stanie zlecić w swoim banku tego typu operację, można też zlecić cesję należności.

Naturalnie, pewnym wyzwaniem będzie sposób informowania o dostępnej ofercie i ustalania z potencjalnymi pożyczkobiorcami warunków udzielania pożyczki; chociaż ogólne warunki pożyczki powinny być znane i zaprezentowane w sposób zbliżony do tego opisanego w rozdziale 4.2, to jednak ze względu na specyfikę produktu może się okazać, że pewne elementy transakcji (w ramach ogólnych charakterystyk instrumentu) trzeba jednak będzie uzgadniać indywidualnie. Przyjmujemy jednak, że pomocą w identyfikacji podmiotów, które byłyby skłonne skorzystać z opisywanego instrumentu będzie służyć Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

⁵⁶ Oczywiście, możliwe jest też odmienne rozumowanie, zgodnie z nim lepszym rozwiązaniem będzie oferowanie pożyczek przez całkowicie niezależny podmiot.

⁵⁷ Oczywiście sytuacja byłaby nieco odmienna, gdyby taką rolę miał pełnić Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy, a więc także spółka ze 100% udziałem Województwa Kujawsko – Pomorskiego, nadal jednak wydaje nam się, że część zastrzeżeń pozostaje w mocy.

Naturalnie, Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego w porozumieniu z Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju, może wskazać jakie (lub też jakiego typu) projekty powinny w pierwszej kolejności móc skorzystać z finansowania, szczególnie w sytuacji, gdy dostępne w tym celu środki finansowe będą ograniczone. W pierwszej kolejności należałoby wspierać projekty o kluczowym znaczeniu dla Regionu, w tym wskazane w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 rok oraz będącym jej uszczegółowieniem Programie rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego. Z punktu widzenia potrzeb potencjalnych pożyczkobiorców, proponowany instrument mógłby też służyć wspieraniu podmiotów, które realizują inwestycje w ramach których VAT stanowi wydatek niekwalifikowalny (łączny koszt projektu przekracza 5 mln euro, i jednocześnie istnieje możliwość jego odzyskania⁵⁸).

Można też się zastanawiać, czy wykorzystywanie środków zwróconych z regionalnych programów operacyjnych obu poprzednich perspektyw finansowych (2007-2013 i 2014-2020) do finansowania wydatków powiązanych z projektami finansowanymi w ramach obecnego programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza może powodować jakiegokolwiek problemy związane z podwójnym finansowaniem lub kwestią kwalifikowalności VAT. Na obecnym etapie **nie identyfikujemy tu jakichkolwiek problemów**, z następujących powodów:

- Rozważana pożyczka nie będzie służyć finansowaniu wkładu własnego, ale finansowaniu podatku VAT do momentu jego zwrotu z urzędu skarbowego, w ramach projektów w których VAT nie jest wydatkiem kwalifikowanym, nie mają zatem do niego w zasadzie zastosowania przepisy dotyczące wydatkowania środków europejskich.
- Pożyczka nie wpływa też na kwestię ew. kwalifikowalności VAT, gdyż zostanie ona wypłacona, jak rozumiemy, po dokonaniu wydatku i zapłaceniu VAT, a to czy do momentu jego zwrotu kwota VAT zostanie pokryta ze środków własnych danego podmiotu, kredytu bankowego, czy też analizowanej w niniejszej ekspertyzie pożyczki nie ma znaczenia.
- Pożyczka jest udzielana ze środków zwróconych, które, chociaż pozostają środkami publicznymi, to mają identyczny status jak krajowe środki publiczne; po okresie kwalifikowalności wydatków i po „pierwszym obrocie” straciły one status środków europejskich; naturalnie muszą być one wydatkowane na cele zgodne z regulacjami krajowymi i europejskimi, dotyczącymi sposobu wydatkowania takich środków po upływie okresu kwalifikowalności wydatków.

Pewną trudnością może być natomiast ocena zdolności kredytowej potencjalnych pożyczkobiorców, szczególnie w sytuacji, gdy ich głównym przychodem są dotacje, których wysokość może ulegać pewnym zmianom. Biorąc jednak pod uwagę to, że produkt ma dotyczyć zwrotu podatku VAT oszacowanie zdolności kredytowej powinno brać pod uwagę

⁵⁸ Zob. „Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 18 listopada 2022 r. - Podrozdział 3.5. Podatek od towarów i usług (VAT).

ryzyko braku zwrotu VAT przez urząd skarbowy, wskutek błędów formalnych lub innych uchybień.

5 Konkluzje

Kluczowe konkluzje, wynikające z przeprowadzonych analiz, są następujące:

- Ewentualne uruchomienie nowego instrumentu finansowego, służącego finansowaniu zobowiązań z tytułu VAT, skierowanego do instytucji publicznych / instytucji realizujących inwestycje w sferze użyteczności publicznej, należy uznać za rozwiązanie adekwatne, poszerzające paletę instrumentów wspierających procesy inwestycyjne realizowane przez odnośne instytucje – adresatów nowego produktu.
- Można zakładać, że nowy instrument finansowy spotka się z zainteresowaniem co najmniej kilku – kilkunastu instytucji z województwa kujawsko-pomorskiego, realizujących strategiczne inwestycje rozwojowe w szeroko rozumianej sferze użyteczności publicznej. Dziedziny tych inwestycji oraz ich strategiczny charakter jak najbardziej uzasadniają stwarzanie warunków sprzyjających realizacji planowanych procesów inwestycyjnych, w tym opartych o środki europejskie asygnowane w programie regionalnym FEdKP 2021-2027. Jest to uzasadnione, z jednej strony, poważnymi potrzebami inwestycyjnymi w dziedzinie infrastruktury użyteczności publicznej, z drugiej zaś, ograniczoną zdolnością instytucji, które mają realizować te inwestycje, do ich samodzielnego sfinansowania, także w zakresie zapewnienia finansowania zobowiązań z tytułu podatku VAT, związanych z tymi inwestycjami.
- Przeprowadzona analiza wskazuje, iż nie ma przeciwwskazań formalnoprawnych, aby źródłem finansowania nowego produktu były środki finansowe pochodzące ze zwrotów kapitału zaangażowanego w instrumenty finansowe (i pomoc zwrotną) w ramach RPO WK-P 2014-2020, a także aby nowy instrument wdrażany był przez Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju, a więc jednostkę zarządzającą funduszami powierniczymi, w tym obejmującymi środki przeznaczone na reużycie.
- Niewątpliwie, nowy produkt finansowy wzbogaci paletę instrumentów finansowych, w tym przypadku adresujących potrzeby inwestycyjne w sferze użyteczności publicznej – jednocześnie dostępność środków na reużycie czyni ustanowienie nowego produktu wykonalnym (nawet, jeśli do jego szerszego zastosowania dochodziłoby stopniowo z uwagi na niezbędny czas mobilizacji środków na reużycie).

Zaproponowany w ramach niniejszego opracowania zarys parametrów nowego instrumentu finansowania wskazuje na potrzebę pozostawienia dużej elastyczności wdrażającemu nowy produkt (KPFR), dotyczącej kształtowania ostatecznych parametrów przyszłych transakcji pożyczkowych.

6 Załączniki

6.1 Załącznik nr 1 – Źródła literaturowe i akty prawne

Literatura, dokumenty programowe

- Ignor M., „Diagnoza i projekcja efektywnego systemu wspierania rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju” [w:] „Samorządy – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024.
- Marcinkiewicz W., „Wielkopolski Fundusz Rozwoju – dużo zależy od nas samych”, [w:] „Samorządy – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024.
- Pronobis M. „Pomorski Fundusz Rozwoju – gotowi na nowe otwarcie” [w:] „Samorządy – nowe otwarcie”, IBnGR, Pomorski Thinkletter 1(16)/2024.
- „Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju wspiera działania na rzecz rozwoju regionalnego”, prezentacja podczas Zjazdu Skarbników Województw RP, 6 marca 2024 r., Zielona Góra.
- „Krajowa strategia rozwoju regionalnego 2030 – Rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony”, Warszawa 2019 r.
- „Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+” (Załącznik do uchwały nr XXVIII/339/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 21 grudnia 2020 r.).
- „Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego. Dokument operacyjny dla Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030”, Toruń 2022 (Załącznik do uchwały nr 6/202/22 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 16 lutego 2022 r.).
- Załącznik Nr 2 do Programu rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego, (część druga, dotycząca Regionalnej Instytucji Finansującej).
- „Polityka zdrowotna województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2030. Regionalne dokumenty programowe kluczowe dla realizacji Strategii przyspieszenia 2030+” (Załącznik do uchwały nr 10/496a/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 6 marca 2024 r.).
- „Program modernizacji podmiotów leczniczych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2026” (załącznik do uchwały Nr 12/603/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 20 marca 2024 r. (z późn. zm.)).
- „Strategia Inwestycyjna dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WK-P 2007-2013 (Załącznik do uchwały Nr 5/232/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 31 stycznia 2024 r.).
- „Strategia Inwestycyjna dla reużycia środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach RPO WK-P 2014-2020 (Załącznik do uchwały Nr 11/537/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 13 marca 2024 r.).

- „Planowana struktura zaangażowania środków finansowych zwróconych z IF RPO WK-P 2014-2020”, Załącznik nr 3 do Strategii Inwestycyjnej reużycia środków pochodzących z RPO WK-P 2014-2020.
- Sprawozdanie z wykonania planów finansowych wojewódzkich osób prawnych za 2023 rok”, Toruń, marzec 2024 r. (Załącznik nr 2 do uchwały Nr 13/ 612/24 Zarządu Województwa Kujawsko- Pomorskiego z dnia 27.03.2024 r.).
- „Analiza kierunków wydatkowania środków wycofanych w ramach polityki wyjścia z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020, instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2013 oraz pomocy zwrotnej realizowanej w perspektywie 2014-2020”, Departament Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza, Toruń, styczeń 2024 r. (Załącznik do uchwały Nr 3/123/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 stycznia 2024 r.
- „Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych. Raport częściowy, Moduł II”, PAG Uniconsult i Imapp, grudzień 2021.
- „Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej”, EPSEC / IPOPEMA, marzec 2020 r. oraz Załącznik do raportu pt. „„Infrastruktura usług publicznych”).
- Interpelacja nr 11945 do ministra finansów, funduszy i polityki regionalnej w sprawie stosowania podatku VAT wobec instytucji kultury, [Sejm | interpelacja 11945](#).

Dokumenty prawne i wytyczne (wybrane)

- (Rozporządzenie ogólne) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006.
- 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 z dnia 17 czerwca 2014 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 187, str. 1, z późn. zm.), tzw. Rozporządzenie GBER.
- Rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis z dnia 13 grudnia 2023 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 295, str. 2831).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie 2014-2020, (tj.) Dz.U. z 2020 r. poz. 818.

- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (tj.) Dz.U. z 2024 poz. 556.
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, (tj.) Dz.U. z 2024 r., poz. 799.
- Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, (tj.) Dz.U. z 2024 r., poz. 87.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach, (tj.) Dz.U. z 2022 r., poz 385.
- Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027”, Minister Funduszy i Polityki Regionalnej, Warszawa, 18 listopada 2022 r
- Guidance for Member States and Programme Authorities. CPR_37_4 support to enterprises/working capital’, European Commission, European Structural and Investment Funds, EGESIF_14_0041-01 – 11/02/2015
- Wyrok I SA/Lu 398/22 – Wyrok / WSA w Lublinie, 30.11.2022, orzeczenie dotyczące możliwości pełnego odliczenia VAT od inwestycji w Instytucji Kultury.

6.2 Załącznik nr 2 - Lista respondentów w wywiadach indywidualnych wspomagających analizę (instytucje / chronologicznie)

- 1) Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o.
- 2) Kujawsko-Pomorskie Centrum Dziedzictwa w Toruniu
- 3) Kujawsko-Pomorskie Centrum Edukacji i Innowacji w Toruniu
- 4) Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju
- 5) Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego, Departament Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza, Wydział Programowania / Biuro ds. Instrumentów Finansowych
- 6) Związek Banków Polskich