

UCHWAŁA NR 71/3317/25
ZARZĄDU WOJEWÓDZTWA KUJAWSKO-POMORSKIEGO

z dnia 8 września 2025 r.

zmieniająca uchwałę w sprawie zatwierdzenia dokumentu pn. „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”

Na podstawie art. 29, art. 98 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818), art. 78 ust. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, z późn. zm.¹⁾) oraz art. 44 i art. 45 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. Urz. UE L 347 z 20.12.2013, str. 320, z późn. zm.²⁾), uchwala się, co następuje:

§ 1. W uchwale Nr 3/123/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 17 stycznia 2024 r. w sprawie zatwierdzenia dokumentu pn. „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” (z późn. zm.³⁾), załącznik otrzymuje brzmienie określone w załączniku do niniejszej uchwały.

§ 2. Wykonanie uchwały powierza się Marszałkowi Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

§ 3. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

¹⁾ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w: Dz. Urz. UE L 411 z 30.12.2006, s. 6, Dz. Urz. UE L 348 z 24.12.2008, s. 19, Dz. Urz. UE L 94 z 8.04.2009, s. 10, Dz. Urz. UE L 158 z 24.06.2010, s. 1, sprostowane przez: Dz. Urz. L 239 z 1.09.2006, s. 248 (1083/06), Dz. Urz. L 027 z 2.02.2007, s. 5 (1989/06), Dz. Urz. L 145 z 7.06.2007, s. 38 (1083/06), Dz. Urz. L 301 z 12.11.2008, s. 40 (1083/06).

²⁾ Zmiany wymienionego rozporządzenia zostały ogłoszone w: Dz. Urz. UE L 270 z 15.10.2015, str. 1, Dz. Urz. UE L 200 z 26.07.2016, str. 140, Dz. Urz. UE L 259 z 27.09.2016, str. 79/2, Dz. Urz. UE L 338 z 13.12.2016, str. 34, Dz. Urz. UE L 129 z 19.05.2017, str. 1, Dz. Urz. UE L 176 z 7.07.2017, str. 1, Dz. Urz. UE L 335 z 15.12.2017, str. 1, Dz. Urz. UE L 193 z 30.07.2018, str. 1, Dz. Urz. UE L 291 z 16.11.2018, str. 5, Dz. Urz. UE L 123 z 10.05.2019, str. 1, Dz. Urz. UE L 99 z 30.03.2020, str. 5, Dz. Urz. UE L 130 z 23.04.2020, str. 1, Dz. Urz. UE L 231 z 15.07.2020, str. 4, Dz. Urz. UE L 356 z 21.10.2020, str. 1, Dz. Urz. UE L 437 z 23.12.2020, str. 30, Dz. Urz. UE L 109 z 6.04.2022, str. 1, Dz. Urz. UE L 115 z 12.04.2022, str. 38, Dz. Urz. UE L 275 z 19.10.2022, str. 23, Dz. Urz. UE L 63 z 27.02.2023, str. 1 oraz Dz. Urz. UE L 795 z 29.02.2024.

³⁾ Zmienionej następującymi uchwałami Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego: Nr 12/604/24 z dnia 20 marca 2024 r., Nr 7/384/24 z dnia 26 czerwca 2024 r., Nr 23/1172/24 z dnia 23 października 2024 r., Nr 46/2155/25 z dnia 17 marca 2025 r. oraz Nr 58/2716/25 z dnia 9 czerwca 2025 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, 8 września 2025 r.

Wstęp

Lata 2007-2013 to pierwszy okres, w którym Polska od samego początku była objęta wieloletnimi ramami finansowymi Unii Europejskiej. Był to jednocześnie czas, w którym polityka strukturalna Unii Europejskiej nabrała szczególnego znaczenia, co potwierdza m.in. wielkość środków zarezerwowanych na ten cel w budżecie UE. Środki mieściły w sobie dwa obszary tematyczne polityki strukturalnej UE, tj. konkurencyjność i spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Wpływ na politykę spójności miały przede wszystkim fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR oraz Europejski Fundusz Społeczny – EFS), które wraz z Funduszem Spójności stanowią największe źródło finansowania rozwoju krajów i regionów UE. Polska otrzymała kwotę 67,3 z 347,4 mld EUR przeznaczonych na politykę spójności. Można więc powiedzieć, że w największym w historii budżecie unijnym (stanowiącym 1,08% DNB Wspólnoty) Polska była największym beneficjentem najważniejszej polityki UE, polityki spójności.

W tym czasie do standardowego modelu wdrażania programów spójności, polegającego na wsparciu dotacyjnym (grantowym), dołączono nowe narzędzie – instrumenty inżynierii finansowej, a wśród nich najbardziej powszechnymi były instrumenty dłużne i gwarancyjne. Przesłanką stojącą za dopuszczeniem nowej formy wsparcia było zwiększenie efektywności funduszy unijnych w tych obszarach, w których interwencję o charakterze bezzwrotnym cechował zbyt wysoki efekt straty.

W ten sposób wspierano więc przedsięwzięcia, które są uzasadnione finansowo (generują strumień zysków lub oszczędności, który może posłużyć spłacie finansowania zewnętrznego zaangażowanego na ten cel), przy czym instytucje komercyjne nie są zainteresowane – ze względu na zawodność rynku – finansowaniem takich przedsięwzięć, a jednocześnie uznaje się, że ich realizacja leży w interesie społecznym. Regulacje unijne zawęziły obszar interwencji w formie instrumentów inżynierii finansowej do trzech celów tematycznych: wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, efektywności energetycznej oraz projektów miejskich.

Zasadniczą cechą odróżniającą instrumenty zwrotne od wsparcia dotacyjnego – z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe wydatkowanie tych środków jest fakt, że – po ich zakontraktowaniu, przekazaniu i wykorzystaniu przez ostatecznego odbiorcę, a następnie przedstawieniu KE jako wydatków kwalifikowalnych – systematycznie powracają one w postaci spłat pożyczek, uwolnionego kapitału z udzielonych poręczeń czy też ze sprzedaży udziałów w dokapitalizowanym przedsiębiorstwie. Stanowią wówczas zasób, który może być ponownie wykorzystany.

Instrumenty zwrotne są formułą wsparcia publicznego wykorzystującą mechanizm pożyczkowy, poręczeniowy i inwestycji kapitałowych. Znacznie silniejsze akcentowanie przez Komisję Europejską roli instrumentów zwrotnych w strategii wykorzystania funduszy strukturalnych związane jest z takimi zaletami tych instrumentów jak:

- możliwość zwiększenia trwałości polityki spójności przez możliwość reinwestowania środków,
- wzmacnianie współpracy administracji, przedsiębiorstw i instytucji finansowych,
- wzmocnienie zdolności instytucjonalnej (partnerstwa i zaufania między sektorem publicznym i prywatnym),

- stwarzanie mocniejszej zachęty dla efektywności wydatkowania środków publicznych,
- stworzenie skutecznych mechanizmów koordynacji i racjonalizacji dostępnej oferty wsparcia czy wykorzystanie efektu dźwigni finansowej.

W okresie realizacji programów unijnych w ramach, których województwo kujawsko-pomorskie otrzymywało środki finansowe w postaci zwrotnych instrumentów finansowych występowały dwa modele realizacji założeń wskazanych w dokumentach programowych. Dla środków finansowych z perspektywy 2007-2013 odpowiedzialność za realizację założeń programowych powierzono pośrednikom finansowym, w tym Menadżerowi Funduszu Powierniczego w ramach Inicjatywy JEREMIE, których wybór został dokonany na podstawie konkursów przeprowadzonych przez Instytucję Zarządzającą, natomiast środki finansowe z okresu 2014-2020 powierzono w zarządzanie trzem podmiotom tj. Kujawsko-Pomorskiemu Funduszowi Rozwoju sp. z o.o., Bankowi Gospodarstwa Krajowego oraz Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu, którzy pełnią rolę Menadżerów Funduszu Funduszy. Zastosowane modele wprowadzania instrumentów inżynierii finansowej miały wpływ na różnorodność metryk wdrażanych produktów zarówno pożyczkowych, jak i poręczeniowych.

W perspektywie 2014-2020 zostały określone przez Menadżerów Funduszu Funduszy, natomiast w ramach RPO WK-P 2007-2013 każdy z pośredników założył w biznesplanie własne.

Dostępność produktów oferowanych przez wskazane wyżej podmioty uzależniona była m.in. od potrzeby zaangażowania własnych środków finansowych. Każdy z pośredników w ramach udzielanego wsparcia zetknął się z potrzebą weryfikacji zakazu podwójnego finansowania tych samych wydatków w ramach środków publicznych pochodzących z różnych źródeł/programów.

Województwo kujawsko-pomorskie dysponuje i dysponować będzie coraz większymi środkami, pochodzącymi ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach dwóch perspektyw programowych, tj. RPO WK-P 2007-2013 oraz RPO WK-P 2014-2020. Ponadto, w ramach poddziałań 1.4.3 i 1.6.2 Instytucja Zarządzająca RPO WK-P 2014-2020 udzielała w ramach łącznie 4 naborów bezpośredniego wsparcia beneficjentom w formie pomocy zwrotnej na finansowanie przedsięwzięć MŚP, wspieranie instytucji otoczenia biznesu oraz w celu wspierania tworzenia terenów inwestycyjnych. Zakładając, że w miarę upływu czasu, zarządzany kapitał będzie wzrastał, powstaje kluczowe pytanie, jakie instrumenty wsparcia powinny być oferowane na bazie środków zwróconych. Kwestia ta ma oczywiście niebagatelne znaczenie w kontekście wdrażania instrumentów finansowych w (nowym) programie Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027.

Przedmiotem niniejszego dokumentu jest określenie potencjalnych kierunków i ocena możliwości ponownego wykorzystania środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie finansowej 2007-2023 oraz 2014-2020 w tym środków zwróconych z projektów realizowanych w formie pomocy zwrotnej.

Warto również zaznaczyć, że znowelizowana w 2017 r. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa umożliwiła województwom tworzenie regionalnych funduszy rozwoju w celu realizacji działań z zakresu polityki rozwoju województwa. Tym samym samorządy województw uzyskały kompetencję do powoływania wyspecjalizowanych podmiotów działających w sferze użyteczności publicznej, którym mogą powierzyć środki zwrócone z instrumentów finansowych, w celu ich re-użycia.

Niniejszy dokument został opracowany w oparciu o proces wychodzenia z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, a także planowanym rozpoczęciem wycofywania zasobów zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w RPO WK-P 2014-2020 i stanowi podstawę do określenia sposobu wykorzystania tych środków w przyszłości.

Spis treści

Wstęp	2
Spis treści.....	5
Otoczenie prawne.....	7
1.1 Uwarunkowania dla środków zwróconych z perspektywy 2007-2013	7
1.2 Uwarunkowania dla środków zwróconych z perspektywy 2014-2020	8
1.3 Uwarunkowania dla środków zwróconych realizowanych w ramach pomocy zwrotnej w perspektywie 2014-2020	9
1.4 Analiza zleconych dokumentów analitycznych (ocen ex ante dla wdrażania określonych form wsparcia), dokumentów strategicznych i opinii prawnych (w tym zalecenia Ministerstwa) ...	10
1.4.1 Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko- pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych	10
1.4.2 Opinia przygotowana przez Kancelarię Prawną Krzysztof Rożko i Wspólnicy na zlecenie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o. w roku 2022.....	10
1.4.3 Stanowisko Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej znak DRP-IIb.659.9.2022.PD z dnia 9 marca 2023 r.....	12
Opinia prawna Kancelarii Prawnej Chmaj i Partnerzy w zakresie wsparcia zwrotnego jako jedynej możliwej formy wsparcia w kontekście ponownego wykorzystania środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020	12
1.4.4 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030.....	13
Oszacowanie potrzeb finansowych oraz luki finansowej	15
2.1 Przedsiębiorczość	16
2.2 Usługi innowacyjne i prorozwojowe świadczone przez instytucje otoczenia biznesu.....	17
2.3 Infrastruktura w obszarze usług publicznych	18
2.4 Infrastruktura transportowa	19
2.5 Rewitalizacja	19
2.6 Energetyka.....	20
2.7 Ochrona środowiska.....	21
Analiza ex ante - wykorzystanie środków z perspektywy finansowej 2014-2020	21
Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego	26
Doświadczenia i sposób wykorzystania środków zwróconych z perspektywy 2007-2013	31
Demarkacja między IIF (2007-2013), IF w 2014-2020 i IF 2021-2027 w województwie kujawsko- pomorskim.....	33
Ocena warunków rynkowych wskazująca na zapotrzebowanie na wspieranie określonych inwestycji w ramach powtórnego wykorzystania zasobów zwróconych z IIF RPO WK-P 2007-2013 i IF 2014-2020 – decyzje kierunkowe Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego	34
3.1 Obszar ochrony zdrowia	38
3.2 Obszar kultury	42

3.3 Obszar dróg wojewódzkich.....	45
3.4 Obszar środowiska/ efektywność energetyczna/ wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii w gospodarce energetycznej/ gospodarka wodno-kanalizacyjna.....	47
3.5 Obszar potencjałów endogenicznych.....	49
3.6 Obszar placówek opiekuńczo-wychowawczych.....	51
3.7 Zapotrzebowanie w zakresie finansowania pomostowego na VAT dla JST	52
<i>Możliwości i optymalny zakres wykorzystania w perspektywie finansowej 2021-2027 środków stanowiących wsparcie w perspektywie finansowej w latach 2007-2013 i 2014-2020 (z uwzględnieniem podstaw prawnych, dających takie możliwości)</i>	<i>58</i>
4.1 Warunki udzielania wsparcia ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020	61
4.1.1 Wsparcie projektów z tzw. „list rezerwowych” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P 2014-2020).	61
4.1.2 Wsparcie inwestycji JST w formie wsparcia zwrotnego	84
4.1.3 Wsparcie w formie wsparcia zwrotnego podmiotów leczniczych działających na poziomie powiatowym w zakresie rozwoju infrastruktury internistycznej, geriatrycznej, opieki długoterminowej, modernizacji izb przyjęć wraz z rozwojem diagnostyki obrazowej, badań endoskopowych i poradnictwa położniczo-ginekologicznego	88
4.1.4 Wsparcie w obszarze zdrowia - szpitale	95
4.1.5 Wsparcie w formie pożyczki na pomostowe finansowanie podatku VAT w projektach realizowanych przed podmioty publiczne woj. Kujawsko- pomorskiego.	100
4.2 Warunki udzielania wsparcia ze środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie 2007-2013.....	102
<i>Podsumowanie</i>	<i>103</i>

Otoczenie prawne

Ponowne wykorzystanie środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej (2007-2013) instrumentów finansowych (2014-2020) oraz ewentualnych zwrotów z projektów realizowanych w ramach pomocy zwrotnej w perspektywie 2014-2020 odbywa się w oparciu o katalog aktów normatywnych, dokumentów oraz innych regulacji prawnych. Poniżej przedstawiono wybrane najważniejsze regulacje, mające zastosowanie w procesie wdrażania instrumentów finansowych.

1.1 Uwarunkowania dla środków zwróconych z perspektywy 2007-2013

Środkami zwróconymi z instrumentów inżynierii finansowej pochodzących z RPO WK-P 2007-2013, na mocy zawartej Umowy o powierzeniu zadania publicznego nr WZP.273.36/2014 z 20 grudnia 2017 r. do końca 2023 roku administruje Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju. Środki te nie posiadają statusu środków europejskich, co oznacza, iż nie podlegają reżimowi prawnemu oraz zasadom wdrażania oraz rozliczania funduszy strukturalnych i w związku z tym swoboda w zakresie ich wydatkowania jest większa. Kwestie dotyczące przeznaczenia i warunków wykorzystania tych środków poruszane są w:

- art. 98 Ustawy Wdrożeniowej¹, który mówi, iż środki pochodzące z wkładu wniesionego w ramach regionalnego programu operacyjnego do instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych na podstawie art. 44 Rozporządzenia nr 1083/2006, po wykonaniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o dofinansowanie w zakresie ich wykorzystania zgodnie z art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia, w ramach umów z odbiorcami wsparcia udzielanego przez instrumenty inżynierii finansowej oraz środki zwracane przez tych odbiorców do instrumentów inżynierii finansowej są ponownie wykorzystywane na realizację celów określonych w art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia, zgodnie z art. 152 ust. 1 Rozporządzenia Ogólnego;
- art. 78 ust. 7 Rozporządzenia 1083/2006², który mówi, iż zasoby zwrócone na rzecz operacji z inwestycji dokonanych z funduszy, określonych w art. 44, lub pozostałe po uwzględnieniu wszystkich gwarancji zostają powtórnie wykorzystane przez właściwe organy państwa członkowskiego na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich lub na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw;
- nocie COCOF/10/0014/05³, mówiącej, iż Komisja Europejska uznaje za dobrą praktykę, aby zwrócone środki związane z funduszami strukturalnymi wykorzystywano na ten sam typ działania/ń, zgodnie z art. 78 ust. 7 Rozporządzenia nr 1083/2006 i w tym samym regionie objętym programem operacyjnym;
- „Polityce wyjścia z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013” przyjętej Uchwałą nr 50/2023/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2017 r. z późn. zm.

¹ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2018 z późn. zm.)

² Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z dnia 31 lipca 2006 ze zm.)

³ Nota COCOF z dn. 8.02.2012 r. nr 10-0014-05.

- Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 przyjętej Uchwałą nr 38/1792/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2017 r. z późn. zm.

1.2 Uwarunkowania dla środków zwróconych z perspektywy 2014-2020

Zasady wykorzystywania środków pochodzących z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 są precyzyjnie uregulowane w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013⁴ oraz w tzw. ustawie wdrożeniowej⁵. Szczególnego podkreślenia wymaga fakt, iż brak jest jakichkolwiek wytycznych wspomagających proces wycofywania środków w stosunku do poprzedniego okresu programowania tj. 2007-2013.

W Rozporządzeniu Ogólnym⁶ określone są zasady w zakresie ponownego wykorzystania środków zaangażowanych w ramach instrumentów finansowych, zarówno do końca okresu kwalifikowalności, jak i po zakończeniu tego okresu tj.:

a) Do 31 grudnia 2023 roku

Art. 44 Rozporządzenia Ogólnego, dotyczący ponownego wykorzystania środków przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności określa, że środki zwrócone do instrumentów finansowych z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych w ramach umów gwarancyjnych, w tym także zwroty kapitałów i zysków oraz inne dochody, takie jak odsetki, opłaty gwarancyjne, dywidendy, zyski kapitałowe lub wszelkie inne wpływy wygenerowane przez inwestycję, przypisane do wsparcia z EFSI, są wykorzystywane na finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach Priorytetu albo w stosownych przypadkach na wynagrodzenie.

b) Od 1 stycznia 2024 roku do 31 grudnia 2031 roku

Art. 45 Rozporządzenia Ogólnego, dotyczący wykorzystania środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności nakłada z kolei zobowiązanie do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a więc co najmniej do

⁴ Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 320 z późn. zm.)

⁵ Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 2018 z późn. zm.)

⁶ 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), dalej: rozporządzenie ogólne

końca 2031 r., przypisane do wsparcia z EFSI, były wykorzystywane zgodnie z celami programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020.

W prawodawstwie krajowym podstawy do ponownego wykorzystania środków zostały ustanowione w art. 29 Ustawy Wdrożeniowej, która doprecyzowuje zapisy Rozporządzenia Ogólnego wskazując zasady wydatkowania ww. środków w odniesieniu do trzech przedziałów czasowych:

1. okresu kwalifikowalności wydatków perspektywy finansowej 2014-2020 (art. 29 ust. 1 pkt 1) – warunki wydatkowania środków w tym okresie wynikają z art. 44 ust. 1 Rozporządzenia Ogólnego;
2. w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności wydatków, na cele określone zgodnie z art. 45 Rozporządzenia Ogólnego (art. 29 ust. 1 pkt 2);
3. w okresie następującym po okresie wskazanym w pkt 2 - w formie wsparcia finansowego niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, przyznanego w szczególności w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń na realizację celów wynikających z programów rozwoju określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 29 ust. 1 pkt 3) (Dz. U. 2006, Nr 227, poz. 1658, z późn. zm.).

Ponadto, ponowne wykorzystanie środków zwróconych z instrumentów finansowych będzie oparte na następujących dokumentach przyjętych przez Zarząd Województwa Kujawsko-pomorskiego:

- „Polityki wyjścia z instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” przyjętej Uchwałą nr 4/69/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25.01.2023 r.;
- „Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020” przyjętej Uchwałą nr 45/2397/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 listopada 2023 r. z późn. zm.

1.3 Uwarunkowania dla środków zwróconych realizowanych w ramach pomocy zwrotnej w perspektywie 2014-2020

Pomoc zwrotna stanowi kolejną obok dotacji i instrumentów finansowych, formę wsparcia dopuszczoną do stosowania w ramach polityki spójności na mocy art. 66 Rozporządzenia Ogólnego 1303/2013. Pomoc zwrotna nie jest kwalifikowana ani jako dotacja ani jako instrument finansowy, ponieważ kwestia zwrotu przez Beneficjenta określonej części dofinansowania uzależniona jest np. od spełnienia warunków związanych z osiągnięciem efektów projektu, określonych w umowie/decyzji o dofinansowaniu.

W przypadku pomocy zwrotnej przewidziano zatem możliwość zwrotu środków, jednak to, czy i jaka część wsparcia zostanie faktycznie zwrócona przez Beneficjenta, nie jest możliwe do określenia zanim projekt nie zostanie ostatecznie zrealizowany/zakończony.

Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 w art. 29a uregulowano zagadnienia związane z pomocą zwrotną dopiero od momentu zwrotu środków do właściwej instytucji. Kwestie związane z wykorzystaniem środków po ich zwróceniu uregulowane są w sposób zbliżony, jak w przypadku instrumentów finansowych. Zgodnie z treścią ust. 1 po wykonaniu zobowiązań wynikających z umowy o dofinansowanie projektu lub decyzji o dofinansowaniu projektu podlegają zwrotowi na rachunek właściwej instytucji wraz z odsetkami i innymi przychodami oraz zyskami powstałymi na skutek obrotu tymi środkami. Na moment tworzenia przedmiotowej analizy nie zidentyfikowano projektów, w ramach których miałyby nastąpić przedmiotowy zwrot.

1.4 Analiza zleconych dokumentów analitycznych (ocen ex ante dla wdrażania określonych form wsparcia), dokumentów strategicznych i opinii prawnych (w tym zalecenia Ministerstwa)

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

Zgodnie z zapisami dokumentu pn. *Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych (XII 2021 r., odebrana od Unipost i Imapp)*, w odniesieniu do środków z okresu 2014-2020, to – co do zasady – Instytucja Zarządzająca ma w zasadzie pełną swobodę, jeżeli chodzi o sposób wykorzystywania tych środków, pod warunkiem, że będą one wydatkowane na cele zgodne z celami RPO WK-P 2014-2020, przepis dodatkowo wskazuje, że dotyczy to okresu do 8 lat od momentu upływu terminu kwalifikowalności wydatków. Środki mogą być wydatkowane zarówno w formie instrumentów finansowych jak i w formie dotacji lub instrumentów mieszanych (**ograniczenia stawiają tylko przepisy krajowe**). Analogiczne regulacje dotyczą pomocy zwrotnej.

Zdaniem opracowujących ww. dokument **znaczna część (lub nawet wszystkie) środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych powinna być dalej oferowana w formie instrumentów finansowych lub też instrumentów finansowych z komponentem bezzwrotnym**, pozwoli to na wykorzystywanie tych środków przez wiele lat.

1.4.2 Opinia przygotowana przez Kancelarię Prawną Krzysztof Rożko i Wspólnicy na zlecenie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o. w roku 2022

W dalszej kolejności należałoby przytoczyć konkluzje z **opinii przygotowanej przez Kancelarię Prawną Krzysztof Rożko i Wspólnicy na zlecenie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju Sp. z o.o. w roku 2022, która wskazuje, iż artykuł 45 Rozporządzenia**

Ogólnego reguluje sposób wykorzystania środków finansowych po zakończeniu okresu kwalifikowalności programów operacyjnych 2014-2020, a więc po dniu 31 grudnia 2023 r. Przepis ten dotyczy środków, które spełniały kryteria kwalifikowalności, ze względu na ich zaangażowane na rzecz ostatecznych odbiorców na moment zamknięcia programu, jednakże ich zwrot i ponowne wykorzystanie ma nastąpić po zakończeniu okresu kwalifikowalności. Przepis stanowi, iż państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału, i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności związane ze wsparciem z EFSI na rzecz instrumentów finansowych zgodnie z art. 37 Rozporządzenia Ogólnego były ponownie 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, lub w ramach innych form wsparcia. Kluczowa dla wyboru dalszej formy wykorzystania środków zwróconych w perspektywie kolejnych 8 lat zastrzeżonych prawem unijnym (tj. kosztu do końca 2031 r.) jest zatem aktualna ocena warunków rynkowych, która powinna uzasadniać każdą dalszą formę wsparcia oraz zgodność z celami dotychczasowego programu lub programów w tym wypadku RPO WK-P na lata 2014-2020. Ponadto podstawę w zakresie wdrażania środków dopełnia art. 13 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa⁷, który stanowi, iż w sferze użyteczności publicznej samorząd województwa może, w celu realizacji działań z zakresu, o którym mowa w art. 11 ust. 2, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. **Wskazana regulacja przesądza, iż spółka samorządu województwa stanowiąca regionalny fundusz rozwoju może być podmiotem właściwym do wdrażania środków publicznych wymienionych w art. 5 ust. 1 pkt 2a) ustawy o finansach publicznych⁸. poprzez zaangażowanie ich we wsparcie zwrotne. Zgodnie z założeniami, przepis ten ma na celu „uporządkowanie kwestii możliwości i zakresu działań związanych ze wsparciem zwrotnym, w tym pochodzącym z ponownego użycia (reużycia) ze środków europejskich, prowadzonych przez samorząd województwa. Ponadto, rozwiązania dotyczące możliwości tworzenia regionalnych funduszy rozwoju wynikają z kompetencji samorządów województw w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, jak również konieczności zapewnienia efektywnego ponownego użycia (re-użycia, “re-use”) środków wydatkowanych w formie wsparcia zwrotnego w ramach programów operacyjnych.** Dodatkowo ww. Kancelaria wskazuje, że z art. 29 ust. 4 ustawy wdrożeniowej, wynika, iż środki finansowe, są wydatkowane i rozliczane przez podmioty, którym środki te mogą być przekazywane w celu ponownego wykorzystania, na warunkach określonych w umowach lub porozumieniach zawieranych przez dysponenta z tymi podmiotami. Umowy lub porozumienia, powinny określać w szczególności (ust. 5): 1) cele, na jakie zostaną przeznaczone środki finansowe, 2) okres realizacji umowy lub porozumienia; 3) mechanizmy zapewniające efektywność wykorzystania środków finansowych; 4) **warunki wycofania środków finansowych**, 5) koszty zarządzania środkami finansowymi, i opłaty za zarządzanie tymi środkami finansowymi; 6) obowiązki sprawozdawcze wobec dysponenta w zakresie wskazanym w art. 37a ust. 2 ustawy o

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022, poz. 2094 t.j. z dnia 13.10.2022 r.)

⁸ Ustawa z dn. 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1270 ze zm.)

zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁹. Wskazany przepis przewiduje minimalne elementy umów lub porozumień, **które mają zapewnić odnawialny charakter środków.**

1.4.3 Stanowisko Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej znak DRP-IIb.659.9.2022.PD z dnia 9 marca 2023 r.

Podobne stanowisko przedstawia Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej w piśmie znak DRP-IIb.659.9.2022.PD z dnia 9 marca 2023 r. dotyczącym **stanowiska Konwentu Marszałków Województwa RP w sprawie zarządzania środkami pochodzącymi z instrumentów finansowych oraz pomocy zwrotnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013 i 2014-2020. Wskazano w nim, iż w świetle obecnego stanu prawnego konieczne jest zapewnienie by środki pochodzące z IF 2014-2020 były ponownie wykorzystywane do dalszego finansowania tych samych celów programu lub programów wyłącznie w formie wsparcia zwrotnego, o którym mowa w art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Pojęcie wsparcia zwrotnego zdefiniowane jest jako wsparcie finansowe niestanowiące dotacji, podlegające całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, przyznawane w szczególności w formie pożyczek, poręczeń lub gwarancji.**

Opinia prawna Kancelarii Prawnej Chmaj i Partnerzy w zakresie wsparcia zwrotnego jako jedynej możliwej formy wsparcia w kontekście ponownego wykorzystania środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020

Zgodnie z art. 11 ust. 4a *ustawy o samorządzie województwa* samorząd województwa może wspierać działania z zakresu prowadzenia polityki rozwoju województwa, o których mowa w art. 11 ust. 2, **w formie dotacji lub wsparcia zwrotnego, o którym mowa w art. 5 pkt 12 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.**

Z uwagi na zaistnienie przesłanki potencjalnego zawężenia zapisów aktu Rozporządzenia Ogólnego przez zapisy w ustawach krajowych do wsparcia zwrotnego jako jedynej możliwej formy wsparcia w kontekście ponownego wykorzystania środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020, a także w wyniku rozbieżności interpretacyjnych na poziomie zapisów art. 29 ustawy wdrożeniowej i art. 37a ustawy o prowadzeniu polityki rozwoju oraz art. 4a ustawy o samorządzie województwa **Departament Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza zwrócił się o przygotowanie opinii prawnej w tym danym zakresie do Kancelarii Prawnej Chmaj i Partnerzy.**

W ramach zleconej opinii zadano m.in. pytanie czy środki zwrócone do instrumentów finansowych w ramach EFSI mogą być ponownie wykorzystywane w formie dotacji? Pytanie uzasadniono zapisami art. 37a. ust. 1. ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, w ramach którego podkreślono zwrotny charakter oferowanego wsparcia. Wyżej wymieniony artykuł w swojej treści stanowi, że „w celu zapewnienia efektywnego i przejrzystego

⁹ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz. U. z 2019 r., poz. 1295 ze zm.), dalej: ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

wykorzystania wsparcia zwrotnego dysponent środków, o których mowa w art. 3b¹⁰, monitoruje wykorzystanie tych środków...”.

Przygotowana opinia wskazuje, że nic nie stoi na przeszkodzie ponownemu wykorzystaniu środków zwróconych do instrumentów finansowych w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności – na realizację celów określonych zgodnie z art. 45 Rozporządzenia Ogólnego, również w formach bezzwrotnych, skoro żaden przepis ustawy tego wyraźnie nie zakazuje. Ponadto podkreślenia wymaga, iż w przypadku istnienia wątpliwości co do interpretacji przepisu prawa krajowego, należy stosować wykładnię prounijną, tj. prowadzącą do celu zgodnego z brzmieniem i celem przepisu prawa UE. W tym wypadku, wykładnia prounijna rozstrzyga powstałą wątpliwość w kierunku umożliwienia dysponentowi ponownego wykorzystania środków w różnych formach wsparcia (tak, jak przewiduje art. 45 Rozporządzenia Ogólnego).

1.4.4 Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (dalej: KSRR)¹¹ (IX 2019 r.) jest istotnym ogniwem systemu dokumentów strategiczno-programowych w zakresie polityki rozwoju kraju, wśród których nadrzędną rolę pełni SOR - średniookresowa strategia rozwoju kraju. **Ramy prawne KSRR określają przepisy ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. W przypadku KSRR, innych strategii rozwoju i dokumentów strategiczno-programowych proponowane działania uwzględniają również rozwiązania normowane w przepisach dotyczących finansów publicznych, w tym zasadę wieloletniego finansowania polityki rozwoju, przepisy w obszarze ochrony środowiska, zwłaszcza dotyczące rozwoju zrównoważonego.**

W ramach celu szczegółowego nr 3.4. Efektywny i spójny system finansowania polityki regionalnej wskazuje co następuje.

- Zagospodarowanie w formie wsparcia zwrotnego środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej uruchomionych w programach operacyjnych w latach 2014-2020. Środki te w pewien sposób skompensują zmniejszenie budżetu polityki spójności. Ich efektywność zależy od zastosowania mechanizmów zapobiegających duplikowaniu instrumentów wsparcia finansowanych z różnych źródeł. Dysponentem środków wycofanych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej dwóch kolejnych perspektyw alokowanych w krajowych programach operacyjnych jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. Z uwagi na możliwość wykorzystania potencjału i zasobów już

¹⁰ Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje wykorzystanie środków z:

- 1) instrumentów inżynierii finansowej, o których mowa w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 (...) podlegających ponownemu wykorzystaniu,
- 2) instrumentów finansowych oraz środków pomocy zwrotnej, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 (...) podlegających ponownemu wykorzystaniu,
- 3) instrumentów finansowych oraz wsparcia warunkowego, o których mowa w ustawie z dnia 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027 (Dz. U. poz. 1079), podlegających ponownemu wykorzystaniu – w szczególności przez podejmowanie inicjatyw w zakresie efektywnego gospodarowania tymi środkami, monitorowanie ich wykorzystania oraz ocenę stopnia ich wykorzystania w skali kraju.

¹¹ Link do strony internetowej z której można pobrać dokument: <https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/krajowa-strategia-rozwoju-regionalnego>

istniejących w wyspecjalizowanych podmiotach nadzorowanych przez sektor rządowy, środki na realizację instrumentów finansowych będą przekazywane w zarządzanie tym właśnie podmiotom i to one będą udzielały wsparcia na rzecz ostatecznych odbiorców. Zakłada się, że kluczową rolę odegrają tu podmioty działające w ramach Grupy PFR, w szczególności BGK, jak również – w przypadku projektów środowiskowych – Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.

- Kontynuacja tworzenia na poziomie regionalnym przez zarządy województw wyspecjalizowanych instytucji finansujących działania rozwojowe, tzw. regionalnych funduszy rozwoju (RFR), w celu integracji zasobów i koordynacji systemu w obszarze wsparcia zwrotnego w danym województwie. Na poziomie RFR będą, we współpracy z BGK, budowane kompetencje w zakresie bezpośredniego udzielania wsparcia w formie zarówno pomocy zwrotnej, jak i instrumentów finansowych, a także nowych form finansowania jakimi są partnerstwo publiczno-prywatne czy emisja obligacji. Zasadne jest również wyposażenie samorządów województw w wiedzę co do wsparcia kapitałowego, dlatego w regionalnych funduszach rozwoju należy rozwijać również kompetencje w tym zakresie. **Zarządy województw będące dysponentami znacznej kwoty środków w systemie wsparcia zwrotnego (większość środków w formie instrumentów finansowych w okresie 2007-2013, jak również 2014-2020 jest realizowana w ramach regionalnych programów operacyjnych)** współpracują z poziomem krajowym w zakresie palety instrumentów finansowych oferowanych w regionie i dążą do koordynacji wsparcia zwrotnego oferowanego w regionach ze środków publicznych będących w ich dyspozycji.

Ponadto wskazano, że podmioty zaangażowane w realizację KSRR

Instytucje rządowe - koordynują wykorzystanie w formie wsparcia zwrotnego środków podlegających ponownemu wykorzystaniu z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej,

Samorząd województwa pełni podstawową rolę w procesie programowania rozwoju, zarządzania nim i realizacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym oraz koordynowania działań rozwojowych na poziomie województwa. W związku z tym samorząd województwa:

• zapewnianie efektywnego zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w formie wsparcia zwrotnego, których jest dysponentem, poprzez stworzenie instytucji finansowych – regionalnych funduszy rozwoju,

Zakres współpracy i współdziałania rządu i JST

° Utworzenie przez zarządy województw (tam, gdzie jeszcze nie istnieją) regionalnych funduszy rozwoju posiadających kompetencje w zakresie pomocy zwrotnej, instrumentów finansowych, emisji obligacji, wsparcia kapitałowego

° Koordynacja i konsolidacja funduszy poręczeniowych i pożyczkowych oraz **rozszerzenie profilu ich działalności o wsparcie zwrotne dla JST**

Przedsięwzięcia podejmowane na podstawie i zgodnie z KSRR będą finansowane ze:

Środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007-2013 oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w okresie 2014-2020, podlegających ponownemu wykorzystaniu w formie wsparcia zwrotnego.

W województwach dla wykorzystania zasobu środków przeznaczonych do ponownego wykorzystania (środki będące w obrocie w poprzedniej perspektywie finansowej) powstają Regionalne Fundusze Rozwoju (dalej: RFR). Perspektywa finansowa UE 2014–2020 przyniosła wzrost znaczenia finansowania zwrotnego dla rozwoju, a równocześnie następują sukcesywnie zwroty środków z istniejących w poprzedniej perspektywie finansowej działań zakładających wykorzystanie instrumentów finansowych. Środki te tworzą zasób, który może być wykorzystany do rozbudowy instrumentów zwrotnych w ramach poszczególnych województw. Wobec przewidywanego ograniczenia dostępności środków UE po 2020 r. konieczna jest budowa silnej lokalnej bazy finansowej w ramach województw, która pozwoli na efektywne współdziałanie z kapitałem prywatnym w realizacji regionalnej polityki rozwoju. Baza ta powinna uwzględniać działalność prowadzoną przez pośredników finansowych w danym regionie – celem uniknięcia wystąpienia efektu wypierania. RFR mogą ułatwić i zdynamizować przebudowę gospodarki regionów. Należy je traktować jako istotny podmiot realizowania polityki rozwoju prowadzonej przez samorządy województw, głównie w obszarze innowacji, przedsiębiorczości, inwestycji na obszarach miejskich oraz redukcji energochłonności – adekwatnie do specyfiki i potencjałów rozwojowych regionów, w szczególności poprzez zapewnienie finansowania dla priorytetów rozwoju określonych w ramach strategii rozwoju województw.

Oszacowanie potrzeb finansowych oraz luki finansowej

Ocena warunków rynkowych umożliwiających realizację interwencji w formie wsparcia zwrotnego w województwie kujawsko-pomorskim opiera się przede wszystkim na ewaluacjach i analizach wykonanych przez wyspecjalizowane podmioty (badania analityczne wykonane na zlecenie ministra ds. rozwoju regionalnego lub Samorządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego) i założenia dokumentów strategicznych (np. KSRR).

Na zlecenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju konsorcjum firm EPSEC Polans sp. z o.o. oraz IPOPEMA Financial Advisory sp. z o.o. sp. k. wykonało badanie pt. „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem”¹² z 20.03.2020 r. Celem badania było opracowanie metodologii pozwalającej w pierwszej kolejności na ocenę rzeczywistych potrzeb finansowych w poszczególnych obszarach polityki rozwoju, a następnie w przypadku obszarów, w których występuje możliwość finansowania komercyjnego – szacowanie luki finansowej. Luka finansowa może wynikać z zawodności mechanizmów rynkowych lub braku możliwości sfinansowania potrzeb ze środków własnych, czy też środków dostarczanych przez rynek prywatny. W wyniku przeprowadzonych prac sformułowano proponowany zakres czasowy badania, zakładający wyznaczenie momentu

¹² [Raport z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” - Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej \(ewaluacja.gov.pl\)](#)

pomiaru obecnych potrzeb i luki na rok 2019 oraz horyzontu czasowego na lata 2021-2029 (czyli obejmującego pełny czas trwania kolejnej perspektywy budżetowej).

Głównym celem podręcznika metodologicznego w ramach przeprowadzonego badania było udostępnienie i upowszechnienie metodologii umożliwiającej ocenę rzeczywistych potrzeb finansowych w poszczególnych obszarach realizacji polityki rozwoju, a następnie w przypadku obszarów, w których występuje możliwość finansowania komercyjnego – oszacowanie luki finansowej. Metodologia prezentowana w podręczniku została zweryfikowana w pierwszym pomiarze i przedstawiona w formie umożliwiającej jej zastosowanie do powtórzenia analiz i szacowania w przyszłości. Podręcznik metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej obejmuje następujące obszary polityki rozwoju:

1. przedsiębiorczość (wsparcie pośrednie i bezpośrednie, z podziałem na MŚP i duże przedsiębiorstwa),
2. usługi innowacyjne i prorozwojowe, świadczone przez instytucje otoczenia biznesu,
3. infrastruktura w obszarze usług publicznych, w szczególności infrastruktura edukacyjna (przedszkola, szkoły podstawowe i średnie oraz infrastruktura towarzysząca), infrastruktura ochrony zdrowia (szpitale, przychodnie), infrastruktura usług społecznych (m.in. żłobki, dzienne centra opieki, hospicja, domy pomocy społecznej), infrastruktura kultury (ośrodki kultury, świetlice, biblioteki),
4. infrastruktura transportowa (zarówno punktowa jak i liniowa),
5. rewitalizacja obszarów miejskich (polityka miejska),
6. energetyka (w tym efektywność energetyczna, OZE, sieci przesyłowe),
7. ochrona środowiska w tym ograniczanie energochłonności i zasobochłonności gospodarki, niskoemisyjność.

W przypadku wystąpienia luki finansowej, w każdym z ww. obszarów w podręczniku wskazany został optymalny sposób dostarczenia kapitału (formę finansowania):

- instrumenty dłużne (w rozbiciu na pożyczkowe i gwarancyjne),
- instrumenty udziałowe (kapitałowe),
- pomoc zwrotna,
- dotacje bezzwrotne.

Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski z przeprowadzonego badania według wyżej wskazanych obszarów.

2.1 Przedsiębiorczość

Potrzeby finansowe przedsiębiorstw na 2020 r. oszacowane zostały na poziomie 416,3 mld zł, z czego 187,7 mld zł przypada na sektor MŚP, a 228,6 mld zł na duże firmy. W perspektywie lat 2020-2029 potrzeby te wyniosą łącznie 5 545 mld zł. Uwzględniając dotychczasowe dane oraz trendy w zakresie źródeł finansowania działalności

przedsiębiorstw należy oczekiwać, że ok. 70% z nich sfinansowana zostanie ze środków własnych. Zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne wyniesie zatem 119,6 mld zł, z czego 54 mld zł przypadnie na sektor MŚP, a 65,6 mld zł na duże firmy. W perspektywie lat 2020-2029 łączne zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne wyniesie 1 590 mld zł.

Potrzeby przedsiębiorstw w zakresie finansowania zewnętrznego mogą zostać częściowo zaspokojone poprzez finansowanie komercyjne. W porównaniu z dużymi firmami sektor MŚP ma ograniczony dostęp do finansowania bankowego. Z tej racji w tej grupie firm zidentyfikowana została luka finansowania dłużnego, która dla 2020 r. oszacowana została na poziomie 6,4 mld zł, z czego 4,9 mld zł przypada na pożyczki, a 1,5 mld zł na gwarancje. W przypadku pożyczek 60% potrzebnego kapitału dotyczy potrzeb o charakterze inwestycyjnym, a 40% o charakterze obrotowym.

W przypadku gwarancji potrzeby te kształtują się odpowiednio na poziomie 30% finansowania inwestycyjnego i 70% finansowania obrotowego. Luka finansowania dłużnego w perspektywie lat 2020-2029 wyniesie 68,6 mld zł.

Potrzeby finansowe obejmujące inwestycje kapitałowe w startupy również znajdują się w obszarze możliwości finansowania komercyjnego. Jednakże oferta prywatnych funduszy kapitałowych nie w pełni zaspokaja potrzeby firm na inwestycje kapitałowe w określonym przedziale wielkości. Luka w dostępie do finansowania kapitałowego startupów dla roku 2020 oszacowana została na poziomie 2,2 mld zł, z czego 1 mld zł dotyczy inwestycji na wczesnym etapie, a 1,2 mld zł inwestycji w fazie wzrostowej. Luka kapitałowa w perspektywie lat 2020-2029 wyniesie 29,6 mld zł.

W przypadku potrzeb finansowych obejmujących nakłady na działalność B+R możliwości finansowania komercyjnego są ograniczone. Przedsięwzięcia w takim obszarze zwykle cechują się większym ryzykiem inwestycyjnym oraz trudnymi do oszacowania wymiernymi efektami przez co banki z reguły nie są zainteresowane ich finansowaniem. Uzasadnioną formą finansowania potrzeb przedsiębiorstw w zakresie B+R będą dotacje, których wartość dla roku 2020 oszacowana została na poziomie 4,2 mld zł. W perspektywie lat 2020-2029 wsparcie dotacyjne oszacowane zostało na poziomie 68,8 mld zł.

Odpowiedzią na zidentyfikowane potrzeby finansowania zewnętrznego przedsiębiorstw oraz możliwości finansowania komercyjnego, powinna być interwencja publiczna oszacowana dla 2020 r. na poziomie 12,8 mld zł. W ramach tej kwoty 4,2 mld zł powinno zostać dostarczone w formie dotacji bezzwrotnych z przeznaczeniem na projekty B+R, a 8,6 mld zł w formie zwrotnej na projekty o charakterze inwestycyjno-obrotowym oraz inwestycje kapitałowe. Łączna wartość uzasadnionej interwencji publicznej w perspektywie lat 2020-2029 wyniesie 166,9 mld zł.

2.2 Usługi innowacyjne i prorozwojowe świadczone przez instytucje otoczenia biznesu

Potrzeby finansowe związane ze świadczeniem usług innowacyjnych i prorozwojowych przez instytucje otoczenia biznesu oszacowano na okres 2021-2029 na poziomie łącznej kwoty 6,95 mld zł w cenach stałych z 2019 r., przy wynikającym z prac badawczych założeniu o kontynuacji trendu działalności. Z przeprowadzonych analiz wynika, że do około 1/3 wartości potrzeb może stanowić wkład własny instytucji.

Zjawiskiem o fundamentalnym znaczeniu w omawianym obszarze jest dominacja działalności opartej na finansowaniu z zewnętrznych środków publicznych (głównie UE). Jednocześnie generowane przez IOB dochody, o ile występują, są co do zasady relatywnie niskie (przeciętnie dla Polski 14,3% wartości inwestycji – według badania KE z 2015 r.). Zjawisko luki finansowej w badanym obszarze można więc uznać za nieistniejące lub pomijalne. Występuje zapotrzebowanie na publiczne wsparcie IOB w formie dotacyjnej, ewentualnie uzupełnione formą publicznej pomocy zwrotnej w przypadku przedsięwzięć dochodowych.

Biorąc pod uwagę możliwy do wykreowania popyt na wysokospecjalistyczne usługi ośrodków innowacji oraz ich wpływ na tworzenie i rozwijanie nowoczesnych firm, a także brak czysto rynkowych mechanizmów zaspokajania innowacyjnych potrzeb przedsiębiorstw, można stwierdzić,

że szczególnie uzasadnione jest publiczne wsparcie ośrodków innowacji aktywnych w zakresie zaawansowanych usług proinnowacyjnych. Analizie poddano w szczególności potrzeby finansowe parków naukowo-technologicznych i inkubatorów technologicznych w zakresie modernizacji i wzbogacenia infrastruktury B+R (szczególnie aparatury), podnoszenia kompetencji kadr i profesjonalizacji oferty, a także budowania sieciowej współpracy między tymi podmiotami.

2.3 Infrastruktura w obszarze usług publicznych

Dla oceny potrzeb finansowych wyróżniono dwa strumienie niezbędnych wydatków:

- Wydatki związane z kontynuacją dotychczasowego trendu inwestycyjnego.
- Wydatki związane z dofinansowaniem gorzej wyposażonych w infrastrukturę jednostek samorządu.

W odniesieniu do drugiego z wskazanych strumieni wyróżniono w badaniu trzy scenariusze, przyjmując różne poziomy wyrównania.

Zgodnie z przeprowadzonymi wyliczeniami w zakresie edukacji w latach 2021-2029 potrzeby finansowe JST wynikające z utrzymania dotychczasowego trendu wynoszą 32,9 mld zł.

Potrzeby związane z wyrównaniem wyposażenia między JST stanowią od 5,7 mld zł do 30,1 mld zł

(w zależności od wybranego scenariusza). W poszczególnych podobszarach usług edukacyjnych, wyróżnionych w badaniu, kwoty te kształtują się następująco:

- przedszkola- 5,1 mld zł oraz od 0,6 mld zł do 3,9 mld zł na dofinansowanie gorzej wyposażonych JST;
- szkoły podstawowe-14,4 mld oraz od 3,4 do 19,4 mld zł;
- szkoły ponadpodstawowe- 4,3 mld zł oraz 0,8-5,1 mld zł; szkolnictwo specjalne-0,5 mld zł oraz 0,05 mld zł do 0,7 mld zł.

W zakresie pomocy społecznej potrzeby finansowe JST związane z utrzymaniem dotychczasowego trendu w latach 2021-2029 wynoszą 5,1 mld zł. Potrzeby finansowe związane z dofinansowaniem gorzej wyposażonych w tę infrastrukturę JST wynoszą od 1 mld zł do 7,2 mld zł. W przypadku kolejnych podobszarów usług z zakresu pomocy społecznej kwoty te kształtują się następująco:

- żłobki 2,2 mld i dodatkowo od 0,2 mld zł. do 1,3 mld zł;
- domy pomocy społecznej i ośrodki opieki dziennej- 4,3 mld złotych i dodatkowo od 0,6 mld zł. do 3,8 mld zł.

W zakresie kultury zgodnie z dotychczasowym trendem potrzeby finansowe JST w latach 2021-2029 wynoszą 12,9 mld zł, a dodatkowo od 3,2 mld zł do 18,5 mld zł dla dofinansowania gorzej wyposażonych jednostek. W kolejnych podobszarach wielkości te są następujące:

- domy kultury i świetlice 1,5 mld oraz dodatkowo 1,3-6 mld zł.
- Biblioteki 0,5 mld i dodatkowo 0,1-1 mld zł.

Potrzeby finansowe JST z zakresu opieki zdrowotnej, dla zachowania dotychczasowego trendu wynoszą w latach 2021-2029 11 mld zł. W tym w odniesieniu do szpitali jest to kwota 9 mld; podstawowej i ambulatoryjnej opieki zdrowotnej 0,3 mld zł oraz hospicjów 0,08 mld zł. Z kolei podmioty publiczne realizujące zadania z zakresu opieki zdrowotnej powinny w latach 2021-2029 wydać 14,4 mld zł dla zaspokojenia potrzeb finansowych wynikających z trendu, a dofinansowanie gorzej wyposażonych placówek wymaga wydatkowania dodatkowo od 2,8 do 16,9 mld zł.

2.4 Infrastruktura transportowa

Analizując poszczególne pod-sektory infrastruktury transportowej zauważyć można, iż potrzeby inwestycyjne są ciągle ogromne. Wpływ na zaadresowanie potrzeb inwestycyjnych ma również konieczność zwiększania wydatków utrzymaniowych.

Największe potrzeby finansowe związane są z sektorem drogowym, wśród którego ciągle budowa autostrad i dróg ekspresowych oraz wydatki związane z drogami powiatowymi i gminnymi stanowią najbardziej kosztotwórczy element, pomimo znaczącego zabezpieczenia środków w obecnym okresie i planach do 2030 r. Kolejnym sektorem wymagającym znaczących inwestycji są linie kolejowe. Kontynuacja realizowanego planu inwestycyjnego do 2023 roku wraz z zupełnie nowymi inwestycjami skojarzonymi z budową CPK, wymagają zabezpieczenia ponad dwukrotnie większych środków aniżeli obecnie. Znaczącą pozycję stanowią również inwestycje planowane w sektorze morskim i śródlądowym wymagające zupełnie nowych strumieni środków finansowych.

Łączne potrzeby finansowe dla poszczególnych sektorów wynoszą co najmniej 878 295 mln zł, z czego: autostrady i drogi ekspresowe 139 831 mln zł; drogi krajowe 102 409 mln zł; drogi wojewódzkie 36 900 mln zł; drogi powiatowe i gminne 155 651 mln zł; ITS 3 244 mln zł; linie kolejowe 165 161 mln zł; intermodalny 1 471 mln zł; budowa/modernizacja bocznic kolejowych 1 669 mln zł; kolejowy tabor pasażerski 45 989 mln zł; kolejowy tabor cargo 21 961 mln zł; porty morskie 53 165 mln zł; śródlądowe drogi wodne 67 100 mln zł; transport publiczny 63 637 mln zł; lotniska 20 107 mln zł.

2.5 Rewitalizacja

Rewitalizacja jako proces wieloaspektowy, odnoszący się przekrojowo do różnych sfer funkcjonowania społeczności lokalnych nie tylko jest szansą na poprawę jakości życia na

zdegradowanych obszarach miast, ale również wyzwaniem w zakresie prognozowania rezultatów i programowania instytucjonalnego związanego z aspektami organizacyjnymi czy finansowymi.

Przedstawione badanie w obszarze rewitalizacji opiera się na określeniu wskaźnika jednostkowego procesu rewitalizacji w ramach grupy badawczej gmin wiejsko-miejskich, miast i miast na prawach powiatu z podziałem na poszczególne województwa.

Całkowita wartość potrzeb finansowych w okresie 10-ciu lat została oszacowana na poziomie ponad 262 mld zł.

W zakresie odnowy tkanki mieszkaniowej zidentyfikowano lukę w finansowaniu, przejawiającą się utrudnionym dostępem do źródeł finansowania projektów związanych z remontem i modernizacją zasobu mieszkaniowego. Zakres luki można wstępnie oszacować na ok. 15%, co w skali definiowanych potrzeb finansowych daje ok. 6,2 mld zł w analizowanym przedziale czasu.

2.6 Energetyka

Nadchodzące lata w zakresie inwestycji energetycznych będą wiązały się przede wszystkim z dążeniem do radykalnego ograniczenia poziomów emisyjności gospodarek.

W zakresie infrastruktury wytwarzania będzie się to wiązało z zastępowaniem źródeł konwencjonalnych (przede wszystkim węgiel) przez OZE wsparte przez sterowalne źródła niskoemisyjne (np. opalane gazem ziemnym) oraz źródła wysokosprawnej kogeneracji zapewniającej zdecydowanie wyższą efektywność produkcji energii elektrycznej i ciepła niż w źródłach czysto energetycznych bądź ciepłowniczych.

W zakresie infrastruktury przesyłu i dystrybucji inwestycje będą się skupiały na umożliwieniu poprawnego wprowadzenia do systemu mocy z OZE (w tym z morskich farm wiatrowych), integracji systemów energetycznych poszczególnych państw oraz przystosowaniu infrastruktury dystrybucji energii elektrycznej do planowanego dynamicznego wzrostu w zakresie elektromobilności.

W kontekście infrastruktury przesyłu i dystrybucji gazu inwestycje będą się koncentrowały na zwiększeniu przepustowości systemów i zwiększeniu zdolności przesyłowych od i do krajów sąsiedzkich. Inwestycje te mają umożliwić zwiększenie konsumpcji i poziomu bezpieczeństwa

w zakresie dostaw gazu w kraju, co ma pozwolić na znaczący wzrost roli tego paliwa w miksie energetycznym Polski (obok OZE gaz ma się stać w perspektywie do 2040 roku jednym z głównych komponentów miksu energetycznego).

W odniesieniu do konsumpcji paliw na potrzeby transportu działania mają zmierzać do likwidowania wszelkich barier rozwoju elektromobilności w celu zwiększenia udziału OZE w transporcie.

W następnych latach na znaczeniu będą także zyskiwały inwestycje w zakresie efektywności energetycznej, które mają mieć istotne przełożenie na spadek konsumpcji energii i poprawę jakości środowiska naturalnego.

Przeprowadzona została analiza potrzeb finansowych w powyższych sektorach. Łącznie dla energetyki szacunkowe potrzeby finansowe zawierają się w przedziale 484 639 – 577 834 mln zł, przy czym w poszczególnych obszarach szacunki potrzeb są następujące: wytwarzanie energii elektrycznej z OZE 92 987 – 179 982 mln zł, kogeneracja 26 253 mln zł, infrastruktura gazowa 54 888 mln zł, przesył energii elektrycznej 17 200 – 23 400 mln zł, dystrybucja energii elektrycznej 82 221 mln zł, efektywność energetyczna (budynki jedno i wielorodzinne) 149 859 mln PLN, elektromobilność 1 204 mln zł, ciepłownictwo 43 828 mln zł, biomasa 16 199 mln PLN.

Powyższe obszary przeanalizowano także pod kątem możliwego występowania luki finansowej.

W zakresie energetyki luka ta może wystąpić przede wszystkim w kontekście wytwarzania energii elektrycznej z OZE, elektromobilności oraz ciepłownictwa.

Niemniej jednak także w pozostałych obszarach istnieje potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych dla realizacji inwestycji o niskiej stopie zwrotu.

2.7 Ochrona środowiska

Sektor środowiska jest przedmiotem olbrzymich inwestycji od ponad trzydziestu lat. Przeprowadzone działania znacząco poprawiły sytuację w kilku dziedzinach, między innymi w zbiorowym zaopatrzeniu w wodę, odbiorze i oczyszczaniu ścieków, czy w sektorze odpadowym.

Największe braki w zakresie standardów funkcjonowania obserwuje się w kwestii jakości powietrza, gdzie wprowadzono ambitny, wieloletni program wsparcia inwestycji gospodarstw domowych. Ciągłe duże potrzeby dotyczą dalszej poprawy dostępności do sieci kanalizacyjnych i wodociągowych szczególnie na obszarach wiejskich, jak również w zakresie poprawy wydajności i jakości oczyszczalni ścieków. Nowym wyzwaniem są działania inwestycyjne związane ze zmieniającym się klimatem i dostosowaniem się do tych zmian, szczególnie w miastach.

Łączne potrzeby finansowe w zakresie ochrony środowiska zostały określone na poziomie około 350 512 mln zł, w tym w zakresie: retencji 15 802 mln zł, małej retencji 10 403 mln zł; zabezpieczenia przeciwpowodziowego 11 723 mln zł, adaptacji do zmian klimatu 60 000 mln zł, zagospodarowania odpadów 49 079 mln zł, oczyszczania ścieków 37 678 mln zł, sieci wodociągowych 30 399 mln zł, sieci kanalizacyjnych 60 195 mln zł, jakości powietrza 52 667 mln zł, ochrony bioróżnorodności 26 mln zł, gleby 22 540 mln zł.

Analiza ex ante - wykorzystanie środków z perspektywy finansowej 2014-2020

Ponowne wykorzystanie środków z perspektywy 2014-2020 zostało również szczegółowo zbadane w przeprowadzonej na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego Analizie potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim. W ramach przeprowadzonej Analizy ex-ante Ewaluator przeprowadził badania ankietowe zarówno w sektorze MŚP oraz jednostek samorządu terytorialnego w celu oszacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej. Szczegółowej analizie poddano skalę i przyczyny braku realizacji potrzeb inwestycyjnych, dokonano również oszacowania skali występowania luki finansowej. W analizach wykorzystano wyniki przeprowadzonej

ankiety CATI wśród firm sektora MŚP i JST z województwa kujawsko-pomorskiego, jak i dane dostępne w statystyce publicznej i inne raporty i opracowania z tego zakresu. W szczególności, w przyjętej metodologii ewaluator dokonał rewizji wyników raportu z szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej - w ramach badania „Opracowanie metodologii szacowania potrzeb finansowych oraz luki finansowej w obszarach polityki rozwoju wraz z pierwszym oszacowaniem” opracowanej w ramach badania realizowanego przez Ipopema i Epsec na zlecenie MFiPR, w celu poprawy wiarygodności otrzymanych wyników i uwzględnienia regionalnej specyfiki województwa kujawsko-pomorskiego.

Jak zostało to wskazane przez Ewaluatora, jeżeli chodzi o środki okresu 2014-2020, to – co do zasady – Instytucja Zarządzająca ma w zasadzie pełną swobodę, jeżeli chodzi o sposób wykorzystywania tych środków, pod warunkiem, że będą one wydatkowane na cele zgodne z celami RPO WK-P 2014-2020, przepis art. 45 Rozporządzenia Ogólnego dodatkowo wskazuje, że dotyczy to okresu do 8 lat od momentu upływu terminu kwalifikowalności wydatków, tj. do końca 2031 r. Środki, o których mowa powyżej mogą być wydatkowane zarówno w formie instrumentów finansowych jak i w formie dotacji lub instrumentów mieszanych (ograniczenia stawiają tylko przepisy krajowe, o czym niżej).

Nieco zawężające regulacje wprowadza polska Ustawa wdrożeniowa. Zgodnie z jej przepisami, środki pochodzące z IF w okresie kwalifikowalności powinny zostać wykorzystane zgodnie z regulacjami przewidzianymi w art. 44 Rozporządzenia Ogólnego, w okresie do 8 lat po upływie tego terminu zgodnie z regulacjami art. 45. Z kolei po upływie okresu 8 lat środki te są wykorzystywane „w formie wsparcia finansowego niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, przyznawanego w szczególności w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń, na realizację celów wynikających z programów rozwoju, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju”. W opinii Ewaluatora oznacza to, że na bazie tych przepisów nie jest możliwe wykorzystanie tych środków jako „czystych” dotacji, ale już przykład jako pożyczek z 70% umorzeniem jak najbardziej (limit 49,9% udziału komponentu bezzwrotnego dotyczy tylko środków 2021-2027).

Zdaniem Ewaluatora, znaczna część (lub nawet wszystkie) środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych powinna być dalej oferowana w formie instrumentów finansowych lub też instrumentów finansowych z komponentem bezzwrotnym, pozwoli to na wykorzystywanie tych środków przez wiele lat.

Jak zostało to wskazane, w przeprowadzonej Analizie potrzeb inwestycyjnych, nie ma konieczności z góry przesądzać, które środki powinny posłużyć do uruchomienia instrumentów danego typu; zaproponowano tylko, aby instrumenty skierowane do jednostek samorządu terytorialnego uruchamiać raczej na bazie środków 2014-2020 (ze względu na szerszy możliwy zakres stosowania). Propozycje parametrów poszczególnych instrumentów nie oznaczają, że podmiot zarządzający tymi instrumentami będzie musiał dokładnie w ten sam sposób określić ich parametry, dodatkowo, warto pamiętać, że w przypadku środków zwróconych nie ma ograniczeń związanych z zakazem pobierania prowizji od udzielanych pożyczek itp. Ewaluator zaproponował rozważenie uruchomienia (lub też kontynuowania oferowania) następujących, niżej opisanych, instrumentów finansowych.

1. Zaproponowano kontynuację udzielania pożyczki obrotowej. Jej oprocentowanie powinno mieć charakter rynkowy (co przy obecnym poziomie stopy bazowej nie powinno być jakkolwiek barierą), ewentualnie tylko dla młodych firm, w przypadku których

oprocentowanie byłoby stosunkowo wysokie, należałoby dopuścić oprocentowanie w wysokości stopa referencyjna + 100 punktów bazowych, w ramach pomocy de minimis. Być może należałoby też podnieść (na przykład do 200 tysięcy złotych) maksymalną wartość pożyczki, ze względu na wysoką inflację. Dodatkowo, w stosunku do okresu 2014-2020 zaproponowano rozważenie ograniczenia grupy docelowej tej pożyczki tylko do mikro i małych firm.

2. Zaproponowano ewentualne rozważenie opracowania nowego produktu, czyli pożyczki obrotowej dla podmiotów ekonomii społecznej (nie wszystkie PESy są przedsiębiorcami). Przy czym zwrócono uwagę, iż jego parametry powinny być zbliżone do wcześniej opisanego produktu, jednocześnie należałoby przewidzieć nieco wyższą szkodowość dla tego produktu, niż w przypadku standardowej pożyczki obrotowej. PES są bowiem w większości jednostkami o niskim poziomie kapitalizacji, a ponadto jakość zarządzania bywa dość zróżnicowana. Pożyczki powinny być oferowane na okres do 3 lat, w wysokości do 200 tysięcy złotych, powinny też być oprocentowane na poziomie odpowiedniej stopy referencyjnej KE. Naturalnie, tego typu pożyczki są oferowane ze środków europejskich (w ramach POWER, a następnie Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego), obecne (a zapewne i przyszłe) instrumenty mają jednak pewne ograniczenia, przykładowo, nie można ich przeznaczać na finansowanie pomostowe/prefinansowanie wydatków ponoszonych w związku z realizacją przedsięwzięcia, które będzie finansowane z funduszy strukturalnych, innych funduszy, programów, środków i instrumentów Unii Europejskiej, oraz na zapewnienie wkładu własnego do realizacji projektów współfinansowanych ze środków europejskich. W przypadku pożyczek oferowanych na bazie re-użycia tych ograniczeń nie trzeba by stosować.

3. Przedstawiono również propozycję kontynuacji oferowania pożyczki inwestycyjnej np. na zakup nieruchomości, o parametrach zbliżonych do pożyczki oferowanej ze środków re-użycia 2007-2013. Przepisy dotyczące ograniczenia finansowania zakupów gruntów znajdują się także w nowym Rozporządzeniu Ogólnym (art. 64 ust. 1 lit. b), są one prawie identyczne w stosunku do tych obowiązujących w okresie 2014-2020, co bardzo ogranicza możliwości zakupu nieruchomości przez firmy MŚP.

4. W opinii Ewaluatora, zasadne jest też uruchomienie (w momencie rozpoczęcia wdrażania FEdKP 2021-2027) pożyczki na wkład własny dla pośredników finansowych (zwanej też linią finansową), dzięki czemu pośrednicy nie dysponującymi wystarczającymi środkami do zapewnienia takiego wkładu byłiby w stanie startować w przetargach. Pożyczki takie były udzielane przeważnie przez regionalne fundusze rozwoju (np. Zachodniopomorski Fundusz Rozwoju, Wielkopolski Fundusz Rozwoju), na ogół na zasadach rynkowych. Na brak tego typu instrumentów w regionie zwracali zresztą uwagę w wywiadach przedstawiciele pośredników finansowych. Jeżeli taka pożyczka nie zostanie zaoferowana, może się okazać, że część pośredników nie będzie w stanie uczestniczyć w przetargach, nie dysponując odpowiednim wkładem własnym. Oczywiście, jeżeli na większą skalę rolę pośredników finansowych pełniłyby banki, to te instytucje dysponują wystarczającym wkładem własnym. Tego typu pożyczka powinna być udzielana na okres identyczny, jak produkty, do których będzie wnoszony wkład własny pośrednika, oprocentowana na poziomie stopy referencyjnej (lub preferencyjnie np. na poziomie 1% w ramach pomocy de minimis) i wypłacana w transzach, odpowiednio do harmonogramu uruchamiania odpowiednich instrumentów przez pośrednika finansowego. Przyjęto, że maksymalna wartość pożyczki nie powinna przekraczać 10% łącznej kwoty planowanych do udzielenia pożyczek.

5. Zaproponowano również uruchomienie instrumentu reporeczeniowego, dla zainteresowanych funduszy poręczeniowych. Chodzi o dywersyfikację ryzyka związanego z udzielaniem poręczeń, a więc i obniżenie ryzyka ponoszonego przez fundusze poręczeniowe. Wprowadzie doświadczenia z okresu 2014-2020 nie są korzystne, jednak wynikało to przede wszystkim z wąskiego zakresu instrumentu (poręczanie wyłącznie kredytów bankowych i pożyczek), jeżeli możliwe byłoby reporeczenie szerszego katalogu instrumentów (a więc także wadium, należytego wykonania umowy etc.) można przyjąć, że zainteresowanie instrumentem byłoby znacznie większe. Wskazano również, że zapotrzebowanie firm na poręczenia powinno być znaczące, gdyż na zainteresowanie skorzystaniem z poręczenia wskazywało ok. 35-38% badanych firm sektora MŚP. Z kolei od strony funduszy poręczeniowych reporeczenie pozwala na aktywność poręczeniową, nawet w sytuacji mniejszego kapitału. Wprowadzie oferta dostępna z poziomu krajowego (gwarancja de minimis, gwarancje w ramach programu PO IR oraz planowane w ramach FENG) jest dość atrakcyjna, jednak utrzymanie oferty z poziomu regionalnego wydaje się też jak najbardziej zasadne (poza wszystkim, nie wiadomo jak długo będzie dostępna oferta z poziomu krajowego).

6. Dodatkowo, zaproponowano usunięcie wykluczenia możliwości (re)poręczania, na bazie środków zwróconych, kredytów i pożyczek udzielanych w ramach FEKP 2021-2027, od strony formalnej nie ma bowiem żadnych przeciwwskazań, aby udzielać tego typu poręczeń (oczywiście przy respektowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej). Dzięki temu podmioty zaciągające pożyczki, a nie dysponujące wystarczającymi zabezpieczeniami, będą mogły skorzystać z finansowania dłużnego. Można natomiast dla takich (re)poręczeń obniżyć maksymalny udział reporeczenia w poręczeniu (na przykład z 80 do 70%), aby (przy założeniu maksymalnego 80% udziału poręczenia w poręczanym zobowiązaniu) udział reporeczenia wynosił maksymalnie 56% ($0,7 \cdot 0,8$). Maksymalna wartość poręczenia objętego reporeczeniem mogłaby wynosić 1 milion złotych, a reporeczane mogły być transakcje o zapadalności do 10 lat.

7. Analiza potrzeb inwestycyjnych wskazała również, iż pewien potencjał do zastosowania instrumentów finansowych, pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych z poprzednich programów, występuje też w sferze energetyki. W związku z powyższym zaproponowano rozważenie uruchomienia trzech typów instrumentów:

- Pierwszym takim instrumentem do ewentualnego uruchomienia byłaby pożyczka na rozwój zawodowych źródeł OZE, w tym farm fotowoltaicznych o mocy powyżej 0,5 MW, jeśli ewentualne negocjacje dotyczące przyjęcia wyjątku w linii demarkacyjnej w obszarze OZE nie przyniosą rezultatu. Pożyczka przeznaczona byłaby z założenia przede wszystkim na rozwój farm fotowoltaicznych i innych źródeł OZE, o mocy 1-2 MW. Założono, że pożyczka na rozwój zawodowych źródeł OZE przyznawana byłaby na warunkach preferencyjnych lub rynkowych (na poziomie stopy referencyjnej KE), bez umorzeń, z co najmniej 15-letnim okresem spłaty.

- Drugi instrumentem byłaby realizowany w obszarze OZE, poprzez wprowadzenie poręczeń wspomagających niewielkie firmy, inwestujące w zawodowe źródła OZE. W tym wypadku często wybieranym rozwiązaniem jest zakładanie spółki celowej dedykowanej pojedynczej inwestycji w OZE (np. farmie fotowoltaicznej, biogazowni), które to spółki jednak, co do zasady, nie posiadają własnego majątku czy historii kredytowej, i powstają zazwyczaj na terenach dzierżawionych (co uniemożliwia wykorzystanie tej nieruchomości jako zabezpieczenia). Jednocześnie, często osoby zakładające taką spółkę nie dysponują

odpowiednim twardym zabezpieczeniem inwestycji, np.

w postaci innej nieruchomości, na której można ustanowić hipotekę. Problem braku odpowiednich zabezpieczeń jest szczególnie istotny w okresie budowy farmy, gdy nie ma możliwości ustanowienia zastawu na instalacji OZE. Obszar ten stanowi pewną niszę, potencjalnie do zagospodarowania poprzez objęcie takich instalacji możliwością uzyskania poręczenia w ramach środków zwróconych. Ten produkt mógłby być uruchamiany w ramach produktu reporenceniowego, niezbędne byłyby tylko odpowiednie działania promocyjno-informacyjne.

- Trzeci instrument zaproponowano w obszarze efektywności energetycznej, gdyż 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. Klienci dokonujący takich inwestycji, mimo że ich projekty mają duży potencjał dochodowy i są relatywnie bezpieczne, są wykluczani z możliwości uzyskania kredytu przez banki, gdyż założona spółka celowa nie ma historii kredytowej, a jedynym jej majątkiem jest wniesiony aportem budynek, który nie generuje jeszcze żadnych przychodów. Potencjalnie stanowi to również pewną niszę do objęcia poręczeniami ze środków zwróconych (mogłoby to mieć miejsce w ramach ogólnego instrumentu (re)poręczeniowego, natomiast zapewne, podobnie jak i w poprzednim przypadku, wymagałoby zapewne prowadzenia przez fundusze poręczeniowe odpowiednich działań promocyjno-informacyjnych).

8. Aktualnie w regionie nie są wdrażane instrumenty finansowe skierowane na wsparcie procesów inwestycyjnych w miastach, także rewitalizacyjnych. Niektóre regiony wykorzystują środki będące

w ich dyspozycji wdrażając pożyczki miejskie, będące uzupełnieniem dla oferty z EFRR. Przykładowo, Pomorski Fundusz Rozwoju wdrażał pożyczkę miejską mającą na celu poprawę konkurencyjności oraz zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej i osiedleńczej miast regionu, a także wzmocnienie potencjału społecznego i gospodarczego. Środki można było przeznaczyć na sfinansowanie inwestycji na zdegradowanych obszarach miejskich, na obiekty użyteczności publicznej, infrastrukturę kulturalną, obiekty punktowej infrastruktury służącej rozwojowi funkcji gospodarczych, obiekty zabytkowe i ich zespoły, podnoszenie jakości przestrzeni publicznej w ramach układów urbanistycznych oraz infrastrukturę transportu zbiorowego.

9. Zaproponowano także rozważenie uruchomienia instrumentu dłużnego dla jednostek samorządu terytorialnego, finansującego inwestycje infrastrukturalne, na przykład w obszarze infrastruktury drogowej, infrastruktury wodno-kanalizacyjnej, gospodarki odpadami, transportu, zdrowia czy kultury. Założono, że tego typu finansowanie mogłoby dotyczyć niewielkiej liczby ważnych dla Regionu projektów, indywidualne transakcje mogły być stosunkowo wysokie (np. do wysokości 10-20 milionów złotych), zapadalność pożyczek powinna być stosunkowo długa (np. do 15 lat), a oprocentowanie niskie (np. 1%).

10. Jednocześnie na bazie środków zwróconych, dopuszcza się także przeznaczenie części środków na wkład własny do instrumentów finansowych w ramach FEdKP 2021-2027 dla spółek będących własnością Województwa, takich jak Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy. Wkład może być przekazywany z wykorzystaniem przepisów ustawy prawo zamówień publicznych.

Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego¹³

„Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego” powstał w ramach Projektu „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem”, finansowanego z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju z Programu Strategicznego GOSPOSTRATEG, realizowanego przez konsorcjum w składzie: Województwo Kujawsko-Pomorskie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

W ramach powyższego projektu, opracowanie „Programu rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego” było przedmiotem zlecenia ze strony Województwa Kujawsko-Pomorskiego do Firmy PwC Advisory spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k, która w latach 2019-2021 wykonała kompleksowe analizy diagnostyczne oraz przedstawiła rozwiązania wariantowe składające się na kompletny projekt dokumentu (dotyczące kierunków rozwoju gospodarczego, systemu zarządzania rozwojem gospodarczym, systemu wdrażania i monitorowania zaproponowanych rozwiązań), na podstawie których Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, adaptując lub zmieniając zaproponowane rozwiązania i dokonując uzupełnień, podjął decyzje dotyczące rozwiązań uwzględnionych w finalnej wersji Programu.

Stanowiskiem Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 27 maja 2021r. w sprawie propozycji zmian instytucjonalnych dla Samorządu Województwa będących efektem I etapu Projektu REGIOGMINA, postanowiono powierzyć rolę Regionalnej Instytucji Finansowej spółce Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o. o., która została powołana w celu wspierania i promowania rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego poprzez wprowadzenie na rynek regionalny instrumentów finansowych asygnowanych na realizację celów polityki rozwoju Województwa. Rolą RIF będzie organizowanie, zarządzanie i koordynacja aktywności związanej z finansowaniem działalności rozwojowej w regionie (w formie zwrotnego wsparcia finansowego).

Propozycja powierzenia roli RIF KPFR Sp. z o. o. jest również realizacją zapisu ustawy o Samorządzie Województwa, która przewiduje, że dla działalności związanej m. in. z pobudzaniem aktywności gospodarczej czy podnoszeniem poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa, Województwo może utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej (Ustawa o Samorządzie województwa, art. 13, pkt. 1a).

W toku prac analitycznych poprzedzających opracowanie Programu rozwoju gospodarczego, zidentyfikowano obszary wymagające wsparcia finansowego. Należy zaznaczyć, że są to potrzeby, które powinny być systematycznie aktualizowane. Obecnie wyróżniono pięć podstawowych obszarów zapotrzebowania na instrumenty RIF:

- MŚP + Innowacje;
- Infrastruktura;
- Ochrona środowiska + zmiany klimatyczne;
- Deficyt budżetowy JST;

¹³ Uchwała nr 6/202/22 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 16 lutego 2022 r. w sprawie przyjęcia Programu rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego.

- Rozwój społeczny (inne potrzeby JST).

Poszczególne obszary scharakteryzowano w poniższym zestawieniu.

<u>Poszczególne obszary scharakteryzowano w poniższym zestawieniu.</u> <u>Obszary interwencji</u>	<u>Kluczowi adresaci działań</u>	<u>Zidentyfikowana potrzeba wsparcia finansowego</u>
<u>Wsparcie przedsiębiorczości, innowacyjności i internacjonalizacji firm w województwie kujawsko-pomorskim (dalej: „MŚP + Innowacje”)</u>	<u>Przedsiębiorcy</u> <u>IOB</u>	<u>Firmy chętnie korzystają z dostępnych instrumentów wsparcia, wskazując na potrzebę ich kontynuacji oraz nowe obszary wymagające wsparcia. Należy kontynuować wsparcie działań innowacyjnych, a nawet badawczo-rozwojowych, tym bardziej, że zainteresowanie instrumentami wsparcia utrzymuje się na wysokim poziomie. Finansowaniem należy objąć także instytucje wspierające przedsiębiorczość (IOB), warto jest ułatwić im zwiększenie i profesjonalizację oferty dla firm.</u>
<u>Wsparcie inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego (dalej: „Infrastruktura”)</u>	<u>Jednostki samorządu terytorialnego, spółki komunalne</u>	<u>JST zgłaszają zapotrzebowanie na wsparcie finansowe inwestycji infrastrukturalnych, np. uzbrojenia terenów inwestycyjnych, budowy lub modernizacji dróg, itp.</u>
<u>Finansowanie działań sprzyjających ochronie środowiska i przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym (dalej: „Ochrona środowiska + zmiany klimatyczne”)</u>	<u>Jednostki samorządu terytorialnego, przedsiębiorcy, osoby fizyczne</u>	<u>W związku z polityką klimatyczną UE, pojawia się zapotrzebowanie na instrumenty dedykowane zagadnieniom mającym na celu przeciwdziałanie zmianom klimatu. W przypadku działań nakierowanych na realizację celów środowiskowych</u>

Finansowanie deficytów
budżetowych jednostek
samorządu terytorialnego

(dalej: „Deficyt budżetowy
JST”)

Jednostki samorządu
terytorialnego

Finansowanie potrzeb
ogólnych jednostek
samorządu terytorialnego
(dalej: „Rozwój społeczny
(inne potrzeby JST)”)

Jednostki samorządu
terytorialnego, spółki
komunalne

i klimatycznych, należy
wesprzeć podmioty
wykorzystując różne
instrumenty, także hybrydę
finansowania instrumentami
dotacyjnymi i instrumentów
inżynierii finansowej.

W wyniku pandemii COVID-19
istnieje duże
prawdopodobieństwo, że w
budżetach JST wystąpią
deficyty, które będą musiały
zostać sfinansowane (w
wyniku zamrożenia
gospodarki). Należy zwrócić
uwagę, że interwencja RIF w
zakresie finansowania deficytu
budżetowego jest powinna być
incydentalna i nie stanowić
standardowej praktyki w
czasie prosperity
gospodarczego.

Finansowanie zadań własnych
JST takich jak ochrona
zdrowia, pomoc społeczna,
edukacja, działania w zakresie
kultury, budowa obiektów
użyteczności publicznej,
porządek publiczny.

Ponadto w ramach dokumentu założono w pkt II.3.2. Pożyczki na certyfikację - przedsięwzięcie polega na stworzeniu systemu pożyczek dla przedsiębiorców podejmujących wysiłki na rzecz certyfikacji swoich produktów, w tym w celu wprowadzenia ich na rynki zagraniczne. Istotną barierę stanowią koszty certyfikacji produktów, bądź tłumaczeń dokumentów warunkujących wprowadzenie produktów na rynki. Przedsiębiorcy zgłaszają zapotrzebowanie na finansowanie również takich działań. Z uwagi na wdrożeniowy charakter działania, wsparcie powinno być udzielane poprzez mechanizmy zwrotne, udzielane na zasadach rynkowych. Warto jest rozważyć połączenie instrumentów zwrotnych, ze wsparciem dotacyjnym działań doradczych w zakresie certyfikacji produktów. Wartość jednej pożyczki powinna zależeć od rodzaju prowadzonej działalności oraz zaawansowania rozmów handlowych prowadzonych przez eksportera. Przyjmuje się, że kwota jednej pożyczki średnio wyniesie 400 tys. PLN, a nie powinna przekraczać 1 mln PLN. Jednocześnie okres spłaty pożyczki w przypadku udanej sprzedaży na rynku docelowym może być stosunkowo krótki. Pozwoli to na angażowanie środków we wsparcie kolejnych podmiotów. Pożyczki „na certyfikację” powinny być udzielane na zasadach analogicznych do rynkowych (przede wszystkim w zakresie oprocentowania), aby program nie stanowił

pomocy publicznej. W przeciwnym przypadku mógłby zostać uznany za niedozwoloną pomoc wywozową. Szacowana wartość alokacji to od 4 do 4,5 mln zł dla uruchomienia instrumentu finansowego.

W ramach działania III.1.1 założono Pożyczki na uzbrajanie terenów inwestycyjnych

Przedsięwzięcie zakłada stworzenie systemu pożyczek na preferencyjnych warunkach dla gmin i przedsiębiorców, które można przeznaczyć na uzbrojenie terenów inwestycyjnych. Pożyczki na uzbrojenia terenów inwestycyjnych powinny dotyczyć w szczególności terenów położonych w sąsiedztwie istniejącego korytarza autostrady A1 oraz dróg podlegających rozbudowie: S5 oraz (w przyszłości) S10; terenów położonych w gminach, które posiadają potencjał (np. na podstawie analizy gospodarki inwestycyjnej województwa), ale charakteryzują się niską podażą wysokiej jakości terenów inwestycyjnych. Ponadto pożyczki powinny być dostępne także na zakup terenów (z przeznaczeniem na inwestycje), ich uzbrojenie oraz sprzedaż potencjalnym inwestorom. W wypadku dużego zainteresowania produktem finansowym o skali przekraczającej przeznaczoną alokację, wybór terenów powinien zostać dokonany w trybie konkursowym, na podstawie złożonych aplikacji, biorąc pod uwagę ocenę potencjału poszczególnych zgłoszonych terenów. Ocena powinna zostać dokonana na podstawie analizy wielokryterialnej, w tym w szczególności uwarunkowań infrastrukturalnych, transportowych, społecznych (w tym związanych z lokalnym rynkiem pracy), środowiskowych i planistycznych. Uzbrojenie terenów pozwoli na znaczące podniesienie ich wartości oraz atrakcyjności dla ewentualnych inwestorów. Przedsięwzięcie będzie posiadać charakter komplementarny z przedsięwzięciem „Regionalny Operator Inwestorski”. Dostępne będą 3 modele uzbrajania terenu: samodzielne przez przedsiębiorcę, samodzielne przez JST, formuła kooperacyjna z pomocą Regionalnego Operatora Inwestorskiego. W zależności od przyjętych rozwiązań w ramach programów unijnych, pożyczki mogą podlegać częściowemu umarzaniu bądź dofinansowanie może przyjąć formę dotacyjną. Szacowana wartość alokacji na wdrożenie instrumentu finansowego to od 60 do 65 mln zł.

Założono także działanie pod nr I.2.1. Pakiet dla Starterów

Przedsięwzięcie dotyczy form wsparcia na utworzenie działalności gospodarczej w postaci dotacji oraz pożyczek na korzystnych warunkach dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą, a także zapewnienie wsparcia doradczego przez pierwsze trzy lata od rozpoczęcia działalności gospodarczej. Preferowane powinny być projekty z zakresu inteligentnych specjalizacji województwa. Należy utrzymać dotychczasowe formy wsparcia na utworzenie działalności gospodarczej jednocześnie podnosząc limity wysokości wsparcia do poziomu, który pozwoli na uruchomienie działalności produkcyjnej oraz dopuszczając możliwość montażu dotacji z instrumentami finansowymi. Obecnie wartości jednostkowego wsparcia skutkują uruchamianiem firm usługowych i drobnego handlu, ponieważ działalność produkcyjna wymaga znacznie wyższego zaangażowania finansowego. Należy otworzyć programy dotacyjne dla wszystkich zainteresowanych niezależnie od ich statusu na rynku pracy. Ponadto pożądanym jest, aby przedsiębiorcy znajdujący się na początkowym etapie funkcjonowania mogli liczyć na wsparcie profesjonalnych doradców w trzech podstawowych obszarach: finansowym, sprzedażowym i prawnym, ponieważ pierwsze 36 miesięcy to najtrudniejszy okres dla firmy. Wsparcie byłoby ograniczone limitami rocznymi. Obecne programy dotacyjne uniemożliwiają pomoc w okresie po rejestracji działalności gospodarczej. Szacowana wartość alokacji dla uruchomienia instrumentu to od 30 do 35 mln zł.

W ramach działania nr I.3.2. Programy akceleratorne realizowane we współpracy z dużymi przedsiębiorstwami wskazano potrzebę realizacji przedsięwzięcia polegającego na stworzeniu programu akceleratornego, w ramach którego duże przedsiębiorstwa obejmują opieką start-upy przy wsparciu finansowym strony publicznej. Jedną z rekomendowanych form wykorzystania potencjału dużych przedsiębiorstw do rozwoju mniejszych podmiotów jest tworzenie, w oparciu o współfinansowanie ze środków publicznych, programów akceleracji start-upów, które korzystają z możliwości rozwinięcia swoich innowacyjnych produktów w partnerskiej współpracy z dużymi przedsiębiorstwami. Duże firmy wnoszą do programu swoje doświadczenie, posiadaną wiedzę i infrastrukturę. Regionalny system akceleratorów biznesu polegałby na kierowaniu zamówień przez duże korporacje z regionu kujawsko-pomorskiego na produkty opracowane i walidowane w ramach programu przez firmy o charakterze start-upów. W ramach programu wsparcie będzie udzielane dużym firmom dla zapewnienia możliwości doradztwa i identyfikacji rynku start-upów, wejścia kapitałowe przewidziane są dla start-upów, które podpiszą umowy z dużymi firmami na rzecz realizacji dostaw. Wsparcie kapitałowe będzie udzielane przez spółkę samorządu województwa lub wybranego w trybie konkurencyjnym operatora. Szacowana wartość alokacji dla uruchomienia programu to od 15 do 30 mln zł.

II.1.2. Pakiet Innowacje: Wsparcie finansowe i doradcze w zakresie innowacji obejmuje dotychczasowe formy wsparcia dotacyjnego na prowadzenie prac badawczo-rozwojowych, jednocześnie oferując instrumenty finansowe na etap uruchamiania produkcji. Dostępność rynkowa instrumentów winna być skoordynowana w czasie. Wsparcie powinno obejmować:

- wspieranie kontaktów biznes – nauka w celu tworzenia nowych rozwiązań (voucher badawczy)
- wspieranie realizacji procesów badawczo –rozwojowych w przedsiębiorstwach (fundusz badań i wdrożeń) Powyższe działania powinny prowadzić do:
- wspierania ryzykownych elementów inwestycji przedsiębiorstw w badania i rozwój, w tym linii pilotażowych, wczesnej walidacji produktów, certyfikacji i zaawansowanych systemów produkcji, poprzez system elastycznych instrumentów zwrotnych,
- ułatwianie wdrażania inicjatyw i projektów opartych o współpracę nauki i biznesu w celu umożliwienia szerszej komercjalizacji wyników badań naukowych oraz zapewnienia innowacyjnych i opartych na badaniach naukowych rozwiązań dla przedsiębiorstw, poprzez stworzenie warunków popytowych i celowych dzięki elastycznemu systemowi instrumentów zwrotnych. Formy wsparcia powinny być adekwatne do typów projektów.

W szczególności, finansowanie dotacyjne powinno być zapewnione dla projektów najbardziej innowacyjnych przede wszystkim na prowadzenie własnych prac B+R i najbardziej ryzykownych, np. wsparcie start-upów, zielonych technologii, które są z założenia droższe, a tym samym mniej atrakcyjne dla przedsiębiorstw, ekoprojektowanie. Z kolei instrumenty finansowe – wejścia kapitałowe powinny być dostępne dla projektów i produkcji masowej i być zaprojektowane tak, aby przyczynić się do jak największej skuteczności wdrożeniowej efektów badawczo -rozwojowych. Ponadto należy pamiętać, że rozwój innowacyjności wymaga sprawnie funkcjonującego zaplecza badawczo-rozwojowego, w postaci ośrodków innowacji i przedsiębiorczości oraz uczelni wyższych. Usługi powinny obejmować nie tylko etap prowadzenia badań, tj. opracowania produktu/usługi, lecz powinny się raczej

koncentrować na komercjalizacji wyników badań i etapie wprowadzenia produktu na rynek. Szacowana wartość instrumentu to 65-70 mln zł.

Doświadczenia i sposób wykorzystania środków zwróconych z perspektywy 2007-2013

Warto wskazać, że województwo kujawsko-pomorskie dysponuje już doświadczeniami z wykorzystania środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach RPO WK-P 2007-2013. Tak obecnie, jak i poprzednio, środki zwrócone z instrumentów inżynierii finansowej nie mają statusu europejskich, co oznacza, że nie podlegają reżimowi prawnemu i zasadom wdrażania i rozliczania funduszy strukturalnych. Naturalnie, mają nadal status środków publicznych zgodnie z treścią Ustawy o finansach publicznych¹⁴.

Województwo Kujawsko-Pomorskie w perspektywie 2007-2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego przeznaczyło około 184 mln zł na instrumenty finansowe.

Środki finansowe przeznaczone w okresie 2007-2013 na Instrumenty Inżynierii Finansowej w ramach RPO WK-P 2007-2013, po ich zwrocie w ramach tzw. polityki wyjścia do dysponenta¹⁵ środków, tj. Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego, muszą zostać ponownie wykorzystane na rzecz projektów z zakresu obszarów miejskich, na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym, zgodnie z art. 98 ustawy wdrożeniowej.

Wprowadzając instrumenty inżynierii finansowej do katalogu form interwencji RPO WK-P 2007-2013, Województwo zapewniło sobie możliwość wielokrotnego wykorzystywania środków finansowych na wsparcie zwrotne w ww. obszarach.

Jak już to zostało wskazane powyżej środki zwrócone z instrumentów inżynierii finansowej nie mają statusu funduszy strukturalnych, co oznacza, że nie podlegają reżimowi prawnemu i zasadom wdrażania i rozliczania funduszy strukturalnych, z zachowaniem ich przeznaczenia zgodnie z art. 78 ust. 7 rozporządzenia nr 1083/2006, a Zarząd Województwa jest ich jedynym dysponentem.

Wobec powyższego dnia 20 grudnia 2017 roku zawarto Umowę nr WZP.273.36/2017 o powierzeniu zadania publicznego pomiędzy Województwem Kujawsko-Pomorskim a Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju Sp. z o.o., która została zawarta w trybie „in house” na podstawie art. 67 ust. 11 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁶.

Struktura wdrażanych w ramach ww. umowy Produktów Finansowych

Województwo Kujawsko-Pomorskie posiada już doświadczenie w zakresie ponownego wykorzystania środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie 2007-2013. Poniżej przedstawiono strukturę wdrażania środków, którymi

¹⁴ Dz.U. 2021 poz. 305 z późn. zm.

¹⁵ Status Zarządu Województwa jako dysponenta środków (należy podkreślić, że brak jest definicji legalnej „dysponenta” w przepisach krajowych), a nie właściciela środków determinuje ograniczenia w zakresie sposobów ponownego wykorzystania środków w ramach re-użycia - możliwości dokapitalizowania podmiotów, w których samorząd województwa posiada udziały lub akcje (np. funduszy pożyczkowych, poręczeniowych czy regionalnych funduszy rozwoju).

¹⁶ Dz. U. 2015, poz. 2164 z późn. zm.

zarządza do końca 2023 roku na mocy zawartej Umowy Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o.

I. Pożyczka inwestycyjna (Metryka A)

W ramach oferowanego produktu finansowego zaoferowano wsparcie w wysokości do 1.000.000,00 zł. Z zastrzeżeniem, iż maksymalny okres spłaty Pożyczki inwestycyjnej o wartości do 500.000,00 zł nie może być dłuższy niż 60 miesięcy od dnia podpisania umowy pożyczki, a dla pożyczki powyżej 500.000,00 zł nie może być dłuższy niż 84 miesiące od dnia podpisania umowy pożyczki. Ponadto, w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 dopuszczono wydłużenie spłaty pożyczki inwestycyjnej o wartości do 500.000,00 do 84 miesięcy, w indywidualnych i uzasadnionych przypadkach, a dla pożyczki powyżej 500.000,00 do 108 miesięcy, w indywidualnych i uzasadnionych przypadkach. W ramach instrumentu są finansowane m.in. zakup nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych. Udział Pożyczki inwestycyjnej w koszcie realizowanego przedsięwzięcia może stanowić do 80% wartości ponoszonych wydatków. Pożyczki inwestycyjne udzielane Odbiorcom Wsparcia są oprocentowane na warunkach rynkowych.

II. Pożyczka obrotowa (Metryka B)

W ramach oferowanego wsparcia wartość pożyczki wynosiła pierwotnie do 200.000,00 zł. Na mocy zawartego Aneksu do Umowy zlecenia zadań zwiększono maksymalną kwotę pożyczki obrotowej do 500.000,00 zł. Maksymalny okres spłaty Pożyczki obrotowej nie może być dłuższy niż 36 miesięcy od dnia podpisania umowy pożyczki. Jednak w związku z wystąpieniem pandemii COVID-19 dopuszczono możliwość wydłużenia okresu spłaty pożyczek do 60 miesięcy, w indywidualnych i uzasadnionych przypadkach. W ramach instrumentu finansowane są przedsięwzięcia wspomagające bieżącą płynność finansową Odbiorcy Wsparcia, m.in. zakupy surowców i towarów handlowych, koszty stałe i bieżące firmy m.in. ubezpieczenia mienia firmy, koszty reklamy, promocji, koszty wynajmu, bieżącej obsługi prawnej, księgowej, koszty wynagrodzeń, obsługi biura: telefon, prąd, opłaty za licencję. Udział Pożyczki obrotowej w koszcie realizowanego przedsięwzięcia może stanowić do 100% wartości ponoszonych wydatków.

III. Wkład finansowy przeznaczony na realizację programów krajowych, programów finansowanych przez KE i innych np. BGK, wymagających wniesienia wkładu krajowego (Metryka C)

Środki zwrócone z instrumentów inżynierii finansowej mogą zostać również przeznaczone jako wkład własny do projektów realizowanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Zgodnie z treścią Ustawy wdrożeniowej dysponent tych środków posiada uprawnienia do dysponowania tymi środkami, czyli podejmowania decyzji o ich przeznaczeniu i zasadach wykorzystania, w ramach wynikających z przepisów prawa. Mając powyższe na uwadze, Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego podjął decyzję o przeznaczeniu części środków jako wkład własny do projektów realizowanych w formie instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020.

Wartość pożyczki, okres budowy portfela pożyczek, maksymalny okres spłaty oraz cel finansowania wynikają z umowy zawartej przez Pośrednika Finansowego z podmiotem wymagającym wniesienia wkładu krajowego na realizację programów krajowych, programów finansowanych przez KE i innych np. BGK lub umowy zawartej przez Pośrednika

Finansowego z podmiotem wymagającym wniesienia wkładu krajowego uzupełniającego bezpośredni wkład finansowy ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. Powyższe zapewniało prawidłową realizację projektów w ramach umów zawieranych przez IZ RPO WK-P 2014-2020 z EBI, BGK i KPFR

Ponadto, w 2023 r. Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. ogłosił konkurs na wybór Pośrednika Finansowego, któremu zostały przekazane środki w formie oprocentowanej pożyczki na udzielanie poręczeń MŚP. Planowana alokacja środków przeznaczona na udzielenie pożyczki wyniosła ok. 13 000 000 PLN. Wybór Pośrednika Finansowego został przeprowadzony z pominięciem ustawy PZP, dokonano go w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego, w trybie otwartego, niedyskryminującego konkursu, w którym oferenci otrzymywali punkty za zaproponowaną marżę oraz liczbę umów zawartych z podmiotami rynku finansowego. Umowy pożyczki z Pośrednikiem Finansowym będą zawarte na 10 lat, z możliwością wydłużenia w uzasadnionych przypadkach do maksymalnie 13 lat (jest to maksymalny okres spłaty pożyczki). Aby utrzymać oprocentowanie podstawowe pożyczki Pośrednik Finansowy będzie zobligowany do udzielenia Jednostkowych Poręczeń na łączną wartość 100% kwoty udzielonej Pożyczki w okresie 3 (trzech) lat od wypłaty udzielonej Pożyczki oraz do wygenerowania w Podstawowym Okresie Spłaty (10 lat) ze środków udzielonej Pożyczki dodatkowej akcji poręczeniowej (udzielenia dodatkowych Jednostkowych Poręczeń Odbiorcom Wsparcia) w wysokości co najmniej trzykrotności kwoty udzielonej Pożyczki (Mnożnik).

W każdym momencie obowiązywania Umowy Pożyczki suma kwot Jednostkowych Poręczeń udzielonych przez Pośrednika Finansowego danemu Odbiorcy Wsparcia nie będzie mogła przekroczyć Limitu Poręczenia, tj. łącznie kwoty 2 000 000,00 PLN i jednocześnie nie więcej niż 20% udzielonej Pożyczki. Maksymalny okres na jaki udzielane będą Jednostkowe Poręczenia, wysokość pobieranej prowizji należy do decyzji Pośrednika Finansowego. Produkt skierowany będzie do mikro, małych lub średnich przedsiębiorstw w rozumieniu przepisów załącznika nr I Rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu, prowadzących działalność gospodarczą na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego (dalej: GBER).

Demarkacja między IIF (2007-2013), IF w 2014-2020 i IF 2021-2027 w województwie kujawsko-pomorskim

W perspektywie długookresowej potrzeba zapewnienia odpowiedniej demarkacji we wdrażaniu instrumentów finansowych zostanie zapewniona poprzez przyjęcie modelu wdrażania instrumentów zwrotnych wyłącznie poprzez jedną wyspecjalizowaną w danym zakresie jednostkę. Ideą utworzenia Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. jest koncentracja i spójność zarządzania zwrótnymi instrumentami finansowymi. Docelowym modelem działalności Spółki jest zarządzanie środkami finansowymi pochodzącymi nie tylko ze zwrotów z Regionalnych Programów Operacyjnych Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 i 2014-2020, ale również pełnienie roli Menadżera Funduszu Funduszy dla poddziałania 1.6.1 RPO WK-P 2014-2020 oraz Menadżera Funduszu Powierniczego w perspektywie 2021-2027. Umożliwia to kształtowanie instrumentów w taki sposób, aby w

możliwie maksymalnym stopniu odzwierciedlały one aktualne i perspektywiczne potrzeby nie tylko regionalnego sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, ale także jednostek sektora finansów publicznych. Powyższe stworzy dla władz regionu nowe możliwości w zakresie wdrażania zwrotnych środków finansowych w stosunku do różnych kierunków interwencji.

W ocenie Departamentu Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza liczba programów oferujących środki unijne na poziomie regionalnym i krajowym przy zastosowaniu zróżnicowanych instrumentów kreuje pozytywny efekt komplementarności instrumentów stosowanych dotychczas w ramach RPO WK-P 2014-2020 a wsparciem ze środków krajowych, przy czym należałoby zwrócić w szczególności uwagę na możliwość pokrywania się obszarów wsparcia z uwagi na rozległość tematyczną i popularność obszarów, w których beneficjenci najczęściej korzystają ze wsparcia. W trakcie procesu wykorzystywania środków zwróconych z instrumentów finansowych 2014-2020, środków zwróconych z perspektywy finansowej 2007-2013 oraz wdrażania instrumentów zwrotnych FEdKP 2021-2027 uwzględnia się istniejące ryzyko kanibalizacji form wsparcia planowanych do wdrożenia w perspektywie finansowej 2021-2027 ze środkami z poprzednich perspektyw (2014-2020 oraz 2007-2013). Pomimo szukania nowych rozwiązań i obszarów wsparcia, ryzyko to jest wysokie. Zgodnie z rozporządzeniami alokacje muszą być wykorzystane w konkretnym celu oraz w wyznaczonym czasie. Do wykorzystania pozostają środki z perspektyw finansowych 2007-2013 oraz środki z perspektywy 2014-2020. Należy mieć również na uwadze, iż główny nacisk położony zostanie na możliwie najszerze wykorzystanie środków w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, przy zapewnieniu możliwości użycia niewykorzystanych dotąd środków w sposób wspierający i uzupełniający bieżące działania. Ponadto, zakłada się bieżącą obserwację zmian zachodzących na rynku m.in. celem umożliwienia zapewnienia wspierania nowych obszarów, których nie zidentyfikowano na poziomie przeprowadzonych wcześniej ocen warunków rynkowych, oraz celem uszczegółowienia parametryzacji oferowanych instrumentów zwrotnych.

Departament Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza stoi na stanowisku, iż konieczny jest bieżący monitoring sytuacji gospodarczej regionu w celu dostosowywania oferty instrumentów finansowych do potrzeb inwestycyjnych i finansowych odbiorców ostatecznych występujących w danym czasie. Zasadność podjęcia takich działań wynika m.in. z faktu niestabilnej sytuacji rynkowej i nieprzewidzianych zmian w gospodarce w wyniku pandemii COVID-19. Uelastycznienie oferty w ramach reużycia środków może stanowić pewien „bufor” bezpieczeństwa w sytuacji, gdy wymagana będzie szybka reakcja na znaczne pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej w regionie.

Ocena warunków rynkowych wskazująca na zapotrzebowanie na wspieranie określonych inwestycji w ramach powtórnego wykorzystania zasobów zwróconych z IIF RPO WK-P 2007-2013 i IF 2014-2020 – decyzje kierunkowe Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego

Biorąc pod uwagę wyniki ww. analiz dot. zapotrzebowania i możliwych form realizacji interwencji w ramach powtórnego wykorzystania środków wycofanych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej należy mieć na uwadze ograniczone zasoby środków powracających i ich dostępność w „czasie” z uwagi na długi okres wygaszania portfeli pożyczkowych / poręczeniowych (nawet do 20 lat) czy okres wyjścia z instrumentów

kapitałowych (do 10 lat). Prognozowany zwrot środków z instrumentów finansowych w podziale na lata wymaga zaplanowania struktury udzielenia wsparcia zwrotnego w okresie najbliższych 10 lat. Wyraz temu założeniu dają zapisy Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013, stanowiąca załącznik do Uchwały Nr 38/1792/17 Zarządu Województwa z dnia 29.09.2017 r z późn. zm. (zał. nr 2) i Strategia Inwestycyjna dla reużycia środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 stanowiąca załącznik do Uchwały Nr 45/2397/23 Zarządu Województwa z dnia 08.11.2023 (zał. nr 3), które zawierają planowaną strukturę zaangażowania środków finansowych zwróconych z IF RPO WK-P 2014-2020.

Na wstępie należy zaznaczyć, że z uwagi na potrzebę zapewnienia prawidłowego wdrażania instrumentów finansowych łączonych z dotacjami w ramach programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza na lata 2021-2027 należy w pierwszej kolejności zapewnić środki na wkład własny do ww. instrumentów. Powyższe jest istotne z uwagi na krótki okres kwalifikowalności wydatków do końca 2029 r. (6 lat), jak również doświadczenia obecnej perspektywy, który uwydatniły, że najsprawniej wdrażane są instrumenty finansowe przez lokalne fundusze pożyczkowe, do których wkład krajowy do projektu wnoszony był w zgodzie z przepisami PZP.

Ponadto istotne pozostaje kontynuowanie wsparcia dla sektora MŚP, w tym m.in. w formie pożyczek inwestycyjnych komplementarnych do wsparcia oferowanego ze środków FEdKP 2021-2027 np. pożyczki inwestycyjnej na zakup nieruchomości czy dalsze wspieranie oferty gwarancyjnej/ poręczeniowej/ reporęczeniowej. Z kolei z uwagi na wysokie stopy procentowe i negatywne doświadczenia związane z wdrażaniem wejść kapitałowych w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 (zmniejszenia alokacji) oraz brak doświadczeń we wdrażaniu wejść kapitałowych ze strony regionalnych funduszy rozwoju, funduszy pożyczkowych i funduszy poręczeniowych, jak również niepewną stopę zwrotu z inwestycji zakłada się w pierwszej kolejności działanie poprzez formy pożyczkowe, poręczeniowe lub wsparcie zwrotne, w ramach którego dopuszcza się w uzasadnionych przypadkach brak spłaty części pożyczonego kapitału. Ponadto należy wskazać, że zgodnie z demarkacją udzielanego wsparcia bogata oferta wejść kapitałowych zostanie zagwarantowana na poziomie krajowych programów operacyjnych np. programu Fundusze Europejskie na rzecz Nowoczesnej Gospodarki na lata 2021-2027. Jednocześnie wsparcie certyfikacji produktów na nowych rynkach będzie możliwe w ramach dz. 1.4 FEdKP 2021-2027 w formie dostępu do pożyczek oferowanych na zasadach rynkowych. Pożyczki na rozwój działalności gospodarczej czy wsparcie PES założono na poziomie programu krajowego Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego na lata 2021-2027. Natomiast wsparcie uzbrojenia terenów inwestycyjnych dla JST i przedsiębiorstw odbywa się w formie dotacji w ramach Krajowego Programu Odbudowy oraz w ramach Działania: 5.9 (ZiT BydOF), Działania 5.10 (ZiTy Regionalne) oraz Działania 5.15 (OPPT) FEdKP 2021-2027.

Jednocześnie zgodnie z założeniami Programu Rozwoju Gospodarczego jednym z podstawowych kierunków interwencji powinno być wspieranie inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Są to głównie inwestycje infrastrukturalne, które cechują się

wysoką kapitałochłonnością oraz długim okresem realizacji (wydłużonym okresem zamrożenia kapitału), w związku z tym obciążone są wysokim poziomem ryzyka. Realizacja inwestycji wymaga wysokich nakładów finansowych, ponadto ich zakończenie nie tylko przynosi określone korzyści członkom społeczności lokalnych, ale pociąga też za sobą konieczność realizacji wyższych wydatków bieżących związanych z utrzymaniem obiektów oddanych do eksploatacji w wyniku zakończenia procesu inwestycyjnego. Specyfika wydatków inwestycyjnych samorządu polega na tym, że przeważnie w ich efekcie nie osiąga się wymiernego zysku, jak w przypadku inwestycji podmiotów gospodarczych. Inwestycje samorządowe wszystkich szczebli dopiero tworzą warunki do tego, aby podmioty gospodarcze mogły inwestować. Finansowanie inwestycji jednostek samorządowych należy rozumieć jako pokrycie zapotrzebowania na kapitał, wynikającego z zakresu przyjętych do realizacji zadań. Finansowanie inwestycji jest procesem złożonym, wynikającym z uwarunkowań gospodarczych i społecznych danej jednostki oraz realizowanej polityki finansowej i gospodarki budżetowej. W warunkach dużych, ilościowych i jakościowych potrzeb inwestycyjnych umiejętny, oparty na rachunku ekonomiczno-społecznym dobór źródeł finansowania projektów stanowi jeden z głównych czynników decydujących o ich podjęciu i realizacji. Dlatego zarządzanie procesem inwestycyjnym w jednostkach samorządu terytorialnego jest zadaniem trudnym. Zarówno województwo, powiat czy gmina jako dysponent środków publicznych szczególną uwagę musi zwracać na ich efektywne wykorzystanie.

Kierując się wytycznymi KSRR jednym z kluczowych zagadnień przedmiotowego dokumentu jest badanie możliwości rozszerzenia profilu działalności podmiotów funduszy pożyczkowych, poręczeniowy i rozwoju o wsparcie zwrotne dla JST. W związku z powyższym w ramach niniejszego dokumentu analizie poddano wybrane obszary, w ramach których mogą zostać sfinansowane inwestycje ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020.

Zgodnie z PRG Województwo zakłada możliwość powtórnego przeznaczenia odzyskanych środków z instrumentów finansowych z Programu m.in. na inwestycje w zakresie infrastruktury drogowej (w tym ścieżek rowerowych), gospodarki wodno-ściekowej, ochrony zdrowia (w tym pomocy społecznej), kultury, środowiska (w tym: mikroinstalacje, efektywność energetyczna budynków publicznych, oświetlenie uliczne) oraz rozwój potencjału JST, w tym zadania własne samorządu województwa.

W przypadku jednostek samorządu terytorialnego można mówić o znaczącej skali niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych. Ogółem ponad 60% samorządów musiało w ostatnich 3 latach zrezygnować z minimum jednej inwestycji. Zdecydowanie najczęściej rezygnowano z inwestycji drogowych oraz tych związanych z infrastrukturą edukacyjną. Więcej niż co 10 JST zrezygnował z przedsięwzięć dotyczących gospodarki opadami i/lub gospodarki wodno-ściekowej oraz innych inwestycji związanych z mieniem publicznym. Co dziesiąty JST zrezygnował również z inwestycji w obszarze energetyki, tj. poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej oraz OZE. Podobny odsetek podmiotów zrezygnował z rozwoju infrastruktury usług społecznych i infrastruktury kultury. Generalnie wymienione wyżej potrzeby inwestycyjne występują w zasadzie w każdym z celów polityki, wspieranych wcześniej w ramach RPO WK-P 2014-2020 oraz w większości zakładanych do wsparcia również w ramach FEdKP 2021-2027.

W przypadku inwestycji samorządowych należy mieć na uwadze, że niezrealizowane potrzeby inwestycyjne nie wynikają z zawodności rynku, rozumianej jako brak dostępu do zwrotnego finansowania zewnętrznego. Dominującym powodem był brak środków oraz – zdecydowanie rzadziej – problemy prawne lub organizacyjne. Najwyższa luka finansowa występuje w obszarze inwestycji drogowych, infrastruktury gospodarki odpadami i wodno-ściekowej oraz edukacji.

Wyniki badania ankietowego JST przeprowadzone w analizie ex ante wskazywały, że samorządy nie tylko nie są co do zasady zainteresowane preferencyjnymi pożyczkami, nawet z częściowym umorzeniem, ale również dotacje niższej intensywności (30-60%) mogą być dla nich niewystarczającą zachętą do realizacji inwestycji, szczególnie w przypadku inwestycji kosztownych i realizowanych przez mniejsze samorządy. W praktyce jednak w przypadku wspierania efektywności energetycznej budynków publicznych i oświetlenia publicznego JST zadeklarowały i przyjęły we właściwych strategiach terytorialnych dla ZIT lub OPPT listy projektów, które będą aplikowały o wsparcie z FEdKP 2021-2027 w formie instrumentów finansowych łączonych z dotacją (do 50% wydatków kwalifikowalnych). Powyższe udowadnia, że popyt na dane produkty finansowe istnieje i może być skutecznie łączony z formami zwrotnymi z uwagi na generowane dzięki inwestycjom oszczędności kosztów.

Biorąc powyższe pod uwagę, Instytucja Zarządzająca dla RPO WK-P na lata 2014-2020 przeprowadziła wywiad wśród podmiotów aplikujących w ramach projektów, które zostały ocenione pozytywnie i nie zostały zakwalifikowane do dofinansowania z powodu wyczerpania alokacji lub zgłosiły problemy związane z możliwością ich zakończenia w okresie kwalifikowalności wydatków tj. do końca 2023 r., celem zbadania zainteresowania ich wsparciem w formie wsparcia zwrotnego w ramach ponownego reużycia środków wycofanych z instrumentów finansowych RPO W-P na lata 2014-2020. W wyniku podjętych działań uzyskano wstępne potwierdzenie znacznego zainteresowania wsparciem zwrotnym przez JST lub ich jednostki w ramach naborów nr RPKP.04.03.00-IZ.00-04-442/23; RPKP.03.04.00-IZ.00-04-439/23; RPKP.03.04.00-IZ.00-04-441/23; RPKP.13.03.00-IZ.00-04-435/23; RPKP.06.01.02-IZ.00-04-446/23; RPKP.06.05.00-IZ.00-04-22R/23 złożonych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 pod warunkiem wprowadzenia braku obowiązku spłaty części pożyczonego kapitału na realizację inwestycji na poziomie zakładanego dofinansowania z wniosku o dofinansowanie (jednak nie większego niż 85% wartości wydatków kwalifikowalnych). Inwestycje we wskazanych wcześniej obszarach będą komplementarne do oferowanego wsparcia w ramach nowej perspektywy finansowej 2021-2027. Komplementarność będzie odzwierciedlona m.in. w pilotażowym charakterze wsparcia w obszarze oświetlenia ulicznego, wodno-kanalizacyjnym czy mikroinstalacji w budynkach publicznych poza projektami objętymi wsparciem w ramach polityki terytorialnej, mocno ograniczonym wsparciem w obszarze zdrowia, kultury czy dróg.

Ważnym aspektem jest także zwiększenie dostępności i podniesienie jakości świadczonych usług medycznych, poprawa komfortu pacjentów oraz zapewnienie warunków do nowoczesnego, kompleksowego i skutecznego leczenia, opieki medycznej oraz pomocy społecznej.

3.1 Obszar ochrony zdrowia

System ochrony zdrowia w Rzeczypospolitej Polskiej jest od lat poddawany wielu zmianom. Rozwój cywilizacyjny i coraz dłuższe trwanie życia ludzkiego rodzą nowe wyzwania dla systemu ochrony zdrowia. Aby im sprostać, potrzebny jest dynamiczny rozwój wiedzy medycznej oraz powszechny dostęp do nowoczesnych i bardziej efektywnych świadczeń opieki zdrowotnej adekwatnych do występujących problemów zdrowotnych.

System opieki zdrowotnej to niezwykle istotny element polityki spójności państwa, jednostek samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, którego jakość i dostępność ma bezpośredni wpływ na poziom życia społeczeństwa. Zgodnie z Konstytucją RP, władze publiczne, w tym jednostki samorządu terytorialnego (JST), mają obowiązek zapewnić obywatelom równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Ustawa o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych określa sferę aktywności władz publicznych w tym zakresie, nakładając konkretne zadania na poszczególne podmioty administracji publicznej.

Analiza dostępności do świadczeń zdrowotnych ma charakter wielowymiarowy. Nie tylko liczba świadczeniodawców czy liczba korzystających ze świadczeń jest istotna przy ocenie dostępności, ale również takie elementy jak: zakres świadczonych usług, dogodność korzystania, warunki korzystania, struktura demograficzna i z tym związana specyfika potrzeb zdrowotnych.

Kwestie dotyczące potrzeb inwestycyjnych w ochronie zdrowia zostały szeroko opisane w dokumencie strategicznym pn. „Zdrowa Przyszłość. Ramy strategiczne dla systemu ochrony zdrowia na lata 2021–2027, z perspektywą do 2030 r.”. Niniejszy dokument będący Załącznikiem do uchwały nr 196/2021 Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. stanowi politykę publiczną w rozumieniu koncepcji systemu zarządzania rozwojem Rzeczypospolitej Polskiej realizowanego na podstawie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Polityką publiczną jest dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym w danej dziedzinie lub na danym obszarze, które wynikają bezpośrednio ze strategii rozwoju. Powyżej wskazany dokument strategiczny identyfikuje główne wyzwania oraz wskazuje kierunki zmian i rozwoju systemu ochrony zdrowia.

W szczególności na uwagę zasługuje fakt, iż infrastruktura – zarówno budowlana, jak i sprzętowa – jest jednym z fundamentalnych czynników zapewniania dostępności wysokiej jakości świadczeń opieki zdrowotnej, większość budynków, w których są zlokalizowane podmioty lecznicze, liczy co najmniej kilkadziesiąt lat, a dotychczas przeprowadzane prace modernizacyjne pozwalały jedynie na fragmentaryczne odtwarzanie infrastruktury. W efekcie użytkowane obecnie do celów prowadzenia działalności leczniczej budynki są stare i wyeksploatowane. Posiadają pogorszone cechy użytkowe w stosunku do obiektów obecnie projektowanych, co jest związane m.in. z brakiem spełniania aktualnych wymagań użytkowników, norm i warunków technicznych. Wykorzystywane powierzchnie są wyeksploatowane technicznie, często nie nadają się do przystosowania do obowiązujących wymogów. W przypadku wielu podmiotów wykonujących działalność leczniczą ich infrastruktura nie spełnia wymogów określonych w przepisach prawa, w szczególności rozporządzeniu Ministra Zdrowia z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie szczegółowych wymagań, jakim powinny odpowiadać pomieszczenia i urządzenia podmiotu wykonującego

działalność leczniczą¹⁷. Część ma trudności ze spełnieniem obowiązujących standardów oraz wymagań sanitarno-epidemiologicznych, technicznych i funkcjonalnych w zakresie: wymaganych powierzchni, ich wielkości, rozmieszczenia, wykończenia i niezbędnego wyposażenia; przebiegu dróg komunikacyjnych, transportowych wewnątrzszpitalnych z zachowaniem warunków bezpieczeństwa z punktu widzenia epidemiologii, w tym zakażeń wewnątrzszpitalnych; energochłonności. Wsparcia wymaga także rozbudowa infrastruktury towarzyszącej, w tym parkingów, jako niezbędnej w celu poprawy dostępności i funkcjonowania placówek medycznych i wsparcia pacjentów, ich rodzin i personelu.

Infrastruktura podmiotów leczniczych często nie gwarantuje również dobrej dostępności dla osób z niepełnosprawnościami – obiekty wymagają szeregu dostosowań do obsługi osób ze szczególnymi potrzebami. W przypadku wielu podmiotów leczniczych ich stan techniczny, a także przestarzały układ funkcjonalny (w tym częste rozproszenie w ramach kilku budynków, a nawet lokalizacji) to jedne z głównych czynników hamujących nie tylko niezbędne przemiany, ale i dalszy rozwój. Układ funkcjonalny wielu podmiotów nie zapewnia optymalnej ergonomii opieki zdrowotnej – wykorzystywane powierzchnie w wielu przypadkach uniemożliwiają skorelowanie pracy współpracujących ze sobą jednostek ze względu na utrudnienia architektoniczne i rozmieszczenie pomieszczeń. Dla przykładu, jedną z często występujących barier jest położenie jednostek diagnostycznych szpitala w odrębnych obiektach, od jednostek stricte leczniczych, zajmujących się leczeniem pacjentów. Znacząco dezorganizuje to proces udzielania świadczeń, czyniąc go mniej efektywnym. Taki układ implikuje konieczność przemieszczania pacjentów poza miejsce, w którym są hospitalizowani. Ponadto wymaga zapewnienia dostępności odpowiedniego transportu, osób asystujących itp., co wpływa na czas udzielenia świadczenia i generuje dodatkowe koszty. Rozwiązania technologiczno-komunikacyjne ze względu na ograniczenia konstrukcyjno-budowlane trudno jest skutecznie zmodyfikować w celu dostosowania do aktualnych potrzeb pacjentów, jak i instalacji zaawansowanej technologicznie aparatury.

Charakterystyczne dla wielu podmiotów leczniczych są ograniczenia architektoniczne/technologiczne – małe, niskie pomieszczenia, wąskie korytarze, konstrukcje niepozwalające na jakąkolwiek ingerencję w strukturę. Z uwagi na powyższe, zakup nowej aparatury często okazuje się niemożliwy. Przekłada się to m.in. na zawężenie zakresu udzielanych świadczeń zdrowotnych lub brak możliwości wdrożenia nowoczesnych technologii medycznych, dających możliwość wdrożenia wytycznych ogólnoswiatowych. Jedną z głównych danych świadczących pośrednio o (nie)zachowaniu standardów sanitarno-epidemiologicznych w szpitalach jest częstotliwość występowania zakażeń. Zgodnie z danymi pochodzącymi ze sprawozdań o działalności szpitala ogólnego zgodnie z formularzem MZ-29, zakażenia szpitalne to narastający w Rzeczypospolitej Polskiej problem. W okresie 2015–2019 liczba zakażonych pacjentów wzrosła o ok. 12,5 tys., osiągając ponad 90 tys. w 2019 r. Podobny trend dotyczy liczby zgonów. W ciągu pięciu lat liczba zgonów wynikająca z zakażeń wewnątrzszpitalnych prawie się podwoiła, osiągając ponad 4000 w 2018 r.¹⁸¹. Jednym z powodów tak złego stanu rzeczy jest wysoki stan zużycia infrastruktury.

Ponadto, szczególny priorytet powinien być skierowany na wykorzystanie rozwiązań ekologicznych i niskoemisyjnych przy budowie i/lub modernizacji infrastruktury. Zrównoważony rozwój infrastruktury pozwoli na ochronę środowiska naturalnego, jak również przełoży się na niższe koszty eksploatacji budynków w przyszłości. Wymiana

¹⁷ (Dz. U. poz. 595 oraz z 2020 r., poz. 1943)

obecnie funkcjonujących emisyjnych źródeł ciepła zasilanych paliwami stałymi na źródła niskoemisyjne wspomagane źródłami odnawialnymi, optymalizacja zużycia wody np. poprzez wprowadzenie obiegu szarej wody, termomodernizacja wraz z wymianą okien, wymiana i zastosowanie oświetlenia o najwyższej klasie energetycznej wspomagane czujnikami ruchu i zmiernikowym, stosowanie zasad technologii budownictwa ekologicznego, energooszczędnego i pasywnego, zmniejszy tzw. ślad węglowy sektora zdrowia i zminimalizuje jego wpływ na efekt cieplarniany i zanieczyszczenie powietrza.

Jednocześnie ze starzejącą się infrastrukturą budowlaną obserwowane jest również zjawisko starzenia się sprzętu i aparatury z powodu ograniczonych możliwości działań inwestycyjnych poszczególnych podmiotów leczniczych – ze względu na duże koszty zakupu specjalistycznej aparatury i sprzętu oraz – jak wspomniano powyżej – częsty brak możliwości ich instalacji z uwagi na ograniczenia istniejącej infrastruktury.

Zarówno liczba, jak i jakość sprzętu używanego są niezadawalające – wiek i stan techniczny posiadanego przez szpitale sprzętu implikuje kosztowne awarie, tj. zarówno koszty serwisowe, jak i koszty przestojów operacyjnych. Praca na sprzęcie o wysokim stopniu zużycia negatywnie wpływa na jakość, skuteczność i efektywność udzielanych świadczeń zdrowotnych, jak i na efektywność finansową podmiotów leczniczych.

Inwestycje w wymianę aparatury i sprzętu medycznego są konieczne z uwagi na ciągły rozwój technologii medycznych, który wpływa na konieczność ciągłego udoskonalania narzędzi, którymi posługują się specjaliści. Postęp w medycynie, organizacji ochrony zdrowia, technice i informatyce oraz zwiększone wymagania prawne obligują do wprowadzania zmian dotyczących wielkości i jakości zasobów szpitalnych. Jest to istotne zarówno z powodów zwiększania możliwości diagnostycznych i terapeutycznych, a także tworzenia nowych procedur i terapii przez wiodące ośrodki naukowo-badawcze. Ponadto, użytkowanie wyeksploatowanego i starego sprzętu medycznego może powodować powstawanie błędów w diagnozach oraz stosowanie nieskutecznej oraz drogiej terapii.

W tym kontekście warto odnieść się do danych wynikających z przeprowadzonej analizy porównawczej stanu sprzętu medycznego w Polsce zawartej w mapie potrzeb zdrowotnych na lata 2022-2026. Dane dla wybranych sprzętów w Polsce (w szczególności zwrócono uwagę na: akceleratory liniowe, gammakamery, mammografy, aparaty PET, rezonanse magnetyczne, RTG, tomografy komputerowe oraz USG) przeanalizowano w czterech różnych przekrojach: patrząc na gęstość sprzętów w kraju, ich rozłożenie geograficzne, rozkład wieku oraz wykorzystanie¹⁸.

Kolejną ważną kwestią, którą należy uwzględnić przy analizie stanu infrastruktury sprzętowej, jest rozkład wieku danego sprzętu w kraju. Zgodnie z danymi z Mapy potrzeb zdrowotnych na lata 2022-2026 należy stwierdzić, że z jednej strony widać efekty inwestycji poczynionych w ostatnich latach ze środków publicznych, w tym budżetu państwa i środków europejskich. Zgodnie z dostępnymi w ww. mapie porównaniami międzynarodowymi dla wybranych krajów europejskich w przypadku tomografów komputerowych, rezonansów magnetycznych oraz aparatów PET, pomimo niższego niż średni udział sprzętów „młodych”, występuje również niższy niż średni udział sprzętów „starych”. Ponadto udział sprzętów „młodych” jest wyższy niż średni¹⁹. Z drugiej jednak strony należy mieć na uwadze

¹⁸ Mapa potrzeb zdrowotnych na lata 2022-2026

¹⁹ Według COCIR należy dążyć do spełnienia następujących „złotych reguł” („COCIR Golden Rules”):

• Co najmniej 60% posiadanej bazy sprzętów powinno być w wieku do 5 lat (sprzęt „młody”).

fakt, iż w wielu przypadkach (np. angiografy, aparaty do brachyterapii, gammakamery, mammografy, rezonanse magnetyczne, tomografy komputerowe, USG) w ciągu najbliższych kilku lat baza sprzętowa znacząco się zestarzeje, co może skutkować przeprowadzeniem procedur z użyciem tych sprzętów w mniej efektywny sposób niż dotychczas.

Ponadto, istotną determinantą jakości, dostępności i efektywności świadczeń zdrowotnych jest infrastruktura budowlana i techniczna systemu ochrony zdrowia. Stąd też rozwój i modernizacja infrastruktury systemu ochrony zdrowia zgodny ze zmieniającymi się potrzebami zdrowotnymi społeczeństwa stanowi kluczowy priorytet polityki zdrowotnej. Podstawowym działaniem w tym obszarze są inwestycje w infrastrukturę budowlaną i techniczną oraz jej modernizacje, jak również w wymianę i rozwój aparatury i sprzętu medycznego, by wspierać innowacje organizacyjne i procesowe, zwiększające wydajność i jakość opieki. Szczególny priorytet w tym kontekście mają inwestycje pozwalające na dostosowanie podmiotów leczniczych do wdrożenia standardów dostępności oraz opieki nad osobami starszymi. Bardzo ważne jest także wsparcie infrastrukturalne uczelni medycznych pozwalające na realizację celów związanych z rozwojem kadr systemu ochrony zdrowia. W kontekście trwającej epidemii bardzo ważne jest też dostosowanie infrastruktury systemu ochrony zdrowia do szybkiego, skutecznego i sprawnego podejmowania działań w sytuacjach nadzwyczajnych oraz zapewnienia ciągłości i bezpieczeństwa udzielania świadczeń zdrowotnych na wszystkich poziomach systemu ochrony zdrowia, w tym poprzez dostosowanie podmiotów do udzielania świadczeń w warunkach podwyższonego reżimu sanitarnego oraz z wykorzystaniem telemedycyny.

Niezwykle istotnym problemem opieki zdrowotnej jest niewystarczająca dostępność do niej. Coraz pilniejsza jest poprawa dostępności architektonicznej podmiotów leczniczych, w tym przychodni i szpitali, które powinny być wyposażone w sprzęt ułatwiający komunikację (z osobą niesłyszącą, z osobą z zaburzeniami mowy) oraz swobodne poruszanie się (oznaczenia, podjazdy, podnośniki). Dostępność placówek medycznych, czyli m.in. przychodni i szpitali, to warunek konieczny do zapewnienia każdemu obywatelowi prawa do równego traktowania. Nowe lub zmodernizowane budynki szpitali i przychodni spełniają na ogół kryteria dostępności architektonicznej. Niemniej, w przypadku starszych budynków konieczne są dodatkowe usprawnienia, dzięki którym osoby o szczególnych potrzebach będą mogły bez trudności poruszać się po placówce świadczącej pomoc medyczną.

Nowoczesne podmioty lecznicze zapewnią lepszy dostęp do usług medycznych oraz wyższą jakość i bezpieczeństwo udzielanych świadczeń zdrowotnych. Skrócenie czasu hospitalizacji jest w dużej mierze możliwe dzięki zastosowaniu nowoczesnych technologii w diagnostyce i terapii. Wczesna diagnoza i rozpoczęcie leczenia umożliwiają szybszy powrót do codziennej aktywności.

Ograniczone środki publiczne, wzrost świadomości zdrowotnej pacjentów, przy jednoczesnym wzroście kosztów opieki zdrowotnej skutkują tym, że system publicznej opieki zdrowotnej funkcjonuje w gospodarce stałego niedoboru. W konsekwencji władze publiczne poszukują coraz doskonalszych metod analizy i oceny potrzeb zdrowotnych tak, aby ograniczone strumienie środków publicznych, skierować do tych obszarów ochrony zdrowia, gdzie występują największe

• Nie więcej niż 30% posiadanej bazy sprzętów powinno być starszej niż 5 i młodszej niż 10 lat.

• Nie więcej niż 10% posiadanej bazy sprzętów powinno być w wieku powyżej 10 lat (sprzęt „stary”). MZ (2020), Mapa potrzeb zdrowotnych na lata 2022-2026, s. 492-493.

niedomagania oraz do tych, które mogą przyczynić się do maksymalizacji efektów zdrowotnych.

W ramach analizy ex ante przeprowadzone badania jakościowych wykazały, że o ile większe jednostki (szpitale, szczególnie mające charakter ogólnowojewódzki) chętnie korzystają ze środków europejskich, to jednostki mniejsze, szczególnie podstawowej opieki zdrowotnej (POZ) mają bardzo ograniczony potencjał i skłonność do uczestnictwa w projektach europejskich. Wiele jednostek stara się też minimalizować swoje koszty działania, tymczasem przykładowo zakupy nowego sprzętu oznaczają także w przyszłości koszty jego utrzymania, serwisowania, a także zatrudnienia odpowiednich specjalistów do jego obsługi.

Wyzwaniem może być też brak jasności, jeżeli chodzi o zasady organizacji służby zdrowia w przyszłości (możliwe plany upaństwowienia części szpitali), a także planowane zmiany podatkowe, uderzające mocno w samorządy. W takiej sytuacji znaczna część podmiotów działających w sferze ochrony zdrowia może nie być skłonna do podejmowania ryzyka, z jakim wiąże się zawsze zaciąganie finansowania zwrotnego dostępnego na rynku.

Zasadność włączenia obszaru zdrowia do interwencji potwierdza jednak PRG, który wskazuje na konieczność finansowania potrzeb ogólnych jednostek samorządu terytorialnego w formie wsparcia zwrotnego z uwagi na odpłatny charakter świadczonych usług lub przychód szpitali osiągany z tytułu kontraktów z NFZ oraz powiązania właścicielskie i możliwości dokapitalizowania tych podmiotów wyniku powiązań właścicielskich z jednostkami samorządu terytorialnego. Istnieje również oferta rynkowego wsparcia pożyczkowego i gwarancyjnego oferowanego dla szpitali, która jednak w znacznej mierze opiera się na udzieleniu prefinansowania wydatków w ramach projektów dotacyjnych.

W związku z tym sugerowane jest, aby znacząca część wsparcia dla szpitali była wdrażana w formie instrumentów częściowo zwrotnym (pożyczka z umorzeniem). Należy także podkreślić, że w perspektywie finansowej 2021-2027 w ramach wdrażania regionalnego programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza wsparcie dla opieki szpitalnej zostało istotnie ograniczone jedynie do wąskiego zakresu działań związanych z projektem fazowanym lub wsparciem AOS lub wsparciem rozwoju Opieki Jednego Dnia . W związku z jednoczesnym silnym ograniczeniem dostępu do unijnego wsparcia dotacyjnego dla podmiotów szpitalnego, w tym ograniczonym zakresem finansowania, ograniczoną alokacją i terminami na realizację inwestycji np. z Krajowego Programu Operacyjnego (założono wsparcie przede wszystkim szpitali powiatowych) należy umożliwić dostęp do finansowania tego typu inwestycji ze środków reużycia 2014-2020. Priorytetowo należy zapewnić dostęp do wsparcia podmiotom opieki szpitalnej o jak największym zasięgu i szerokiej gamie specjalizacji usług, w celu stworzenia większej ilości miejsc opieki szpitalnej (zwiększenia ilości łóżek szpitalnych na mieszkańca województwa). Powyższe umożliwi przyspieszenie leczenia mieszkańców województwa oraz wpłynie na polepszenie poziomu dostępności usług, a także zwiększy ocenę atrakcyjności województwa pod kątem wzrostu poziomu jakości życia.

W przypadku finansowania części działalności szpitala, która nie jest objęta kontraktem z NFZ należy uwzględnić możliwość wystąpienia pomocy publicznej na poziomie oferowanego wsparcia.

3.2 Obszar kultury

Kultura, za pośrednictwem instytucji kultury, ma bezpośredni i pośredni wpływ na jakość życia. Uwzględniają to różne teorie jakości życia, które definiują ją np.: jako *zespół warunków życia człowieka, obiektywne atrybuty świata przyrody, przedmiotów i kultury, obiektywnie oceniane atrybuty człowieka związane z poziomem życia i pozycją społeczną, a także właściwe funkcjonowanie jego organizmu*²⁰. Jeśli chodzi o bezpośredni wpływ kultury na jakość życia, to w badaniach nad tą drugą uwzględnia się zazwyczaj możliwość uczestnictwa w „zbiorowych” praktykach kulturalnych, jak festyny, koncerty czy wystawy. W takim ujęciu kultura, obok rozrywki, rekreacji czy sportu, w kontekście jakości życia, w najbardziej bezpośredni sposób wpływa na nią jako sposób spędzania czasu wolnego²¹.

Jednostki samorządu terytorialnego podejmują cały szereg działań na rzecz rozwoju, popularyzacji szeroko rozumianej kultury i dziedzictwa Narodowego. Samorządy (obok państwa) mają obowiązek sprawować mecenat nad działalnością kulturalną i są głównym źródłem finansowania kultury w Polsce. Jednak wraz z rozwojem sektora non-profit coraz więcej fundacji i stowarzyszeń staje się partnerami samorządów w świadczeniu usług publicznych w obszarze kultury. Także same samorządy coraz aktywniej samodzielnie podejmują się organizacji różnorodnych wydarzeń kulturalnych lub też zlecają realizację części z nich innym podmiotom.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej²² w artykule 6 zobowiązuje władze do stwarzania warunków do upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, obywatele natomiast mają prawo do artystycznej wolności twórczej i wolności korzystania z dóbr kultury (art. 73). Dlatego też państwo, zgodnie z ustawą o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej²³, w osobie ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego oraz przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, ma obowiązek sprawować mecenat nad działalnością kulturalną w Polsce. Polega on na wspieraniu i promocji twórczości, edukacji i oświaty kulturalnej, działań i inicjatyw kulturalnych oraz opieki nad zabytkami i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 2 ustawy).

Wraz z przywróceniem w Polsce samorządu terytorialnego w 1990 r. duża część odpowiedzialności za instytucjonalne zasoby kultury została przeniesiona do samorządów stając się ich działaniem własnym. W pierwszej kolejności do kompetencji samorządów włączono lokalne biblioteki publiczne, domy i ośrodki kultury oraz kluby i świetlice. Następnym etapem było przeniesienie dodatkowych zadań do największych miast – prowadzenia instytucji kultury wpisanych do rejestru przez wojewodę i kompetencji wojewódzkich konserwatorów zabytków²⁴. Drugi etap decentralizacji nastąpił w wyniku reformy ustrojowej państwa w 1998 r., kiedy to pojawiły się trzy poziomy prowadzenia polityki kulturalnej w Polsce – centralny (ministerstwo), regionalny (samorządy wojewódzkie) i lokalny (samorządy gminne i powiatowe). Rolą samorządów, którym zostały przekazane zasoby kultury jest samodzielne wykonywanie zadań publicznych zmierzających do zaspokojenia potrzeb społeczności.

²⁰ H. Sęk (red.), *Spółeczna psychologia kliniczna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, 1993, s. 110

²¹ Patrz przypis nr 20

²² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
²³ Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, Dz.U. 2023 poz. 1662 z późn. zm.

²⁴ Ustawa o samorządzie terytorialnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1996, nr 13, poz. 74.

²⁵ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa Dz. U. 1998, nr 106, poz. 668, ze zmianami.

Każdy szczebel samorządu terytorialnego ma ustawowy obowiązek podejmowania działań w obszarze kultury oraz ochrony i opieki nad zabytkami. Samorząd województwa jest regionalną wspólnotą samorządową posiadającą osobowość prawną, którą tworzą mieszkańcy województwa. Podstawowe kompetencje i zakres działań samorządu województwa reguluje ustawa o samorządzie województwa²⁵.

Podstawowymi zadaniami samorządu województwa w zakresie kultury jest wspieranie jej rozwoju oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie. W skrócie, usługi kulturalne realizowane przez województwo można podzielić na następujące rodzaje: muzealne, teatralne, muzyczne, biblioteczne, ośrodków i centrów kultury oraz związane z ochroną dziedzictwa kulturowego. Działania z obszaru kultury finansowane są przez samorząd województwa jako: zadania własne, dotacje podmiotowe udzielane regionalnym instytucjom kultury, pomoc finansowa dla innych jednostek samorządu terytorialnego, dotacje dla organizacji pozarządowych i właścicieli zabytków wpisanych do wojewódzkiego rejestru zabytków, konkursy (z nagrodami, dotyczącymi obszaru kultury).

Dodatkowo wspierane są przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane przez regionalne instytucje kultury, ujęte w planie inwestycyjnym (współfinansowanie zadań, które otrzymały środki z funduszy Unii Europejskiej: Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko i Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweskiego Mechanizmu Finansowego).

Do zakresu działań samorządu województwa należy wykonywanie zadań publicznych o charakterze wojewódzkim (niezastrzeżonych ustawami na rzecz organów administracji rządowej), które realizuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zakres tych działań nie narusza autonomiczności i kompetencji powiatu oraz gminy. Wśród zadań samorządu województwa można wyszczególnić zadania w zakresie kultury takie jak tworzenie, organizowanie, administrowanie i nadzorowanie regionalnych jednostek organizacyjnych (m.in. bibliotek, muzeów, teatrów, filharmonii, centrów kultury i sztuki) oraz prowadzenie ich rejestru, ochrona zabytków i opieka nad zabytkami oraz dotowanie instytucji kultury, wspieranie innych jednostek samorządu terytorialnego czy organizacji pozarządowych.

Ponadto, ustawa zobowiązuje samorząd do tworzenia strategii rozwoju, która ma realizować m.in. cele związane z szeroko pojętą kulturą, m.in. pielęgnowanie dziedzictwa narodowego, kształtowanie świadomości kulturowej i tożsamości lokalnej mieszkańców województwa oraz zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego przy uwzględnieniu przyszłych pokoleń. Kultura jest tym samym wpisana w politykę rozwoju województwa, szczególnie jeśli chodzi o wspieranie rozwoju samej kultury, opiekę nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalnym wykorzystywaniem zgodnie z art. 11 ust. 2 pkt 7 ustawy²⁶.

Kultura i życie społeczne są ze sobą nierozzerwalnie związane, choćby w tym znaczeniu, że kultura współtworzy normy społeczne, a ludzie, działając w określonych kontekstach, współtworzą kulturę. Nierozzerwalnym jest w związku z tym wpływ na jakość życia społecznego, jaki wywierają instytucje kultury poprzez swoją ofertę, działania. Te z kolei zmieniają się pod wpływem m.in. projektów infrastrukturalnych, modernizujących ich funkcjonowanie. Ich celem jest wzmocnienie oddziaływania instytucji kultury na społeczność

²⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.

²⁶ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 2094 z późn. zm.

lokalną, nie tylko poprzez poszerzenie możliwości obcowania ze sztuką, spędzania czasu wolnego, rozwoju zainteresowań, ale i uświadamiania roli kultury w rozwoju społecznym, w tym zwłaszcza rozwoju kapitału ludzkiego i społecznego. W tym sensie działalność instytucji kultury można ukazywać jako wartość finansowania ze środków publicznych, bo generującą „spoiwo” (wartości, kompetencje, pamięć historyczną) niezbędne dla funkcjonowania społeczności lokalnych.

Dziedzictwo kulturowe ma istotne znaczenie dla społeczności i regionu. Jednocześnie kultura jest również postrzegana jako zasób. Komisja wskazała kulturę jako czynnik pobudzający wzrost i zatrudnienie oraz umożliwiający włączenie społeczne, a także jako istotny element wzmacniający stosunki międzynarodowe Unii. Zgodnie z danymi statystycznymi Eurostatu w sektorze kultury w UE w 2018 r. było zatrudnionych 8,7 mln ludzi, tj. 3,8% ogółu pracowników.

Obiekty kultury objęte co do zasady polegają w dużej mierze na dotacjach, jeśli chodzi o prowadzenie bieżącej działalności i finansowanie kosztów inwestycyjnych. W obowiązujących mechanizmach finansowania nie zapewnia się wystarczających zachęt do generowania dochodów. Z wymogów EFRR dotyczących projektów generujących dochód wynika natomiast, że im wyższe są dochody netto generowane przez dany projekt, tym mniejsze jest wsparcie ze środków UE.

Z uwagi na powyższe w obszarze kultury dedykowana forma powinna być częściowo zwrotna (pożyczka z częściowym zwrotem). Dodatkowo inwestycje w obszarze kultury w perspektywie finansowej 2021-2027, w ramach FEdKP, będą mogły być finansowane tylko jeśli będą objęte polityką terytorialną lub stanowią projekty samorządu województwa o znaczeniu strategicznym dla regionu, które wynikają ze Strategii Rozwoju Województwa do 2030 roku.

Z uwagi na możliwość wystąpienia pomocy publicznej na etapie udzielania wsparcia należy mieć na uwadze zasady z tym związane np. pomoc de minimis lub art. 53

3.3 Obszar dróg wojewódzkich

Drogi wojewódzkie w Polsce stanowią gęstą sieć powiązań drogowych uzupełniających siatkę dróg krajowych a pośrednio również dróg magistralnych tzn. ekspresowych i autostrad. W Polsce drogi publiczne są podzielone na klasy²⁷ (określające zbiór wymagań technicznych i użytkowych) i kategorie²⁸ (wynikające z funkcji drogi w sieci drogowej). **Do dróg wojewódzkich zalicza się drogi stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa.** Zaliczenie do kategorii dróg wojewódzkich oraz ustalenie ich przebiegu następuje w drodze uchwały sejmiku województwa²⁹. Na drogach wojewódzkich ruchem zarządza marszałek województwa, z wyjątkiem dróg położonych w miastach na prawach powiatu, gdzie zarządza nimi prezydent miasta. Sejmiki województw powołały jednostki organizacyjne tzw. zarząd dróg wojewódzkich, wykonujące obowiązki zarządcy dróg wojewódzkich na swoim terenie. Najważniejszym zadaniem Zarządu Dróg Wojewódzkich w Bydgoszczy jest poprawa bezpieczeństwa infrastruktury drogowej na

²⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 roku w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 1518) w celu określenia wymagań technicznych i użytkowych wprowadza następujące klasy dróg: autostrady (oznaczane symbolem A), drogi ekspresowe (oznaczane symbolem S), drogi główne ruchu przyspieszonego (oznaczane symbolem GP), drogi główne (oznaczane symbolem G), drogi zbiorcze (oznaczane symbolem Z), drogi lokalne (oznaczane symbolem L) oraz drogi dojazdowe (oznaczane symbolem D).

²⁸ Ustawa z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.)

²⁹ Art. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2023 r. poz. 645, ze zm.)

trasach wojewódzkich poprzez zwiększenie dostępności komunikacyjnej regionu oraz poprawę jakości powiązań infrastruktury drogowej o znaczeniu regionalnym z krajowym i międzynarodowym układem transportowym.

Długość dróg publicznych (wg. stanu na koniec 2022 r. - źródło Główny Urząd Statystyczny) wynosi 427 580,3 km.

- krajowe – 19 459,5 km,
- wojewódzkie - 29 597,4 km,
- powiatowe – 124 210,5 km,
- gminne – 254 312,9 km.

Zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez:

- ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w odniesieniu do dróg krajowych,
- samorząd województwa w odniesieniu do dróg wojewódzkich,
- samorząd powiatowy w odniesieniu do dróg powiatowych,
- gminy w odniesieniu do dróg gminnych,
- miasta na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych.

Zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg zakładowych oraz zarządzania nimi finansowane są ze środków podmiotów zarządzających tymi drogami.

Sieć dróg wojewódzkich ma istotne znaczenie dla obsługi potrzeb społeczno-gospodarczych i turystycznych całego regionu. Zapewnia ona wzajemne połączenia ośrodków miejskich o podstawowym znaczeniu w województwie oraz wielu mniejszych miejscowości. Dlatego też, utrzymanie i rozwój tej kategorii dróg jest jednym z najważniejszych i najbardziej kapitałochłonnych obowiązków samorządu województwa kujawsko-pomorskiego.

Zadania dotyczące budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg wojewódzkich oraz zarządzania nimi finansowane są przez samorząd województwa. Działania te powodują poprawę i komfort jazdy oraz stan środowiska – na przykład poprzez zmniejszenie emisji spalin i zanieczyszczenia wód gruntowych. Wszystkie te elementy wpływają na zwiększenie atrakcyjności całego województwa kujawsko-pomorskiego jako miejsca przyciągającego inwestorów i turystów.

Sieć dróg wojewódzkich w województwie Kujawsko-Pomorskim ma długość prawie 1700 km kilometrów. Zgodnie z ustawą o drogach publicznych do dróg wojewódzkich zalicza się drogi, stanowiące połączenia między miastami, mające znaczenie dla województwa oraz drogi o znaczeniu obronnym niezaliczone do dróg krajowych. Bieżące utrzymanie dróg wojewódzkich realizowane jest głównie poprzez 6 Rejonów Dróg Wojewódzkich funkcjonujących w: Inowrocławiu, Toruniu, Tucholi, Wąbrzeźnie, Włocławku i Żołędowie.

Zdecydowanie największe potrzeby inwestycyjne w województwie występują w obszarze infrastruktury drogowej. Alokacja na ten cel dostępna w ramach nowego programu FEDKP 2021-2027 zabezpiecza zaledwie ¼ planów inwestycyjnych w tym obszarze.

Projekty dotyczące infrastruktury drogowej są zazwyczaj finansowane w formie bezzwrotnej, podobnie jak i wszystkie inne projekty infrastrukturalne, w przypadku których trudno zidentyfikować jakikolwiek mierzalny zwrot z projektu i które muszą być realizowane w ogólnym interesie społecznym. Inwestycje w infrastrukturę drogową przekładają się także na zmniejszenie liczby wypadków i poprawę bezpieczeństwa. Stąd decyzja województwa, aby tego typu inwestycje finansować w formie częściowo zwrotnej (pożyczka z premią w postaci braku konieczności zwrotu części pożyczanego kapitału za spełnienie określonych efektów).

Ważnym aspektem jest także zapewnienie ciągłości ścieżek rowerowych. Wpływa to na wzrost atrakcyjności potencjałów endogenicznych regionu. Wytyczone i ciągłe szlaki rowerowe pozwalają na podziwianie bogactwa krajobrazów, panoramy wielu punktów widokowych, perełek architektonicznych i ciekawostek leżących na trasie, tym samym przyczyniają się do zwiększenia ruchu turystycznego w regionie. Wpływ nowych inwestycji drogowych na rozwój regionu zależy od istniejącej siatki połączeń drogowych, w tym dróg ekspresowych łączących większe miasta z regionem atrakcyjnym przyrodniczo, co może stymulować rozwój infrastruktury turystycznej. W przypadku obszaru o tradycjach przemysłowych, możliwość szybkiego transportu np. komponentów do produkcji może wpłynąć na zwiększenie dostępności rynków, rozwój istniejących i powstawanie nowych ośrodków biznesowych czy też rozwój specjalnych stref ekonomicznych, które powstają sąsiedztwie nowo wybudowanej infrastruktury drogowej.

Regiony poza głównymi ośrodkami miejskimi są w stanie zatrzymać wykwalifikowanych pracowników, wzmacniając lokalny rynek pracy. Możliwość szybkiego dojazdu do pracy czy, w przypadku firm, do klienta, wpływa również na wzrost konkurencyjności regionu, dzięki obniżeniu kosztów usług i ich szerszej dostępności. Tym samym inwestycje drogowe stymulują rozwój obszarów dotkniętych inwestycjami i wpływają na wzrost PKB w regionie.

Należy wskazać, że w ramach PRG w ramach projektu RIF założono, że jednym z obszarów wsparcia wymagającym uruchomienia instrumentów wsparcia jest wspieranie inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym budowy lub modernizację dróg. Działanie takie potwierdza wynik Analizy potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych odebranej w grudniu 2021 r.

Inwestycje infrastrukturalne (np. budowa drogi) były dość szeroko finansowane dotacyjnie w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020 w nowej perspektywie takich możliwości jest znacznie mniej (finansowane mogą być tylko wybrane projekty z zakresu projektów fazowanych, miejsca niebezpieczne czy obwodnice). W ramach FEKP 2021-2027 wyłączone ze wsparcia są drogi powiatowe i gminne.

3.4 Obszar środowiska/ efektywność energetyczna/ wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii w gospodarce energetycznej/ gospodarka wodno-kanalizacyjna

Rolą polityki ekologicznej jest zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego państwa. Powinno to znaleźć odzwierciedlenie w odpowiednich strukturach zarządzania państwem na szczeblu krajowym, wojewódzkim i lokalnym oraz w takim podziale kompetencji i zadań, który pozwoli na to, aby cele na każdym szczeblu były wyznaczane w oparciu o rozpoznanie potrzeb, zaś środki do ich osiągnięcia – dobierane z uwzględnieniem kryteriów efektywności

ekologicznej i ekonomicznej. Szczególne znaczenie w osiągnięciu celów polityki ekologicznej przypisane jest jednostkom samorządu terytorialnego. W ich gestii leży racjonalne planowanie zagospodarowania przestrzennego, które pomaga chronić ludność przed zanieczyszczeniami powietrza i hałasem, suszami i powodzią oraz stratami przez nie powodowanymi, jak również przyrodę przed nadmierną presją³⁰.

W przypadku realizacji projektów z zakresu ochrony środowiska, należy mieć na uwadze przede wszystkim cel publiczny, który przejawia się w konstytucyjnym obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom.

Potrzeby inwestycyjne we wszystkich obszarach są bardzo duże, a jednocześnie beneficjenci projektów znajdują się w sytuacji finansowej, która nie pozwala im finansować z własnych środków wszystkich projektów. Beneficjenci projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, jak również gospodarki odpadami, deklarują, że w przypadku nieotrzymania dotacji ograniczyliby zakres projektu, odłożyliby w czasie lub zaniechali realizacji projektu, a tylko 1,3% beneficjentów uznało, że zrealizowałoby projekt bez żadnych zmian i w pierwotnie określonym czasie. Beneficjenci działania 2.1, 2.4 oraz 2.5 POLiŚ, w przypadku braku otrzymania dotacji, przede wszystkim zaniechaliby realizacji projektu, odłożyliby go w czasie lub ograniczyli zakres projektu.

Planowane inwestycje w obszarze oświetlenia ulicznego, inwestycji wodno-kanalizacyjnych, czy mikroinstalacji w budynkach publicznych będą komplementarne do wsparcia oferowanego w nowej perspektywie finansowej 2021-2027. Będą to inwestycje w pełni gotowe, pilotażowo wdrażane ze środków powracających z instrumentów finansowych 2014-2020 i 2007-2013. Dodatkowo planowany jest projekt przebudowy głównej siedziby Urzędu Marszałkowskiego wpisujący się cele RPO WK-P 2014-2020 jakimi są w termomodernizacja budynku, w tym zakładająca wdrożenie elementów budownictwa pasywnego, a jednocześnie realizujący jeden z celów Programu jakim jest utrzymanie niezbędnych warunków pracy oraz poziomu zatrudnienia wykwalifikowanych pracowników, gwarantujących skuteczne wykonywanie obowiązków związanych instytucjonalnych. Finansowanie wyżej wymienionych działań w ramach ponownego wykorzystania środków zwróconych będzie stanowiło działania komplementarne względem instrumentów wdrażanych w ramach działań 2.1, 2.5, 2.16 i 2.17 z FEdKP 2021-2027. Niewielka ilość projektów jak i nastawienie na finansowanie w ramach reużycia projektów z list rezerwowych RPO WK-P 2014-2020, które charakteryzują się możliwością szybkiego wdrożenia w roku 2024 nie wpłynie na zakłócenie skutecznego wdrożenia instrumentów finansowych łączonych z dotacjami w ramach programu FEdKP 2021-2027.

Brak dróg, względnie dróg o wystarczająco dobrej nawierzchni, niedobory nie tylko sieci kanalizacyjnej, ale także wodociągowej, oczyszczalni ścieków, ogromne zaniedbania w zakresie gospodarki odpadami – to tylko niektóre z najważniejszych czynników powodujących obniżenie standardu życia lokalnych społeczności. Dodatkowo, tereny niewyposażone w zadowalającym stopniu w obiekty infrastrukturalne, poprzez swoją niską konkurencyjność zniechęcają potencjalnych inwestorów, co skutkuje określonymi kosztami społecznymi (brak nowych miejsc pracy, mniejsze od potencjalnych wpływy do budżetów gmin, itp.). Stąd też nadrobienie opóźnień w dziedzinie infrastruktury jest od lat jednym z priorytetów polityki władz samorządowych, a w istotnym zakresie – także władz centralnych.

³⁰ "Polityka ekologiczna państwa 2030 – strategia rozwoju w obszarze środowiska i gospodarki wodnej"

Zgodnie ze zdiagnozowanym w ramach PRG do wsparcia obszarem interwencji pn. „Ochrona przyrody + zmiany klimatyczne” planuje się wykorzystanie wsparcia częściowo zwrotnego w przedmiotowym zakresie. Mimo, że przy korzystaniu ze środków zwrotnych, wzrosły opłaty na np. w przypadku inwestycji termomodernizacyjnych na fundusz remontowy to nie stanowiło to czynnika uniemożliwiającego realizację inwestycji. Analiza tych obszarów związanych z szeroko pojmowanymi inwestycjami pro-środowiskowymi wskazuje na konieczność dalszego wspierania działań w formie instrumentu finansowego obejmującego dotację i pożyczkę³¹. Do rozważenia pozostaje zastosowanie wyższego poziomu komponentu dotacyjnego dla budynków użyteczności publicznej, co wynika ze specyfiki beneficjenta, jakim są instytucje publiczne, dla których korzystanie z dłużnej formy wsparcia jest z prawnego punktu widzenia bardzo utrudnione i w praktyce niespotykane. Do tej pory zachęta bezzwrotna stanowiła główną motywację do wnioskowania o wsparcie w obszarze efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, należy tu wskazać właśnie możliwość wykorzystania instrumentów częściowo zwrotnych (pożyczka z premią w postaci braku konieczności zwrotu części pożyczonego kapitału za spełnienie określonych efektów). Jakkolwiek analizując powyższe obszary komplementarność działań w stosunku do nowej perspektywy przejawia się w ich pilotażowym uruchomieniu (do tej pory w głównej mierze były to instrumenty bezzwrotne), linia demarkacyjna wynikająca z polityki terytorialnej, a także duża chęć ze strony Beneficjentów do realizacji inwestycji w obszarze szeroko pojmowanej efektywności energetycznej.

3.5 Obszar potencjałów endogenicznych

We współczesnej gospodarce, pomimo wzrostu oddziaływania czynników egzogenicznych, związanych z polityką krajową i Unii Europejskiej oraz dynamicznym rozwojem międzynarodowych przepływów kapitału (w formie zarówno inwestycji bezpośrednich, jak i portfelowych), szczególną uwagę zwraca się na znaczenie zasobów endogenicznych, jako tych, które mogą działać stabilizująco na funkcjonowanie gospodarek lokalnych i regionalnych. Na rzecz wagi i wartości rozwiniętych zasobów endogenicznych przemawia przede wszystkim ich relatywnie silne powiązanie z lokalnym rozwojem społeczno-gospodarczym oraz życiem społeczności lokalnej.

Rozwój gospodarczy mierzony jest zwykle na poziomie państw, jednakże w warunkach światowego wzrostu znaczenia regionów, systematycznie wzrasta znaczenie rozwoju regionalnego i kreowania rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym. Współczesne trendy gospodarcze coraz częściej determinowane są poprzez procesy rozwoju endogenicznego wykorzystujące uwarunkowania lokalne i regionalne ze szczególną rolą społeczności lokalnych będących podmiotem rozwoju.

W odniesieniu do regionów ekonomicznych szczególną rolę polegającą na stymulowaniu ich rozwoju pełni samorząd terytorialny. Granice regionów ekonomicznych nie muszą się pokrywać z granicami regionów administracyjnych, jednak rolą samorządu województwa jest identyfikowanie regionów ekonomicznych i skuteczne wzmacnianie ich potencjału endogenicznego³². Samorząd terytorialny jest ważnym podmiotem zarządzania, ale nie jedynym. Pełni on funkcję podmiotu zarządzania tylko w stosunku do sektora

³¹ Ocena możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w sektorach infrastruktury, klimatu i środowiska w Polsce w okresie programowania 2021–2027, cz. 1: Ocena rynku (raport), EY, EBI 2021, s. 114

³² Szmigiel K., 2009, Regionalne po co i z kim? Relacje międzynarodowe samorządów województw, Warszawa: Geoprofit.

samorządowego. Jest jednak gospodarzem na określonym terenie i jako gospodarz powinien być aktywny w stosunku do pozostałych elementów systemu gospodarki lokalnej i regionalnej. Powinien być koordynatorem i inspiratorem rozwoju oraz najważniejszym podmiotem zarządzającym procesem zmian na danym obszarze³³. Powinien planować i organizować wdrażanie tych zmian, przekonywać do nich, a także kontrolować realizację założonych celów i zadań. W kontekście pełnienia tych funkcji uzasadnione jest określenie „zarządzanie rozwojem i konkurencyjnością regionu lub subregionu” w stosunku do samorządu terytorialnego. Trudno jest znaleźć inny podmiot, który miałby do odegrania ważniejszą rolę w przygotowaniu regionów i subregionów do udziału w światowej konkurencji. Rozwój i konkurencyjność gospodarki są więc zależne od działań administracji publicznej. Ponadto rolą samorządów jest wplecenie rozwijających się przedsiębiorstw w rozwój regionalny i lokalny w taki sposób, aby możliwe było wspieranie procesu ich rozwoju, a zarazem wykorzystanie tego procesu jako impulsu do aktywizacji gospodarczej danych jednostek samorządowych.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030³⁴ rozwija postanowienia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.). Wskazano w niej, że głównym celem polityki regionalnej jest efektywne wykorzystanie endogenicznych potencjałów terytoriów i ich specjalizacji dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju kraju, co tworzyć będzie warunki do wzrostu dochodów mieszkańców Polski przy jednoczesnym osiąganiu spójności w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym. Powyższy cel realizowany jest poprzez trzy cele szczegółowe polityki regionalnej:

1. Zwiększenie spójności rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym i przestrzennym.
2. Wzmacnianie regionalnych przewag konkurencyjnych.
3. Podniesienie jakości zarządzania i wdrażania polityk ukierunkowanych terytorialnie.

Mając na uwadze znaczenie wsparcia potencjałów endogenicznych na rozwój województwa zasadne jest dopuszczenie możliwości wsparcia tego obszaru ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P 2014-2020. Wsparcie rozpoznawalnych inwestycji z zakresu potencjałów turystycznych regionu (tj. uzdrowiska, zabytki, itp.) umożliwi rozwój lokalnego biznesu.

Dodatkowo należy wskazać, że wyniki analizy oceny ex ante nie wskazywały na zasadność uruchamiania wsparcia w danym obszarze w ramach FEDKP z uwagi na ryzyko braku osiągnięcia masy krytycznej potrzebnej dla uruchomienia instrumentu. Jednak należy zwrócić uwagę, że taki instrument funkcjonuje w ramach Programu Polska Wschodnia 2021-2027 i zależnie od dalszych potrzeb, skali oraz potencjału turystycznego realizowanych przedsięwzięć należy umożliwić zwrotne finansowanie tego typu przedsięwzięć z możliwością przyznania premii w postaci braku konieczności zwrotu części pożyczonego kapitału za spełnienie określonych efektów. Planuje się pilotażowe uruchomienie wsparcia zwrotnego dla projektów o największym potencjale endogenicznym dla rozwoju ruchu turystycznego/ uzdrowiskowego, które jednak same w sobie nie generują wystarczających dochodów umożliwiających utrzymanie inwestycji np. wsparcie budowy łąk na obszarach

³³ Kosiedowski W. (2008), Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym, (w:) Gospodarka regionalna i lokalna, (red.:) Z. Strzelecki, Warszawa: PWN.

³⁴ Przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 102 z dnia 17 września 2019 r. (M.P. 2019 poz. 1060).

uzdrowiskowych. Należy w szczególności uwzględnić możliwość finansowania projektów, które nie mogły być zrealizowane w ramach RPO WK-P 2014-2020 pomimo pozytywnej oceny dla dofinansowania projektu, a w ramach FEdKP 2021-2027 mają utrudniony dostęp do finansowania (np. wsparcie walorów uzdrowiskowych).

3.6 Obszar placówek opiekuńczo-wychowawczych

XXI wiek jest okresem dokonywania się wielu przemian społecznych. Są one między innymi czynnikami powstawania coraz większej ilości patologii rodzinnych. Obok problemu alkoholizmu, narkomanii, bezrobocia obecne jest również zjawisko umieszczania coraz większej liczby dzieci w placówkach opiekuńczo - wychowawczych. Pojęcie „placówki opiekuńczo- wychowawczej” odnosi się do kwestii wychowania opiekuńczego, którego formami funkcjonalno-organizacyjnymi są instytucje wychowania opiekuńczego, a wśród nich placówki opiekuńczo- wychowawcze. Placówki te są formą organizacyjną pomocy społecznej. Aktem prawnym regulującym ich utworzenie jest Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej³⁵.

Niewątpliwie obszarem, gdzie zachodzi nieustanna konieczność wsparcia są inwestycje o charakterze publicznym i społecznym. Wynika to ze sporego obszaru potrzeb, szczególnie dot. pomocy społecznej.

Samorządy mają obowiązek wypełniania zadań publicznych, w tym między innym zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej. Wsparcie instytucjonalne placówek opiekuńczo- wychowawczych jest zgodne z celami RPO WK-P 2014-2020. Z uwagi na brak elementu dochodowości oferowane wsparcie powinno być częściowo zwrotne (z premią w postaci braku obowiązku zwrotu części kapitału za osiągnięcie określonych efektów). Komplementarność wsparcia związana jest przede wszystkim z faktem, że w ramach FEdKP 2021-2027 istnieje możliwość wspierania jedynie instytucji wsparcia dziennego działających w systemie opieki społecznej. Natomiast należy mieć na uwadze, że w ramach FEdKP brak jest możliwości wspierania placówek opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dzieci w ramach pieczy zastępczej. Ponadto należy zwrócić, uwagę, że inwestycje w ramach programu nie mogły być ukierunkowane na duże instytucje opiekuńczo-pobytowe, zdefiniowane zgodnie z polskim prawem, świadczące usługi długoterminowej opieki dla osób z niepełnosprawnościami, dzieci, osób starszych i psychicznie chorych. Wsparcie w tym zakresie byłoby możliwe pod warunkiem zgodności z horyzontalną zasadą deinstytucjonalizacji. Należy przez to rozumieć, że w ramach wszystkich celów tematycznych wyklucza się wsparcie inwestycji w infrastrukturę instytucji opiekuńczo-pobytowych świadczących opiekę dla osób z niepełnosprawnościami, osób z problemami psychicznymi oraz dzieci pozbawionych opieki rodzicielskiej chyba, że rozpoczęty w nich został proces przechodzenia z opieki zinstytucjonalizowanej do opieki świadczonej w społeczności lokalnej lub proces ten zostanie rozpoczęty w okresie realizacji projektu.

Powyższe założenie jest zgodne z PRG tj. finansowania potrzeb ogólnych jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „Rozwój społeczny (inne potrzeby JST)”), w tym zadań własnych JST takich jak ochrona zdrowia, pomoc społeczna, edukacja, działania w zakresie kultury, budowa obiektów użyteczności publicznej, porządku publicznego.

³⁵ Dz.U. z 2023 poz. 1426 z późn. zm.

3.7 Zapotrzebowanie w zakresie finansowania pomostowego na VAT dla JST

Przeprowadzona na zlecenie Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. *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., 27.09.2024 r.)³⁶ wykazała, że uruchomienie nowego produktu finansowego, służącego finansowaniu zobowiązań z tytułu VAT, skierowanego do instytucji publicznych/instytucji realizujących inwestycje w sferze użyteczności publicznej, należy uznać za zasadne, jak również, że produkt taki spotka się z zainteresowaniem instytucji z województwa kujawsko-pomorskiego, realizujących strategiczne inwestycje rozwojowe w szeroko rozumianej sferze użyteczności publicznej.

W przypadku istniejącej oferty sektora bankowego instytucje te napotykają trudności w pozyskaniu takiego rodzaju finansowania. Jednocześnie należy dążyć do finansowania inwestycji przyczyniających się w pierwszej kolejności do wdrożenia przyjętej przez Zarząd Województwa *Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030*, czy też jak w przypadku infrastruktury zdrowotnej i usług medycznych „Polityki zdrowotnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024-2031”³⁷. Kluczowe grono odbiorców ewentualnego instrumentu pożyczkowego, służącego finansowaniu VAT funkcjonuje w obszarze opieki zdrowotnej, wyłączenia społecznego i innowacji społecznych oraz kultury. Planowane kluczowe projekty inwestycyjne w tych obszarach zostały określone na liście obszarów wsparcia, typów działań oraz propozycji projektowych dla niekonkurencyjnego sposobu wyboru projektów w ramach FEKP 2021-2027 (Załącznik do Uchwały Nr 3/43/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z 18 stycznia 2023 r. (z późn. zm.).

Uruchamianie produktów finansowych na rzecz instytucji publicznych w województwie kujawsko-pomorskim w postaci pożyczki na finansowanie VAT potwierdza szczególny charakter podmiotów publicznych, jak również zapewnienie finansowania dla strategicznych zadań w zakresie rozwoju województwa, w dziedzinach, w których funkcjonują tego typu podmioty. Dodatkowo, dziedziny te wchodzą często w zakres zadań własnych województwa, co decyduje o konieczności ich utrzymania i jednocześnie inwestowania w ich rozwój w celu realizacji Strategii Województwa. W sytuacji dużego obciążenia budżetu województwa, jak i podmiotów publicznych realizujących zadania na rzecz zdrowia i kultury możliwość udostępniania im finansowania zewnętrznego jest uzasadnione na bazie ponownego wykorzystania środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach regionalnej polityki spójności.

Instytucje publiczne realizujące zadania publiczne są ograniczone poprzez częściowy lub całkowity brak możliwości realizacji przychodów z działalności gospodarczej, która uzupełniałaby ich zadania statutowe. Sytuacja ta powoduje istotne ograniczenia w zakresie tworzenia solidnych źródeł przychodów, które mogłyby zachęcać konwencjonalne źródła finansowania do zapewnienia środków, czy to na zadania inwestycyjne czy też finansowanie

³⁶ Dokument stanowi załącznik do niniejszej analizy

³⁷ „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.

potrzeb bieżących, w tym związanych z inwestycjami. W przypadku sektora medycznego, główne źródła przychodów mają w przeważającej mierze charakter administracyjny.

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. Tym samym ich źródła przychodów są ograniczone oraz w zakresie działalności statutowej nie są one uzależnione od czynników rynkowych, ale decyzji alokacyjnych na poziomie budżetu JST. Stanowi to 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 występuje.

Problematyczną kwestią dla rozpatrywanych podmiotów jest również 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 proceduralnie, a co więcej leży w sferze decyzyjnej organu prowadzącego.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy środki na finansowanie 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. Oczywistym faktem jest, że obecnie na rynku produktów finansowych istnieją produkty ukierunkowane na finansowanie zobowiązań z tyt. VAT, jednak są one skierowane przede wszystkim do sektora przedsiębiorstw, co wskazano w załączonej analizie zapotrzebowania na produkt. Ponadto oferowane pożyczki i kredyty są ukierunkowane przede wszystkim na finansowanie projektów inwestycyjnych, a nie na cele obrotowe. Poważnym problemem podmiotów publicznych w części przypadków jest brak możliwości osiągania przychodów ze swojej działalności poza uzyskiwaniem finansowania, zapewnianym przez organ założycielski w ramach corocznie uchwalanych budżetów lub też poziom dochodów własnych jest zbyt niski, aby zapewnić wkład własny w realizację danego projektu inwestycyjnego lub uzyskać finansowanie zewnętrzne z rynku.

Podmioty te mają również ograniczenia w możliwość skorzystania z oferty lokalnych i regionalnych funduszy poręczeń kredytowych, ponieważ ich oferta jest skierowana do podmiotów z sektora MŚP.

Również w ocenie ex ante dla instrumentów finansowych, dla której przeprowadzono badania na potrzeby obecnie realizowanego programu Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza 2021-2027 wykazano, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego często rezygnowano z realizacji określonych projektów inwestycyjnych z powodu braku wystarczających środków finansowych.

Jednocześnie z uwagi na różnorodność sposobu finansowania i realizowanych przez dane podmioty publiczne zadań przyjęto, że część z nich znajduje się w ww. luce i dlatego uruchomienie dla nich instrumentu jest uzasadnione i celowe.

W sferze ochrony zdrowia i kultury kluczowe wnioski płynące z badań wskazują z jednej strony na znaczne potrzeby inwestycyjne w tych dziedzinach, wynikające z ciągłego niezaspokojenia potrzeb, z drugiej zaś, występujące praktyczne problemy w pozyskiwaniu

środków z tradycyjnych źródeł finansowania. Oczywiście zapotrzebowanie na środki inwestycyjne jest zawsze o wiele większe, gdyż obejmuje wartość całości inwestycji, bez wyróżnienia wielości środków, jakie obejmują wydatki VAT dla realizowanych inwestycji.

Sfera ochrony zdrowia pozostaje dziedziną o największych i wciąż niezaspokojonych potrzebach inwestycyjnych, które mają tendencję wzrostową, w związku cały czas postępującym rozwojem medycyny oraz postępem technicznym. Jednocześnie sektor ochrony zdrowia funkcjonuje w warunkach permanentnym niedoboru i niezaspokojonych potrzeb w finansowaniu, jak również z ograniczeniami w sferze asygnowania środków publicznych na infrastrukturę ochrony zdrowia.

W zastanej obecnie sytuacji nakłady, przeznaczone na sferę wsparcia obszaru zdrowia zostały istotnie ograniczone w ramach dostępności do środków unijnych, w tym środków FEdKP na lata 2021-2027. Stąd należy zapewnić finansowanie założeń strategicznych dotyczących obszaru zdrowia, w tym w szczególności Polityki zdrowotnej woj. kujawsko-pomorskiego³⁸. Tym samym potwierdzona została ogromna skala zapotrzebowania na środki. 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 kultury, w tym w nawiązaniu do oceny warunków rynkowych opisanej w sekcji 3.2 niniejszego dokumentu.

Mając na uwadze strategiczne znaczenie inwestycji w tej sferze i konieczność zapewnienia źródeł finansowania dla projektów realizowanych w trybie niekonkurencyjnym³⁹ w ramach FEdKP 2021-2027 oraz zgłoszone zapotrzebowanie ze strony Kujawsko-Pomorskiego Centrum Dziedzictwa w Toruniu na finansowanie zwrotne w zakresie VAT, w zakresie realizowanego przez ww. podmiot projektu dot. inwestycji w rewitalizację kompleksu pałacowo-parkowego w Nawrze, którego celem jest utworzenie nowej instytucji kultury - Muzeum Ziemiaństwa im. Rodziny Szczanieckich w Nawrze, rekomendowane jest uruchomienie wsparcia w pierwszej kolejności w danym zakresie. Znajduje to odzwierciedlenie w przedstawionej analizie dla planowanego produktu pożyczki na finansowanie VAT, w której wskazano, że beneficjent wskazuje na złożoną sytuację w

³⁸ „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. Uzupełniając 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).

³⁹ Wskazano w Uchwale 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

zakresie pozyskania finansowania oraz brak możliwości kwalifikowania podatku VAT w ramach projektu finansowanego z FEKP 2021-2027 w wysokości około 17 mln zł.

Ponadto zgodnie z przyjętą przez Sejmik Województwa Strategią rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku⁴⁰ „Szczególne znaczenie dla rozwoju funkcji turystycznej województwa przypisuje się funkcjonowaniu zaplecza instytucjonalnego z zakresu kultury (...) Szczególną pozycję zajmuje Muzeum Archeologiczne w Biskupinie (jest to obiekt rangi krajowej w obsłudze ruchu turystycznego)”. W powyższej Strategii projekt znajduje się na pozycji 418 w Wykazie projektów kluczowych. Wpisuje się on ponadto w przyjętą uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego Nr 27/1066/22 z dnia 13 lipca 2022r. Regionalną Strategię Inteligentnej Specjalizacji (RIS3) 2021+, która zakłada inwestycje m.in. w dziedzictwo kulturowe. Planowana inwestycja pn. „Rozbudowa Muzeum Archeologicznego w Biskupinie” została wpisana w uchwale Zarządu Województwa Kujawsko Pomorskiego nr 19/967/24 zmieniającej uchwałę 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 pod pozycją 37 w celu szczegółowym 4VI Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych w ramach Działania 6.12 „Wsparcie instytucji kultury”. Z uwagi na unikalność miejsca oraz duże znaczenie kulturowe i potencjał turystyczny rekomenduje się wsparcie Muzeum w Biskupinie, w zakresie pożyczki na finansowanie VAT, ponieważ projekt przekracza wartość 5 mln euro, a VAT w znacznej części realizacji inwestycji może zostać odzyskany, zatem stanowi wydatek niekwalifikowalny w ramach FEKP.

Analogicznie do powyższych projektów szczególną uwagę należy zwrócić na inwestycję pn. „Rozbudowa Filharmonii Pomorskiej w Bydgoszczy”. Znajduje się ona pod pozycją 419 w Wykazie projektów kluczowych dokumentu Strategia rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+⁴¹. Strategia odnosi się do Filharmonii w punkcie 10 sekcji *Wyzwanie 7. Wzmocnienie potencjału Bydgoszczy i Torunia jako ośrodków współodpowiedzialnych za rozwój społeczno-gospodarczy i konkurencyjność województwa* wskazując, że „stolice województwa od wielu dekad były postrzegane jako ważne w skali kraju ośrodki kultury”. Zgodnie z powyższą Strategią „W ramach realizacji zadania zakłada się budowę nowej sali koncertowej na 350 miejsc, budowę nowego, zintegrowanego z budynkiem głównym obiektu z zapleczem socjalnym oraz salami prób dla Orkiestry Symfonicznej i Orkiestry Kameralnej Capella Bydgostiensis, budowę parkingów podziemnych, remont i przebudowę istniejącego, zabytkowego obiektu Filharmonii”. Ze względu na zabytkowy charakter obiektu prowadzone będą prace konserwatorsko-restauratorskie o charakterze zachowawczym. Zakres projektu dotyczy również zakupu sprzętu i wyposażenia, które będą wykorzystywane do rozwoju działalności kulturalno-edukacyjnej. Filharmonia Pomorska im. Ignacego Jana Paderewskiego w Bydgoszczy to Samorządowa Instytucja Kultury Województwa Kujawsko-Pomorskiego o strategicznym znaczeniu dla regionu. Wartość VAT dla inwestycji szacowana jest na poziomie ok. 83 mln zł, dlatego przewiduje się pożyczkę na niekwalifikowalny podatek VAT o wartości ok. 15 mln zł.

Ustalenia wskazujące na niezaspokojone potrzeby w zakresie finansowania infrastruktury publicznej i usług użyteczności publicznej w sektorze jednostek samorządu terytorialnego

⁴⁰ Załącznik do uchwały nr XXVIII/399/20 Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2020r.

⁴¹ JW.

potwierdziły również wcześniejsze badania z 2021r., które zostały zrealizowane na potrzeby projektowania instrumentów finansowych, jako form interwencji w ramach FEdKP 2021-2027⁴². Wyniki tego badania potwierdzono m.in., że występuje znacząca skala niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych w obszarze kultury, przy czym skonkludowano również, że głównym źródłem problemów dotyczących finansowania zadań inwestycyjnych nie są wyłącznie lub przede wszystkim luka na rynku, ale raczej jest to brak odpowiednio atrakcyjnych źródeł finansowania. Brak atrakcyjnych źródeł prowadzi do rezygnacji z części zadań inwestycyjnych i tym samym realizowane są zadania uznawane za absolutnie konieczne. Ponadto należy zwrócić uwagę, że w toku przedmiotowej analizy wskazano wcześniej w ramach oceny warunków rynkowych (m.in. w sekcji 3.1 i 3.2) na sferę usług publicznych jako adresata wsparcia finansowego dot. infrastruktury w obszarze usług publicznych, obszar ochrony zdrowia czy kultury. 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.

Przedstawione w przeprowadzonej analizie wnioski badawcze potwierdzają sytuację nieoptymalnych inwestycji i trudności w pozyskaniu finansowania inwestycji w obszarze zdrowia i kultury. Tym samym wskazania zawarte w analizie dot. wykorzystania środków z reużycia stanowią niezaprzeczalne uzasadnienie dla uruchomienia nowego instrumentu finansowego. Jest to możliwe w oparciu o środki reużycia pochodzące z RPO WK-P 2014-2020 z uwagi na zgodność z celami programu. Jednocześnie na podstawie przedstawionych w analizie informacji dot. danych z zakresu planów finansowych wojewódzkich osób prawnych w województwie kujawsko-pomorskim zakłady opieki zdrowotnej oraz instytucje kultury wskazują, że w 2023 r. jednostki zrealizowały nakłady inwestycyjne w wysokości ok. 371,3 mln zł. Wartość związanego z tym nakładami podatku VAT wyniosła więc ok. 85,4 mln zł – wielkość ta pokazuje przybliżony wolumen płatności, jaki mógłby zostać objęty w ramach planowanego produktu, służącego finansowaniu zobowiązań związanych z podatkiem VAT.

Kluczowym z punktu widzenia możliwości utworzenia planowanego produktu pożyczki na VAT jest zgodność niniejszego produktu z regulacjami prawnymi. Środki z jakich ma zostać utworzony planowany produkt pochodzą ze środków wycofanych z Regionalnego Programu Regionalnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020. W związku z powyższym wymagane jest aby wykorzystanie środków z wcześniej realizowanego programu było zgodne z postanowieniem art. 45 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013r. Zgodnie z jego zapisami 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”.

Jak wynika z załączonej analizy finansowane projekty powinny się w szczególności wpisywać w zakres następujących priorytetów inwestycyjnych, odpowiadających właściwym

⁴² „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 Consulting, grudzień 2021.

przepisom rozporządzenia o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego⁴³, 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).

Oczywistym jest, że planowany produkt nie ma być przeznaczony na finansowanie projektów inwestycyjnych, ale na finansowanie podatku VAT od zakupionych towarów i usług do momentu jego zwrotu przez urząd skarbowy, a więc wydatków o charakterze obrotowym. Należy jednak przyjąć, że rozpatrywany produkt ostatecznie jest wspierającym działania inwestycyjne, ponieważ istnieje znaczące ryzyko, że w sytuacji braku dostępnej oferty pożyczkowej, ze względu na brak środków na pokrycie VAT projektodawcy nie podjęliby się realizacji projektu. Tym samym należy przyjąć, że choć finansowanie ma charakter obrotowy, to jednak ostatecznie przyczynia się do finansowania projektów inwestycyjnych. Należy również zwrócić uwagę, że znaczna część dostępnych na rynku instrumentów finansowych, również ze środków unijnych dopuszcza pomimo ukierunkowania głównie na cele inwestycyjne finansowanie także wydatków obrotowych, o ile służą one realizacji danej inwestycji. Podatek VAT finansowany w ramach pożyczki nie jest wydatkiem dodatkowym lecz bezpośrednio powiązany i wynikającym z zakupu towarów i usług niezbędnych do realizacji celów inwestycyjnych, zatem pożyczka pośrednio przyczynia się także do realizacji działań inwestycyjnych. Dodatkowo należy zauważyć, że nawet w trakcie okresu kwalifikowalności ze środków w ramach realizowanego RPO WK-P 2014-2020 dopuszczalne było finansowanie (na określonych warunkach i w określonych sytuacjach) wydatków o charakterze obrotowym. W przypadku Instrumentów Finansowych zgodnie z Wytycznymi dotyczącymi kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027⁴⁴ podatek VAT jest kwalifikowalny w odniesieniu do inwestycji dokonywanych przez ostatecznych odbiorców, z zastrzeżeniem pkt 5 sekcji 3.9.3 ww. Wytycznych.

Załączona analiza potwierdziła, że nowy instrument finansowy spotka się z zainteresowaniem instytucji z województwa kujawsko-pomorskiego, realizujących strategiczne inwestycje rozwojowe, w szeroko rozumianej sferze użyteczności publicznej i uruchomienie nowego instrumentu finansowego, służącego finansowaniu zobowiązań z tytułu VAT. Skierowanego do instytucji publicznych / instytucji realizujących inwestycje w

⁴³ 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 uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz.Urz.UE.L Nr 347, poz. 289), art. 5.

⁴⁴ Wytyczne dotyczące kwalifikowalności wydatków na lata 2021-2027 Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 18 listopada 2022r.

sferze użyteczności publicznej, należy uznać za rozwiązanie adekwatne, które będzie produktem wspierającym procesy inwestycyjne realizowane również w ramach FEdKP WK-P 2021-2027. Tym bardziej, iż zapotrzebowanie na takiego typu produkt wynika z zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych w dziedzinie infrastruktury użyteczności publicznej, z drugiej zaś, z ograniczonej zdolności do ich samodzielnego sfinansowania przez te instytucje, w tym w szczególności w związku z koniecznością zapewnienia finansowania zobowiązań z tytułu podatku VAT, związanych z tymi inwestycjami. Jak również co wykazano wcześniej nie ma przeciwwskazań formalnoprawnych, aby źródłem finansowania nowego produktu były środki finansowe pochodzące ze zwrotów kapitału zaangażowanego w instrumenty finansowe w ramach RPO WK-P 2014-2020.

Możliwości i optymalny zakres wykorzystania w perspektywie finansowej 2021-2027 środków stanowiących wsparcie w perspektywie finansowej w latach 2007-2013 i 2014-2020 (z uwzględnieniem podstaw prawnych, dających takie możliwości)

Temat wykorzystania środków finansowych z reużycia jest bardzo obszerny – należy wziąć pod uwagę uwarunkowania formalno-prawne, bieżącą interwencję w ramach innych programów, uwarunkowania rynkowe, planowaną przyszłą interwencję, np. w ramach FEdKP czy KPO. Prawdą jest też, że poziom luki finansowej jest na tyle wysoki, że „jakakolwiek” kwota przeznaczona w formie wsparcia zwrotnego dla przedsiębiorstw czy JST będzie miała uzasadnienie, a popyt prawdopodobnie pokryje podaż środków. W związku z powyższym, nie ma istotnego zagrożenia co do niewykorzystania środków.

Jak to zostało już powyżej wskazane, zgodnie z treścią art. 45 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 środki zwrócone muszą być wykorzystane w konkretnym celu oraz w wyznaczonym czasie, tj. w ciągu 8 lat. Należy w szczególności zaznaczyć, iż w najbliższych latach główny nacisk zostanie położony na możliwie najszersze wykorzystanie środków w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, przy zapewnieniu możliwości użycia niewykorzystanych dotąd środków w sposób wspierający i uzupełniający bieżące działania. Z uwagi na fakt, że następują sukcesywnie zwroty środków z podejmowanych w perspektywie finansowej 2007-2013, jak również 2014-2020 przedsięwzięć, a z drugiej strony – występuje prawdopodobieństwo ograniczenia dostępności środków UE, z uwagi na elastyczność wykorzystania środków zwróconych samorząd województwa oraz Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., który prowadzi Regionalne Obserwatorium Gospodarcze, na bieżąco będą monitorować zmiany zachodzące na rynku i aktualizować ocenę warunków rynkowych dla zapotrzebowania na wspieranie inwestycji w określonych formach. W związku z powyższym prowadzony będzie bieżący monitoring sytuacji gospodarczej regionu w celu dostosowania oferty instrumentów finansowych do potrzeb inwestycyjnych i finansowych ostatecznych odbiorców występujących w danym czasie.

Przesłanki ku temu, aby realizować interwencję w formie wsparcia zwrotnego we wcześniej wymienionych obszarach w ramach zarządzania środkami zwróconymi są następujące:

- Re-użycie środków zwróconych w postaci instrumentów zwrotnych pozwoli na wielokrotny obrót tymi środkami i zwiększenie efektu dźwigni finansowej;

- Zapewnienie finansowania w formach zwrotnych obszarów wyłączonych z finansowania w ramach perspektywy 2021-2027, jak np. szpitali, uzdrowisk i placówek opiekuńczo-wychowawczych.
- Niedofinansowane są pewne obszary, na które nakłada się ring-fencing, co powoduje zwiększenie luki finansowej w wybranych obszarach, szczególnie tzw. „sfer tradycyjnych”, np. zakupu środków transportu czy budowy i remontu dróg (w zakresie, na jaki istnieje zapotrzebowanie).;
- Powiększenie się luki finansowej z uwagi na skutki kryzysu społeczno-gospodarczego wywołanego pandemią COVID-19, w tym wysoką inflacją, które wpływają na pogorszenia sytuacji finansowej przedsiębiorstw i utrudnionego dostępu do finansowania komercyjnego (np. kredytów bankowych).
- Brak wystarczających limitów kontraktacji dla zaspokojenia potrzeb wnioskodawców z pozytywnie ocenionymi projektami do dofinansowania w ramach RPO WK-P 2014-2020.

Biorąc powyższe pod uwagę środki zwrócone z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 powinny być w pilnym trybie jak najszybszym uruchamiane i ponownie wdrożone na rynek.

Zgodnie z analizą ex-ante zasadnym jest też uruchomienie (w momencie rozpoczęcia wdrażania FEdKP 2021-2027) pożyczki na wkład własny dla pośredników finansowych (zwanej też linią finansową), dzięki czemu pośrednicy nie posiadający w dyspozycji wystarczających środków do zapewnienia takiego wkładu byłoby w stanie startować w przetargach lub zapewnienie wkładu do instrumentów finansowych FEdKP 2021-2027 w trybie PZP.

Oczywiście kluczowa jest również decyzja na ile środki zwrócone z instrumentów finansowych 2014-2020 mogłyby wspierać wkład własny pośredników w perspektywie 2021-2027.

Kluczowe jest również wskazanie obiektywnych czynników, które stawiają wsparcie zwrotne w równej linii z dotacjami. Do zalet instrumentów zwrotnych należą przede wszystkim:

- w zakresie ich przewagi nad dotacjami:
 - brak uzależnienia wsparcia od terminów ogłaszanych naborów (ciągłość wsparcia);
 - szybkość rozpatrzenia wniosku;
 - niższy wkład własny niż ten wymagany w przypadku dotacji (lub jego brak);
 - brak zobowiązań w zakresie okresu trwałości;
 - mniejsze niż w przypadku wsparcia dotacyjnego obciążenia administracyjne (m.in. na etapie rozliczania wydatków);
 - brak obowiązku objęcie wskaźnikami programowymi;
 - wyższy efekt przysporzenia;
 - możliwość kwalifikowalności podatku VAT.
- w zakresie ich przewagi nad wsparciem pochodzącym ze źródeł komercyjnych:
 - konkurencyjne oprocentowanie w stosunku do komercyjnego;
 - możliwość karencji spłaty.
 - możliwość wprowadzenia jedynie częściowego zwrotu za spełnienie wyznaczonych efektów.

W opinii Departamentu Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza zarządzanie środkami zwróconymi należy powierzyć Funduszowi, który posiada odpowiednie doświadczenie, aby realizować takie zadanie. 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 bądź zostały znacząco ograniczone w stosunku do poprzednich perspektyw finansowych, jak i z krajowych środków publicznych. W kontekście funkcjonowania Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju sp. z o.o. znaczenia nabiera przemyślana demarkacja instrumentów finansowych wdrażanych ze środków „re-użycia” z instrumentami proponowanymi dla programu FEdKP 2021-2027.

Zgodnie z KSRR Zarządy Województw powinny dążyć do koordynacji wsparcia zwrotnego oferowanego w regionach ze środków publicznych będących w ich dyspozycji.

Samorząd terytorialny zapewniający efektywne zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w formie wsparcia zwrotnego, których jest dysponentem, poprzez stworzenie instytucji finansowych – regionalnych funduszy rozwoju,

W związku z powyższym konieczna jest budowa silnej regionalnej bazy finansowej – uwzględniającej różne mechanizmy finansowania (od mechanizmów zwrotnych, po społecznościowe) – która w ocenie Departamentu Zarządzania Funduszami Europejskimi dla Kujaw i Pomorza pozwoli na wielopoziomową współpracę (poziom krajowy, regionalny) w zakresie różnorodnych instrumentów finansowych oferowanych w regionie i koordynację regionalnego wsparcia zwrotnego oferowanego ze środków publicznych. Baza ta powinna uwzględniać działalność prowadzoną przez pośredników finansowych w danym regionie – celem uniknięcia wystąpienia efektu wypierania. Działania te mogą prowadzić m.in. do umożliwienia efektywnego współdziałania z kapitałem prywatnym w realizacji regionalnej polityki rozwoju, w obszarach innowacji, przedsiębiorczości, inwestycji na obszarach miejskich, redukcji energochłonności i innych priorytetów rozwoju określonych w Strategii rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030+.

Art. 45 Rozporządzenia ogólnego, dotyczący wykorzystania środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności nakłada z kolei zobowiązanie do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do Instrumentów Finansowych, w tym zwroty kapitału i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, a więc co najmniej do końca 2031 r., przypisane do wsparcia z EFSI, były wykorzystywane zgodnie z celami programów operacyjnych wdrażanych w perspektywie finansowej 2014-2020 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, lub w ramach innych form wsparcia. Zgodnie z art. 45 Rozporządzenia ogólnego ze środków zwróconych z IF i pomocy zwrotnej RPO WK-P 2014-2020 MFP oraz Pośrednikom Finansowym przysługuje wynagrodzenie oraz wypłata należnych kosztów administracji i zarządzania m.in. w związku z ponownym wykorzystaniem środków.

Zapewnienie wydatkowania zasobów zwróconych, w tym odsetek i innych zysków od nich naliczanych zgodnie z celami oraz warunkami wynikającymi z art. 44 Rozporządzenia

ogólnego w ramach projektów dotyczących wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WK-P 2014-2020 do końca 2023 r., w tym na finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tych samych lub innych Instrumentów Finansowych, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach Priorytetu albo w stosownych przypadkach na wynagrodzenie MFF i Pośredników Finansowych.

Ponadto istnieje dalsza potrzeba ponoszenia z zasobów zwróconych należnych kosztów zarządzania przez MFF i Pośredników Finansowych w okresie wyjścia z IF RPO WK-P 2014-2020 oraz zarządzania środkami zwróconymi z instrumentów inżynierii finansowej pochodzących z RPO WK-P 2007-2013.

Możliwość finansowania poszczególnych obszarów oraz optymalny zakres wykorzystania produktów zostały szczegółowo opisane w ramach wykonanych analiz potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych. W pozostałych przypadkach istnieje możliwość interwencji po przeprowadzeniu i uzyskaniu oceny warunków rynkowych.

4.1 Warunki udzielania wsparcia ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020

Udzielenie pomocy w formie wsparcia zwrotnego, zgodnie z definicją wskazaną w Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁴⁵ wsparcie zwrotne to wsparcie finansowe niestanowiące dotacji, podlegające całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, przyznawane w szczególności w formie pożyczek, poręczeń lub gwarancji.

Należy w tym miejscu wskazać, że w ramach rozporządzenia Ministra Inwestycji i Rozwoju w sprawie sprawozdań z wykorzystania środków wsparcia zwrotnego⁴⁶, odniesiono się do możliwości powtórnego wykorzystywania wsparcia ze środków zwróconych w ramach programów operacyjnych perspektywy finansowej 2014-2020 w formie pomocy zwrotnej.

Zgodnie z art. 66 Rozporządzenia Ogólnego 1303/2013 formy wsparcia EFSI przyjmują formę dotacji, nagród, pomocy zwrotnej i instrumentów finansowych, bądź też ich kombinacji. Należy wskazać, że pomoc zwrotna może przybierać różne formy wsparcia, w tym być w całości, bądź częściowo zwrotną formą wsparcia, w tym pożyczka z możliwością umorzenia części pożyczonego kapitału pod określonymi warunkami.

Biorąc pod uwagę powyższe zaproponowany niżej model finansowania przedsięwzięć JST i ich jednostek jest zgodny z możliwościami jakie daje art. 29 Ustawy Wdrożeniowej.

4.1.1 Wsparcie projektów z tzw. „list rezerwowych” w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (RPO WK-P 2014-2020).

Zgodnie ze stanowiskiem Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 30 sierpnia 2023 r. *w sprawie ustalenia priorytetyzacji potencjałów kontraktacyjnych dotyczących EFRR*

⁴⁵Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U.2023.1259 t.j.)

⁴⁶Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie sprawozdań z wykorzystania środków wsparcia zwrotnego Dz.U. 2018 poz. 1465

w ramach RPO WK-P 2014-2020 z późn. zm. w związku z licznymi złożonymi i pozytywnie ocenionymi wnioskami o dofinansowanie projektów w ramach RPO WK-P 2014-2020 dla których wsparcia brakuje w ramach programu limitu wolnej alokacji z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego podjęto decyzję o możliwości pokrycia ww. zapotrzebowania w ramach reużycia środków wycofanych z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P 2014-2020. Decyzja dotyczy następujących naborów wniosków o dofinansowanie projektów, których wnioskodawcą są JST lub ich jednostki organizacyjne:

nr RPKP.04.03.00-IZ.00-04-442/23;
nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-439/23;
nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-441/23;
nr RPKP.13.03.00-IZ.00-04-435/23;
nr RPKP.06.01.02-IZ.00-04-446/23;
nr RPKP.06.05.00-IZ.00-04-22R/23.

Wprowadzając instrumenty finansowe oraz pomoc zwrotną do katalogu form interwencji RPO WK-P 2014-2020, Województwo zapewniło sobie możliwość wielokrotnego wykorzystywania środków finansowych odpowiednio zgodnie z art. 44 ust. 1, art. 45 oraz art. 66 rozporządzenia ogólnego.

Departament Wdrażania Funduszy Europejskich dla Kujaw i Pomorza przeprowadził analizę projektów, które kwalifikują się do ubiegania o ww. środki finansowe, są to:

1. Projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały kolejno największą liczbę punktów, ale nie kwalifikowały się do dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji, dla których zostały utworzone listy rezerwowe poszczególnych konkursów nr:

RPKP.04.03.00-IZ.00-04-442/23; RPKP.03.04.00-IZ.00-04-439/23; RPKP.03.04.00-IZ.00-04-441/23; RPKP.13.03.00-IZ.00-04-435/23.

2. W ramach konkursu nr RPKP.06.01.02-IZ.00-04-446/23 - projekt Gminy Miasto Włocławek nr RPKP.06.01.02-04-0001/23 pn. „Budowa i wyposażenie dwóch budynków przy ul. Sielskiej 3 i ul. Lisek 3C we Włocławku z przeznaczeniem na funkcje placówek opiekuńczo-wychowawczych” spełnił kryteria wyboru projektów i został umieszczony na liście rezerwowej z powodu wyczerpania alokacji. Projekt Powiatu Włocławskiego nr RPKP.06.01.02-04-0002/23 pn. „Budowa dwóch budynków mieszkalnych na potrzeby powiatowych placówek opiekuńczo - wychowawczych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w m. Nasiegniewo”, któremu zostało przyznane dofinansowanie częściowe, jednakże ze względu na brak środków na Działanie 6.1 nie została z Wnioskodawcą podpisana umowa o dofinansowanie projektu.

3. W ramach wezwania RPKP.06.05.00-IZ.00-04-22R/23 (tryb pozakonkursowy) - projekt nr RPKP.06.05.00-04-0002/23 pn. „Budowa infrastruktury leczniczo-uzdrowiskowej w Uzdrowisku Wieniec-Zdrój” został skierowany do dofinansowania, jednakże ze względu na brak środków na Działanie 6.5 nie została z Wnioskodawcą podpisana umowa o dofinansowanie.

Ponadto Departament Wdrażania Funduszy Europejskich dla Kujaw i Pomorza pozyskał od Wnioskodawców z list rezerwowych w ramach konkursów: nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-439/23, nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-441/23, nr RPKP.04.03.00-IZ.00-04-442/23, nr

RPKP.06.01.02-IZ.00-04-446/23 oraz nr RPKP.13.03.00-IZ.00-04-435/23 informację czy realizacja danego projektu zostanie przeprowadzona do końca 2023 r. w planowanym zakresie z faktycznym wykonaniem wszystkich zadań i wydatkowaniem środków w ramach projektu w terminie kwalifikowalności wydatków do 31 grudnia 2023 r. czy też Wnioskodawcy będą ubiegać się o środki na inwestycje z zaproponowanego źródła finansowego ze zwrotów z instrumentów finansowych, co będzie determinować ponoszenie wydatków po 1 stycznia 2024 r.

Na skutek powyższych działań zdiagnozowano wstępnie 45 projektów, których wnioskodawcy wstępnie wyrazili zainteresowanie taką formą wsparcia zwrotnego. Wartość dofinansowania tych projektów oscylowała na poziomie 95 mln zł.

Poniżej zaprezentowana jest informacja⁴⁷ w zakresie pozytywnie ocenionych projektów do dofinansowania w ramach poszczególnych naborów RPO WK-P 2014-2020 tj. projektów z tzw. „list rezerwowych”, które będą mogły się ubiegać o wsparcie w formie wsparcia zwrotnego ze środków zwróconych z instrumentów finansowych RPO WK-P 2014-2020.

⁴⁷ Lista stanowi Załącznik do uchwały nr 50/2720/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 14.12.2023 r.

Projekty, które zostały ocenione pozytywnie i nie kwalifikowały się do dofinansowania z powodu wyczerpania alokacji.

Lista z ocenionymi projektami w ramach konkursu nr RPKP.04.03.00-IZ.00-04-442/23 w ramach Osi priorytetowej 4. Region przyjazny środowisku, Działania 4.3 Rozwój infrastruktury wodno-ściekowej; Schemat: Inwestycje w zakresie gospodarki wodno-ściekowej									
Projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały kolejno największą liczbę punktów, ale nie kwalifikują się do dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji w ramach konkursu.									
Lp	Nr wniosku	Nazwa Wnioskodawcy	Tytuł projektu	Całkowita wartość projektu w PLN	Koszty kwalifikowalne w PLN	Dotacja EFRR w PLN	Dotacja EFRR w ujęciu procentowym	Suma dotacji w PLN	
1	RPKP.04.03.00-04-0010/23	Gmina Fabianki	Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. Włocławskiej i ulicach sąsiednich w Szpitalu Górnym - II etap	5 673 233,00 zł	4 612 384,55 zł	3 920 526,86 zł	85,00%	3 920 526,86 zł	
2	RPKP.04.03.00-04-0008/23	Gmina Fabianki	Budowa kanalizacji sanitarnej w ul. Włocławskiej i ulicach sąsiednich w Szpitalu Górnym - III etap	5 619 839,25 zł	4 568 975,00 zł	3 883 628,75 zł	85,00%	3 883 628,75 zł	
3	RPKP.04.03.00-04-0002/23	Gmina Nowa Wieś Wielka	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej na ulicy Długiej w Nowej Wsi Wielkiej	960 277,92 zł	787 688,12 zł	669 534,90 zł	85,00%	669 534,90 zł	
4	RPKP.04.03.00-04-0007/23	Gmina Strzelno	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej i kanalizacji deszczowej w gminie Strzelno	4 846 798,60 zł	4 462 136,67 zł	3 792 816,16 zł	85,00%	3 792 816,16 zł	

5	RPKP.04.03.00 -04-0001/23	Gmina Czernikowo	Rozbudowa sieci kanalizacji sanitarnej wraz z modernizacją systemu gospodarki wodnokanalizacyjnej na terenie gminy Czernikowo	1 611 942,99 zł	1 493 993,95 zł	1 269 894,85 zł	85,00%	1 269 894,85 zł
6	RPKP.04.03.00 -04-0009/23	Gmina Mogilno	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej w m. Dąbrówka	773 874,43 zł	629 166,20 zł	534 791,27 zł	85,00%	534 791,27 zł
7	RPKP.04.03.00 -04-0005/23	Gmina Dobrcz	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej grawitacyjnej i tłocznej w miejscowości Dobrcz w ulicach: Morelowej, Brzaskwiniowej i Wodnej Gmina Dobrcz	1 907 122,19 zł	1 557 331,04 zł	1 323 731,38 zł	85,00%	1 323 731,38 zł
8	RPKP.04.03.00 -04-0003/23	Gmina Zławieś Wielka	Budowa sieci kanalizacyjnej w miejscowości Łążyn - etap II	953 801,43 zł	775 448,32 zł	659 131,06 zł	85,00%	659 131,06 zł
RAZEM:				22 346 889,81 zł	18 887 123,85 zł	16 054 055,23 zł		16 054 055,23 zł
Lista z ocenionymi projektami w ramach konkursu nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-439/23 w ramach Osi Priorytetowej 3. Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry, Działania 3.4 Zrównoważona mobilność miejska i promowanie strategii niskoemisyjnych, Schemat: Modernizacja oświetlenia ulicznego								
Projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały kolejno największą liczbę punktów, ale nie kwalifikują się do dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji w ramach konkursu								

Lp	Nr wniosku	Nazwa Wnioskodawcy	Tytuł projektu	Całkowita wartość projektu w PLN	Koszty kwalifikowalne w PLN	Dotacja EFRR w PLN	Dotacja EFRR w ujęciu procentowym	Suma dotacji w PLN
1	RPKP.03.04.00-04-0038/23	Gmina Miasta Brodnicy	Modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie miasta Brodnicy	2 493 210,00 zł	2 493 210,00 zł	1 995 135,00 zł	80,02%	1 995 135,00 zł
2	RPKP.03.04.00-04-0035/23	Gmina Cekcyn	Modernizacja oświetlenia drogowego na terenie gminy Cekcyn poprzez wymianę na istniejących słupach lamp sodowych na lampy w technologii LED	801 145,42 zł	801 145,42 zł	680 973,60 zł	85,00%	680 973,60 zł
3	RPKP.03.04.00-04-0029/23	Gmina Mroczka	Modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie gminy Mroczka	1 623 029,79 zł	1 623 029,79 zł	1 379 575,32 zł	85,00%	1 379 575,32 zł
4	RPKP.03.04.00-04-0031/23	Gmina Boniewo	Modernizacja oświetlenia ulicznego i drogowego na terenie Gminy Boniewo	1 131 032,56 zł	1 131 032,56 zł	961 377,67 zł	85,00%	961 377,67 zł
5	RPKP.03.04.00-04-0030/23	Gmina Fabianki	Modernizacja oświetlenia ulicznego w gminie Fabianki	435 705,00 zł	435 705,00 zł	370 349,25 zł	85,00%	370 349,25 zł
6	RPKP.03.04.00-04-0034/23	Gmina Brześć Kujawski	Modernizacja oświetlenia ulicznego w gminie Brześć Kujawski	1 484 979,99 zł	1 484 979,99 zł	1 262 232,99 zł	85,00%	1 262 232,99 zł

7	RPKP.03.04.00 -04-0025/23	Miasto Bydgoszcz	Modernizacja systemu oświetlenia w Bydgoszczy	1 541 982,72 zł	1 532 142,72 zł	1 302 321,31 zł	85,00%	1 302 321,31 zł
8	RPKP.03.04.00 -04-0037/23	Gmina Lubanie	Modernizacja systemu oświetlenia ulicznego i drogowego na terenie Gminy Lubanie	2 952 831,76 zł	2 952 831,76 zł	2 509 906,99 zł	85,00%	2 509 906,99 zł
9	RPKP.03.04.00 -04-0026/23	Gmina Obrowo	Modernizacja oświetlenia ulicznego na terenie gminy Obrowo	560 340,65 zł	560 340,65 zł	476 289,55 zł	85,00%	476 289,55 zł
10	RPKP.03.04.00 -04-0032/23	Gmina Golub- Dobrzyń	Budowa oświetlenia ulicznego na terenie gminy Golub-Dobrzyń	690 347,46 zł	690 347,46 zł	586 795,34 zł	85,00%	586 795,34 zł
11	RPKP.03.04.00 -04-0039/23	Gmina Włocławek	Budowa oświetlenia drogowego wraz z wymianą opraw oświetleniowych na terenie Gminy Włocławek	2 188 258,04 zł	2 188 258,04 zł	1 860 019,33 zł	85,00%	1 860 019,33 zł
12	RPKP.03.04.00 -04-0027/23	Gmina Czernikowo	Modernizacja oświetlenia na terenie gminy Czernikowo- etap III	677 126,38 zł	677 126,38 zł	575 557,42 zł	85,00%	575 557,42 zł
13	RPKP.03.04.00 -04-0036/23	Gmina Zławieś Wielka	Modernizacja oświetlenia drogowego w miejscowości Górsk ul. Ks. Bronisława Markiewicza	127 313,63 zł	127 313,63 zł	108 216,58 zł	85,00%	108 216,58 zł
RAZEM:				16 707 303,40 zł	16 697 463,40 zł	14 068 750,35 zł		14 068 750,35 zł

Lista z ocenionymi projektami w ramach konkursu nr RPKP.03.04.00-IZ.00-04-441/23 w ramach Osi Priorytetowej 3. Efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna w regionie Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry, Działania 3.4 Zrównoważona mobilność miejska i promowanie strategii niskoemisyjnych, Schemat: Budowa i przebudowa ścieżek rowerowych								
Projekty, które spełniły kryteria wyboru projektów i uzyskały kolejno największą liczbę punktów, ale nie kwalifikują się do dofinansowania ze względu na wyczerpanie alokacji w ramach konkursu								
Lp	Nr wniosku	Nazwa Wnioskodawcy	Tytuł projektu	Całkowita wartość projektu w PLN	Koszty kwalifikowalne w PLN	Dotacja EFRR w PLN	Dotacja EFRR w ujęciu procentowym	Suma dotacji w PLN
1	RPKP.03.04.00-04-0003/23	Gmina Golub-Dobrzyń	Budowa ścieżki rowerowej w pasie drogowym drogi wojewódzkiej nr 554 w miejscowości Węgiersk i Paliwodzizna - etap II	1 314 117,13 zł	1 309 660,63 zł	1 113 211,53 zł	85,00%	1 113 211,53 zł
2	RPKP.03.04.00-04-0009/23	Powiat Świecki	Budowa ciągu pieszo-rowerowego przy drodze powiatowej nr 1289C Świecie-Głogówko Królewskie	7 356 664,43 zł	5 130 278,15 zł	1 614 738,40 zł	31,47%	1 614 738,40 zł
3	RPKP.03.04.00-04-0010/23	Gmina Świecie	Budowa drogi dla pieszych i rowerów wraz z oświetleniem na odcinku od ul. Żwirki i Wigury do ROD Relaks w Świeciu	494 630,36 zł	494 630,36 zł	292 623,32 zł	59,16%	292 623,32 zł

4	RPKP.03.04.00 -04-0014/23	Gmina Dobrcz	Rozbudowa drogi wojewódzkiej nr 244 polegającej na wykonaniu ścieżki rowerowej i chodników na odcinku Aleksandrowo - Strzelce Górne	1 957 055,57 zł	1 957 055,57 zł	1 663 497,23 zł	85,00%	1 663 497,23 zł
5	RPKP.03.04.00 -04-0013/23	Gmina Miasto Włocławek	Przebudowa drogi powiatowej nr 3331C - ulicy Zbiegniewskiej na odcinku od skrzyżowania z ul. Wiejską do skrzyżowania z ul. Kaliską we Włocławku, w zakresie budowy ścieżki rowerowej i ścieżki pieszo - rowerowej oraz przebudowy chodnika i zjazdów	2 076 051,74 zł	1 403 712,11 zł	918 297,50 zł	65,42%	918 297,50 zł
6	RPKP.03.04.00 -04-0019/23	Gmina Mogilno	Przebudowa ulicy Konopnickiej w Mogilnie polegająca na budowie ścieżki rowerowej	1 884 882,49 zł	1 884 882,49 zł	1 386 333,00 zł	73,55%	1 386 333,00 zł
7	RPKP.03.04.00 -04-0012/23	Gmina Inowrocław	Rozbudowa drogi powiatowej nr 2594C, stanowiącej byłą drogę wojewódzką nr 252, w zakresie wykonania ciągu pieszo-rowerowego na	1 122 447,36 zł	1 088 577,22 zł	722 706,41 zł	66,39%	722 706,41 zł

		odcinku Jacewo- Marulewy							
8	RPKP.03.04.00 -04-0015/23	Gmina Dobrcz	Rozbudowa ścieżki pieszorowerowej przy drodze gminnej nr 050216 C na odcinku Nekla-Borówno – etap II	2 135 986,43 zł	2 135 986,43 zł	1 815 588,46 zł	85,00%	1 815 588,46 zł	
9	RPKP.03.04.00 -04-0018/23	Powiat Tucholski	Budowa drogi dla rowerów na odcinku Cekcyn - Welpin od km 2+030 do km 5+468	3 918 431,45 zł	3 917 435,15 zł	3 329 819,87 zł	85,00%	3 329 819,87 zł	
10	RPKP.03.04.00 -04-0016/23	Powiat Tucholski	Budowa ciągu pieszorowerowego na odcinku Gostycyn - Piła od km 2+323 do km 3+400	1 502 334,29 zł	1 501 337,99 zł	1 276 137,29 zł	85,00%	1 276 137,29 zł	
11	RPKP.03.04.00 -04-0005/23	Powiat Włocławski	Zrównoważenie mobilności miejskiej oraz promowanie strategii niskoemisyjnej poprzez budowę ścieżki rowerowej na odcinku Mostki – Kowal od miejscowości Telążna	7 372 278,32 zł	7 372 278,32 zł	6 149 631,00 zł	83,42%	6 149 631,00 zł	

3	RPKP.13.03.00 -04-0016/23	Gmina Fabianki	Budowa mikroinstalacji fotowoltaicznych na obiektach użyteczności publicznej Gminy Fabianki	1 246 014,60 zł	1 246 014,60 zł	1 246 014,60 zł	100,00%	1 246 014,60 zł
4	RPKP.13.03.00 -04-0034/23	Gmina Miasto Kowal	Budowa instalacji fotowoltaicznych w Gminie Mieście Kowal - etap II	287 736,00 zł	235 296,00 zł	117 648,00 zł	50,00%	117 648,00 zł
5	RPKP.13.03.00 -04-0047/23	Gmina Brześć Kujawski	Montaż instalacji fotowoltaicznych na terenie gminy Brześć Kujawski – III Etap	726 930,00 zł	726 930,00 zł	726 930,00 zł	100,00%	726 930,00 zł
6	RPKP.13.03.00 -04-0013/23	Gmina Ryńsk	Instalacje OZE w Gminie Ryńsk	404 704,00 zł	351 995,93 zł	351 995,93 zł	100,00%	351 995,93 zł
7	RPKP.13.03.00 -04-0030/23	Gmina Płużnica	Budowa mikroinstalacji OZE na terenie Gminy Płużnica - edycja IV	1 047 386,61 zł	1 043 129,26 zł	1 043 129,26 zł	100,00%	1 043 129,26 zł
8	RPKP.13.03.00 -04-0033/23	Powiat Rypiński	Instalacje fotowoltaiczne na budynkach użyteczności publicznej, będących własnością Powiatu Rypińskiego	915 208,56 zł	915 208,56 zł	915 208,56 zł	100,00%	915 208,56 zł
9	RPKP.13.03.00 -04-0008/23	Centrum Onkologii Im. Prof. Franciszka Łukaszczyka W Bydgoszczy	Budowa mikroinstalacji fotowoltaicznej na dachu budynku Parku Aktywnej Rehabilitacji i Sportu Centrum Onkologii w Bydgoszczy	293 856,84 zł	293 856,84 zł	293 856,84 zł	100,00%	293 856,84 zł

10	RPKP.13.03.00 -04-0035/23	Gmina Wielgie	Montaż instalacji fotowoltaicznej dla potrzeb budynku Urzędu Gminy	207 870,00 zł	207 870,00 zł	207 870,00 zł	100,00%	207 870,00 zł
11	RPKP.13.03.00 -04-0053/23	Gmina Warlubie	Poprawa efektywności energetycznej poprzez wykonanie jednostek wytworzenia energii elektrycznej OZE na budynku hali sportowej w Warlubiu	305 915,76 zł	305 915,76 zł	305 915,76 zł	100,00%	305 915,76 zł
12	RPKP.13.03.00 -04-0051/23	Województwo Kujawsko- Pomorskie	Wykonanie instalacji fotowoltaicznej na budynku Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko- Pomorskiego przy Pl. Teatralnym 2 w Toruniu	292 521,47 zł	292 521,47 zł	292 521,47 zł	100,00%	292 521,47 zł
13	RPKP.13.03.00 -04-0037/23	Powiat Toruński	Poprawa efektywności energetycznej Szpitala Powiatowego w Chełmży poprzez budowę instalacji fotowoltaicznej	308 925,00 zł	251 158,54 zł	251 158,54 zł	100,00%	251 158,54 zł
14	RPKP.13.03.00 -04-0065/23	Gmina Żnin	Montaż dachowej mikroinstalacji fotowoltaicznej w Urzędzie Miejskim w Żniniu w celu poprawy efektywności energetycznej sektora publicznego	201 105,00 zł	201 105,00 zł	201 105,00 zł	100,00%	201 105,00 zł

15	RPKP.13.03.00 -04-0032/23	Gmina Książki	Odnawialne źródła energii w Gminie Książki - etap III	955 902,36 zł	955 902,36 zł	885 288,36 zł	92,61%	885 288,36 zł
16	RPKP.13.03.00 -04-0020/23	Gmina Chocień	Mikroinstalacje na budynkach użytkowości publicznej na terenie Gminy Chocień	1 263 653,47 zł	1 122 529,78 zł	1 122 529,78 zł	100,00%	1 122 529,78 zł
17	RPKP.13.03.00 -04-0041/23	Gmina Bytoń	INSTALACJE FOTOWOLTAIczne NA BUDYNKACH Użyteczności Publicznej w Gminie Bytoń - ETAP II	542 653,46 zł	542 653,46 zł	542 653,46 zł	100,00%	542 653,46 zł
18	RPKP.13.03.00 -04-0014/23	Gmina Miasto Radziejów	Budowa instalacji fotowoltaicznych w budynkach użytkowości publicznej w Radziejowie	714 768,13 zł	663 859,97 zł	663 859,97 zł	100,00%	663 859,97 zł
19	RPKP.13.03.00 -04-0003/23	Gmina Rogowo	Montaż instalacji fotowoltaicznych na terenie gminy Rogowo – ETAP II	900 864,79 zł	900 864,79 zł	846 879,83 zł	94,01%	846 879,83 zł
20	RPKP.13.03.00 -04-0048/23	Gmina Zławieś Wielka	Montaż instalacji fotowoltaicznej dla potrzeb budynku Zakładu Usług Komunalnych sp. z o.o. w Rzęczkowie wraz z infrastrukturą towarzyszącą	198 030,00 zł	161 000,00 zł	161 000,00 zł	100,00%	161 000,00 zł

21	RPKP.13.03.00 -04-0011/23	Gmina Włocławek	Montaż instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej na terenie Gminy Włocławek	391 830,92 zł	353 707,98 zł	270 832,02 zł	76,57%	270 832,02 zł
22	RPKP.13.03.00 -04-0018/23	Gmina Miasto Włocławek	Poprawa efektywności energetycznej poprzez montaż instalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej we Włocławku - etap II	1 546 514,52 zł	1 544 164,53 zł	1 544 164,53 zł	100,00%	1 544 164,53 zł
23	RPKP.13.03.00 -04-0031/23	Miasto Bydgoszcz	Budowa mikroinstalacji fotowoltaicznych na budynkach użyteczności publicznej w Bydgoszczy	1 314 478,21 zł	1 306 444,95 zł	1 306 444,95 zł	100,00%	1 306 444,95 zł
24	RPKP.13.03.00 -04-0009/23	Wojewódzki Ośrodek Medycyny Pracy W Bydgoszczy	Budowa mikroinstalacji OZE dla Wojewódzkiego Ośrodka medycyny Pracy w Bydgoszczy	348 679,73 zł	340 873,88 zł	340 873,88 zł	100,00%	340 873,88 zł
25	RPKP.13.03.00 -04-0026/23	Gmina Lisewo	Budowa instalacji OZE w Gminie Lisewo IV	464 674,61 zł	464 674,61 zł	464 674,61 zł	100,00%	464 674,61 zł
26	RPKP.13.03.00 -04-0042/23	Powiat Radziejowski	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 49,98 kW dla: Powiat Radziejowski Jednostka realizująca:	378 199,08 zł	378 199,08 zł	378 199,08 zł	100,00%	378 199,08 zł

		Zespół Szkół Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego im. Ziemi kujawskiej w Przemysławcu							
27	RPKP.13.03.00-04-0039/23	Powiat Radziejowski	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 49,98 kW dla Zespołu Szkół Mechanicznych, ul. Kościuszki 58, 88-200 Radziejów	393 681,91 zł	393 681,91 zł	100,00%	393 681,91 zł		393 681,91 zł
28	RPKP.13.03.00-04-0046/23	Powiat Radziejowski	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 49,98 kW dla: Powiat Radziejowski Jednostka realizująca: Zespół Szkół Mechanicznych w Radziejowie- Kryta Pływalnia „Plusk” w Radziejowie, ul. Kościuszkowskiej 58A, 88-200 Radziejów	398 148,61 zł	398 148,61 zł	100,00%	398 148,61 zł		398 148,61 zł
29	RPKP.13.03.00-04-0012/23	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej dla Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Radziejowie	409 272,99 zł	409 272,99 zł	100,00%	409 272,99 zł		409 272,99 zł

30	RPKP.13.03.00 -04-0024/23	Szpital Wielospecjalistyczny y Im. Dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu	Budowa instalacji fotowoltaicznej dla Szpitala Wielospecjalistycznego o im. dr. Ludwika Błażka w Inowrocławiu	414 060,71 zł	414 060,71 zł	414 060,71 zł	100,00%	414 060,71 zł
31	RPKP.13.03.00 -04-0027/23	Powiat Radziejowski	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 26,04 kW dla: Powiat Radziejowski Jednostka realizująca: Starostwo Powiatowe w Radziejowie	235 562,53 zł	235 562,53 zł	235 562,53 zł	100,00%	235 562,53 zł
32	RPKP.13.03.00 -04-0054/23	Gmina Miasta Chełmża	Montaż instalacji fotowoltaicznej na budynku Szkoły Podstawowej Nr 2 w Chełmży	155 815,28 zł	155 815,28 zł	155 815,28 zł	100,00%	155 815,28 zł
33	RPKP.13.03.00 -04-0045/23	Powiat Radziejowski	Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 31,92 kW, dla: Powiat Radziejowski, Jednostka realizująca: Starostwo Powiatowe w Radziejowie	296 577,74 zł	296 577,74 zł	296 577,74 zł	100,00%	296 577,74 zł
34	RPKP.13.03.00 -04-0025/23	Parafia Rzym.-Kat. Pw. Najświętszej Maryi Panny Królowej Polski	Zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej sposobem na wzrost efektywność	375 730,56 zł	375 730,56 zł	375 730,56 zł	100,00%	375 730,56 zł

		Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie w Radziejowie								
39	RPKP.13.03.00-04-0044/23	Powiat Radziejowski		Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 12,6 kW dla Zespołu Szkół Mechanicznych, przy ul. Kościuszki 58, 88-200 Radziejów (budynek Warsztatów)	150 246,39 zł	150 246,29 zł	150 246,39 zł	100,00%	150 246,39 zł	
40	RPKP.13.03.00-04-0043/23	Powiat Radziejowski		Dostawa i montaż mikroinstalacji fotowoltaicznej o mocy 10,92 kW dla: Powiat Radziejowski Jednostka realizująca: Szkoła Muzyczna I stopnia w Radziejowie, ul. Dolna 20, 88-200 Radziejów	136 263,90 zł	136 263,90 zł	136 263,90 zł	100,00%	136 263,90 zł	
RAZEM:					21 159 443,15 zł	20 409 599,97 zł	20 084 477,15 zł		20 084 477,15 zł	
Konkurs nr RPKP.06.01.02-IZ.00-04-446/23, ogłoszony w ramach Osi priorytetowej 6. Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry, Działania 6.1 Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, Poddziałania 6.1.2 Inwestycje w infrastrukturę społeczną. Schemat: Placówki opiekuńczo-wychowawcze do 14 dzieci										
Lista projektów, który spełnił kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów, ale kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem poniżej wskazanych projektów										
Lp	Numer projektu	Wnioskodawca	Tytuł	Całkowita wartość projektu w PLN	Koszty kwalifikowalne w PLN	Dotacja EFRR w PLN	Dotacja EFRR w ujęciu	Suma dotacji EFRR z BP w PLN		

									procentowy m	
1	RPKP.06.01.02 -04-0002/23	Powiat Włocławski	Budowa dwóch budynków mieszkalnych na potrzeby powiatowych placówek opiekuńczo - wychowawczych wraz z infrastrukturą towarzyszącą w m. Nasiegniewo	7 968 450,20 zł	7 968 450,20 zł	6 773 182,67 zł	85,00%	7 570 027,69 zł		
2	RPKP.06.01.02 -04-0001/23	Gmina Miasto Włocławek	Budowa i wyposażenie dwóch budynków przy ul. Sielskiej 3 i ul. Lisek 3C we Włocławku z przeznaczeniem na funkcje placówek opiekuńczo - wychowawczych	20 547 094,66 zł	20 389 654,66 zł	17 331 206,45 zł	85,00%	19 370 171,91 zł		
RAZEM:				28 515 544,86 zł	28 358 104,86 zł	24 104 389,12 zł		26 940 199,60 zł		
Konkurs nr RPKP.06.05.00-IZ.00-04-22R/23, w ramach Osi priorytetowej 6. Solidarne społeczeństwo i konkurencyjne kadry, Działania 6.5 Rozwój potencjału endogenicznego regionu, Schemat: Rozwój infrastruktury turystycznej i rekreacyjnej poprzez dostosowanie obiektów do pełnienia funkcji na rzecz kultury oraz infrastruktury zdrowiskowej – tryb pozakonkursowy										
Lista z projektem, który spełnił kryteria wyboru projektów i uzyskał wymaganą liczbę punktów, ale kwota przeznaczona na dofinansowanie projektów nie wystarcza na objęcie dofinansowaniem poniżej wskazanego projektu.										
Lp	Nr wniosku	Nazwa Wnioskodawcy	Tytuł projektu	Całkowita wartość projektu w PLN	Koszty kwalifikowalne w PLN	Dotacja EFRR w PLN	Dotacja EFRR w ujęciu	Suma dotacji w PLN		

									procentowy m	
1	RPKP.06.05.00 -04-0002/23	Gmina Brześć Kujawski	Budowa infrastruktury lecniczo- uzdrowskowej w Uzdrowisku Wieniec - Zdrój	20 000 000,00 zł	20 000 000,00 zł	20 000 000,00 zł	17 000 000,00 zł	85%	17 000 000,00 zł	
RAZEM:				20 000 000,00 zł	20 000 000,00 zł	20 000 000,00 zł	17 000 000,00 zł		17 000 000,00 zł	

Z uwagi na ograniczenie w zakresie wykorzystania Zasobów Zwroconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 do 31.12.2023 r. na podstawie art. 44 rozporządzenia ogólnego, nie ma możliwości sfinansowania projektów znajdujących się na listach rezerwowych. Wynika to z uwagi na możliwość ponownego wykorzystania zwroconych środków z instrumentów finansowych jedynie w formie zwrotnej, w ramach tych samych bądź innych instrumentów finansowych, zgodnie z pierwotnymi celami priorytetów w jakich były wykorzystywane (wsparcie MŚP, OZE i efektywności energetycznej).

Istnieje jednak możliwość wsparcia ww. projektów po 31.12.2023 r. pod następującymi warunkami wynikającymi m.in. z art. 45 rozporządzenia ogólnego:

- kwalifikowanie wydatków ze środków z reużycia poniesionych od 1 stycznia 2024 roku. Brak możliwości uznania wydatków poniesionych w 2023 roku;
- zgodnie z u.f.p inwestycja nie może być fizycznie ukończona w momencie podejmowania decyzji o wsparciu lub zawarcia umowy wsparcia zwrotnego dla danej inwestycji przez podmiot finansujący.
- konieczność dokonania ponownej oceny możliwości udzielenia wsparcia przez podmiot udzielający wsparcia z uwagi na inną formę wsparcia tj. wsparcia zwrotnego np. pożyczki z możliwością braku spłaty części pożyczonego kapitału.
- ostatecznym odbiorcom wsparcia zwrotnego może być jedynie podmiot wskazany w pozytywnie ocenionym wniosku o dofinansowanie projektu w ramach RPO WK-P 2014-2020 z tzw. „list rezerwowych”.
- założenia finansowanego projektu powinny być zgodne z zakresem rzeczowym pozytywnie ocenionych projektów w ramach RPO WK-P 2014-2020, w tym przy założeniu osiągnięcia pierwotnie zadeklarowanych wskaźników produktowych. Rekomenduje się odstąpienie od wymogu osiągnięcia pierwotnie założonych wskaźników rezultatu, z uwagi na konieczność ich monitorowania do 12 miesięcy od zakończenia projektu, co uniemożliwiłoby podjęcie wcześniejszej decyzji o przyznaniu premii za spełnienie efektów projektowych w postaci częściowego umorzenia spłaty pożyczonego kapitału, a tym samym pomimo fizycznej realizacji inwestycji, może to wpłynąć na wysokość deficytu i wydłużenie w czasie zadłużenia JST w związku z aktywnym zobowiązaniem finansowym wynikającym z obowiązującej umowy przyznania wsparcia zwrotnego;
- udzielone wsparcie musi być zgodne z celami RPO WK-P 2014-2020 (ww. pozytywnie ocenione projekty spełniają tą zasadę);
- wsparcie może być udzielane w formie wsparcia zwrotnego np. pożyczki podlegającej częściowemu zwrotowi. Premia w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału może być wydana na skutek osiągnięcia zakładanych celów w ramach projektu tj. realizacji inwestycji i osiągnięcia wskaźników produktowych. Brak spełnienia ww. efektów uniemożliwia wydanie decyzji o braku obowiązku spłaty części udzielonego zobowiązania pożyczkowego.
- wartość pożyczki podlegającej częściowej spłacie dla pozytywnie ocenionych projektów RPO WK-P 2014-2020 dla których zabrakło alokacji nie może przekroczyć wartości wydatków kwalifikowalnych wskazanych we wniosku o dofinansowanie projektu, przy czym

wartość części niepodlegającej zwrotowi nie będzie mogła być większa niż 85%⁴⁸ kwoty wydatków kwalifikowalnych. Jednocześnie wartość części niepodlegającej zwrotowi w ramach udzielonej pożyczki nie może przekroczyć wartości zakładanego dofinansowania w ramach pozytywnie ocenionego wniosku o dofinansowanie projektu dla RPO WK-P 2014-2020.

- należy dopuścić finansowanie kosztów pośrednich, jako wydatków operacyjnych, w ramach realizowanego przedsięwzięcia do % określonego w pozytywnie ocenionym wniosku o dofinansowanie projektu z tzw. listy rezerwowej.

- oprocentowanie części zwrotnej pożyczki powinno być ustalone na poziomie preferencyjnym np. 1%, w celu zapewnienia zbliżenia warunków wsparcia inwestycji do zasad wynikających z naboru w ramach RPO WK-P 2014-2020 przy jednoczesnym zachowaniu zwrotnego charakteru produktu finansowego oferowanego w formie pomocy zwrotnej. Podane wartości oprocentowania dotyczą przedsięwzięć i podmiotów nieobjętych przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

- okres karencji w spłacie wsparcia zwrotnego zależnie od terminu zapadalności wsparcia zwrotnego może wynosić maksymalnie do 36 miesięcy.

- maksymalny okres zapadalności wsparcia zwrotnego – odnosi się odpowiednio do spłaty kapitału udzielonej pożyczki lub do spłaty części pożyczki podlegającej zwrotowi, po wydaniu decyzji o braku konieczności spłaty części należnego kapitału - należy go uzależnić od wysokości (kapitału), który podlega zwrotowi tj.

- do 4 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału do 500 tys. zł;
- do 6 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 500 tys. zł do 1 mln zł;
- do 10 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 1 do 2 mln zł
- do 15 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 2 mln zł do 5 mln zł lub
- do 20 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 5 mln zł lub ze względu na strategiczny charakter inwestycji, który dokumentów strategicznych.

- minimalny okres zapadalności wsparcia zwrotnego powinien wynosić do 12 miesięcy.

- w przypadku projektów objętych pomocą de minimis wsparcie może być udzielane przez podmiot wdrażający instrument finansowy bezpośrednio na podstawie rozporządzenie Komisji (UE) Nr 1407/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L 352 z 24.12.2013) do 30 czerwca 2024 r. lub rozporządzenia Komisji (UE) Nr 2023/2831 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis lub na podstawie programów pomocowych przyjętych uchwałą Sejmiku Województwa Kujawsko-Pomorskiego. Przy czym wartość przyznanej pomocy de minimis ostatecznym odbiorcom nie może przekraczać limitów określonych w ww. aktach normatywnych.

⁴⁸ Z zastrzeżeniem, że jeżeli Beneficjent we wniosku o dofinansowanie wnioskował o mniejszą kwotę wsparcia, to wartość premii w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału nie może przekroczyć wartości wnioskowanego dofinansowania (dotacji).

- brak opłat dodatkowych związanych z udzieleniem wsparcia

Biorąc pod uwagę gotowość sektora finansowego do obsługi tego typu zobowiązań w formie wsparcia zwrotnego, wyrażony bezpośrednio przez wnioskodawców z tzw. „list rezerwowych” popyt na ten rodzaj wsparcia, a także jego wpisywanie się w strategiczne cele rozwojowe regionu, kraju i UE – rekomenduje się wykorzystanie wsparcia zwrotnego w postaci pożyczki podlegającej częściowemu zwrotowi. Powyższe uzasadnia również pełna gotowość techniczną inwestycji do realizacji, jak również minimalizację zagrożenia podwójnego finansowania wydatków w ramach wsparcia wdrażanego w FEdKP 2021-2027 dzięki monitoringu wydatków kwalifikowalnych w ramach programowania wsparcia z wykorzystaniem m.in. Porozumień terytorialnych zawieranych przez Samorząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego z innymi JST z regionu. Z uwagi na powyższe oraz zamknięty katalog inwestycji realizowanych z początkiem 2024 r. zminimalizowane zostaje ryzyko zakłócenia skutecznego wdrażania instrumentów finansowych w ramach Priorytetu 2 FEdKP 2021-2027.

W związku z powyższym należy stosować wszelkiego rodzaju uproszczenia i preferencje dla jednostek korzystających z instrumentów zwrotnych, jak pożyczki czy pożyczki podlegającą jedynie częściowemu zwrotowi, atrakcyjne oprocentowanie (np. 1%), możliwość karencji w spłacie kapitału, itp., przy równoczesnym zachowaniu jasności przyjętych procedur. Pozwoli to podnieść zainteresowanie potencjalnych biorców tego typu rodzajem wsparcia, bez dodatkowych komplikacji w systemie rozliczeń.

Na decyzję jednostek samorządu terytorialnego na temat realizacji przedsięwzięć przy pomocy ww. formy wpływa przede wszystkim możliwość braku zwrotu części pożyczonego kapitału w skutek osiągnięcia określonych efektów projektowych. Ponadto, na decyzję o pożyczce zdecydowany wpływ miałoby również oprocentowanie części zwrotnej pożyczki – bądź jego brak.

4.1.2 Wsparcie inwestycji JST w formie wsparcia zwrotnego

Jednocześnie w przypadku pozostałych inwestycji niż wybierane do wsparcia na podstawie sekcji 4.1.1, 4.1.3 i 4.1.5 ustala się przyjęcie następujących warunków dla wdrażania pożyczek i pożyczek podlegających częściowemu zwrotowi dedykowanych JST i ich podległym jednostkom.

Ostateczni odbiorcy wsparcia zwrotnego (pożyczkobiorcy):

Jednostki samorządu terytorialnego i ich jednostki organizacyjne jak również podmioty z nimi powiązane np. spółki komunalne czy spółki prawa handlowego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego.

Obszar realizacji wspieranych inwestycji:

Przedsięwzięcie wspierane w formie wsparcia zwrotnego musi być zlokalizowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Limit wsparcia zwrotnego (pożyczki/ pożyczki z komponentem zwrotnym):

- do 100% kosztów finansowanej inwestycji może być wspierane w formie wsparcia zwrotnego. Możliwe jest także finansowanie do 50% kosztów obrotowych powiązanych ze wspieraną inwestycją.

Wartość wsparcia zwrotnego udzielanego Ostatecznemu odbiorcy:

- Wartość wsparcia w ramach udzielonej pożyczki (z uwagi na ekspozycję ryzyka) nie może przekroczyć 20 mln zł.
- Limit ten może być wyższy w przypadku indywidualnych decyzji podejmowanych przez Zarząd Województwa w odniesieniu do wielomilionowych inwestycji o charakterze strategicznym dla Województwa.

Okres zapadalności wsparcia zwrotnego w ramach części pożyczkowej (zwrotnej):

- do 4 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału do 500 tys. zł;
- do 6 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 500 tys. zł do 1 mln zł;
- do 10 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 1 do 2 mln zł
- do 15 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 2 mln zł do 5 mln zł lub
- do 20 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 5 mln zł lub ze względu na strategiczny charakter inwestycji, który dokumentów strategicznych.

Minimalny okres zapadalności wsparcia zwrotnego powinien wynosić nie mniej niż 2 lata dla pożyczek z możliwością częściowego umorzenia spłaty pożyczonego kapitału.

Karencja w spłacie

Zależnie od terminu zapadalności pożyczki karencja w spłacie może wynosić maksymalnie do 36 miesięcy (w przypadku inwestycji o charakterze strategicznym do 48 miesięcy).

Po przeprowadzeniu weryfikacji projektu i oceny ryzyka kredytowego możliwość wyznaczenia innego akceptowalnego (dłuższego/krótszego) okresu spłaty pożyczki oraz karencji w toku indywidualnych negocjacji po wyrażeniu indywidualnej zgody przez Zarząd Województwa.

Oprocentowanie

Pożyczki, z obowiązkiem całkowitego zwrotu pożyczonego kapitału, powinny być co do zasady objęte stałym preferencyjnym oprocentowaniem np. na poziomie 1% (punktem wyjścia dla przyjętego poziomu powinno być regionalne oddziaływanie inwestycji, zasięg efektów projektu, ujęcie inwestycji w dokumentach strategicznych na poziomie województwa oraz ocena zdolności kredytowej i zabezpieczeń). Podane wartości oprocentowania dotyczą przedsięwzięć i podmiotów nieobjętych przepisami dotyczącymi pomocy publicznej.

Natomiast w przypadku pożyczek podlegających częściowemu umorzeniu, część zwrotna takiej pożyczki powinna być objęta oprocentowaniem stałym na warunkach rynkowych tj. według stopy referencyjnej obliczanej przy zastosowaniu obowiązującej stopy bazowej oraz marży ustalonej w oparciu o Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody

ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.1.2008 r. lub komunikatu zastępującego).

Ostateczne oprocentowanie udzielane wsparcia zwrotnego zależne będzie od dokonanej indywidualnie oceny możliwości kredytowania danej inwestycji przez podmiot finansujący.

Komponent bezzwrotny (jeśli dotyczy)

Rekomenduje się aby w ramach udzielanego wsparcia zwrotnego wysokość premii w formie komponentu bezzwrotnego co do zasady nie przekraczała 50% pierwotnie wartości udzielonej pożyczki, przy jednoczesnej możliwości zwiększenia poziomu tego dofinansowania dla projektów o znaczeniu strategicznym dla regionu lub wpisujących się w aktualne na moment tworzenia analizy unijne strategie związane z transformacją klimatyczną i cyfrową, przeciwdziałaniu zmianom klimatu czy wspieraniu działań na rzecz gotowości, odbudowy i wzmocnienia odporności na kryzysy zdrowia publicznego. Premia w postaci decyzji o braku obowiązku spłaty części pożyczonego kapitału może być udzielona na wniosek pożyczkobiorcy na skutek osiągnięcia założonych celów, w tym minimum realizację zakładanej inwestycji. Ponadto zakłada się, że wysokość premii w formie braku spłaty części pożyczonego kapitału może być skorelowana z długością zapadalności części zwrotnej udzielonej pożyczki wg. zasady im dłuższy okres spłaty należności, tym wyższa może być przyznana premia. Tego rodzaju mechanizm przyznawania premii w ramach wsparcia zwrotnego pozwoli regulować popyt na rynku na dany instrument i jednocześnie umożliwi jego dopasowanie do indywidualnych potrzeb pożyczkobiorcy⁴⁹.

Udzielnie umorzenia następuje z uwzględnieniem przepisów o pomocy de minimis lub pomocy publicznej w formie Ekwiwalentu Dotacji Brutto (jeśli dotyczy).

W przypadku wsparcia zwrotnego z komponentem bezzwrotnym zakłada się, że minimalny okres zachowania trwałości przedsięwzięcia uzależniony jest od specyfiki przedsięwzięcia i nie powinien być krótszy niż 5 lat od daty jego zakończenia.

Warunkiem udzielenia wsparcia zwrotnego jest chroniące interes Województwa Kujawsko-Pomorskiego zabezpieczenie oraz posiadanie zdolności pożyczkobiorcy do jego spłaty wraz z należnymi odsetkami w umownych terminach spłaty.

Zakłada się brak opłat dodatkowych i prowizji za udzielenie wsparcia zwrotnego wymaganych od ostatecznego odbiorcy.

Dopuszcza się możliwość finansowania tego samego przedsięwzięcia, które będzie wspierane w formie wsparcia zwrotnego również z innych źródeł finansowania publicznego, w tym z innych programów wsparcia czy przy udziale innych form wsparcia, przy zachowaniu zasady braku możliwości podwójnego finansowania wydatków, ich prefinansowania lub refinansowania.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zakres stosowania wsparcia zwrotnego podlegającego częściowemu zwrotowi w tym wysokość pożyczki, warunki przyznania premii w postaci decyzji o braku częściowego zwrotu pożyczonego kapitału i jej wysokości, okres karencji, wysokość oprocentowania powinny być określone indywidualnie dla każdego

⁴⁹ Podobny mechanizm zastosowany został w programie EKOKLIMAT wdrażanym przez Wojewódzki Fundusz ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, w ramach którego oferowane są pożyczki z możliwością przyznania premii w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału.

Ostatecznego Odbiorcy przez podmiot przyznający wsparcie. Powyższe wynika z oceny specyfiki wspieranej inwestycji i sytuacji ekonomicznej podmiotu ubiegającego się o wsparcie. Jednocześnie ramowe warunki finansowania inwestycji JST mogą podlegać uszczegółowieniu na etapie opiniowania przez Radę Inwestycyjną i Zarząd Województwa przedkładanych fiszek produktowych dla wdrażanych produktów finansowych ze środków reużycia 2014-2020.

Podczas wdrażania środków z reużycia, tam gdzie zostało to wskazane należy maksymalnie uprościć warunki pożyczki lub pożyczki podlegającej częściowemu zwrotowi, tak żeby były one jednoznaczne i przewidywalne dla pożyczkobiorców, już na etapie ubiegania się o pożyczkę. Zasadne wydaje się, aby premia w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału była przyznawana po spełnieniu jasno określonych warunków, tak by wykluczyć uznaniowość w tym zakresie. Warunki umorzenia powinny być określone w formie celów bądź wskaźników do osiągnięcia w wyniku realizacji projektu.

Analizując kondycję finansową JST w ostatnich latach można wskazać na fakt, że wg danych publikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz GUS, w latach 2017-2019 corocznie wynik finansowy był ujemny, tj. wydatki JST przekraczały ich dochody⁵⁰. Wynika to z większej niż dynamika wzrostu dochodów dynamiki wzrostu wydatków JST (w latach 2015-2018 średni wzrost dochodów budżetów JST wyniósł 6,7%, a wydatków 7,3%), zarówno w grupie wydatków bieżących jak i inwestycyjnych, co jest z jednej strony wynikiem zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji, z drugiej efektem znacznego wzrostu większości kosztów wykonywania zadań. Dodatkowo w ostatnich latach mnożą się inne czynniki, które powodują wzrost kosztów bieżących funkcjonowania sektora samorządowego. Należą do nich: ceny energii, materiałów budowlanych i eksploatacyjnych, ceny usług, opłaty za korzystanie z zasobów wody itp. Dla uzupełnienia obrazu wydatków bieżących JST konieczne jest jeszcze wskazanie przejmowania długów i strat szpitali oraz wzrost kosztów związanych z oświatą. Obserwowany w ostatnich latach gwałtowny wzrost luki finansowej (różnicy między wydatkami, a dochodami), w coraz większym stopniu rzutuje na ogólny stan finansów JST, ograniczając między innymi możliwości zaciągania zobowiązań. W latach 2017-2019 obserwuje się też coroczny wzrost poziomu zadłużenia JST, zwłaszcza w gminach, a także w miastach na prawach powiatu oraz powiatach. Łączna kwota zobowiązań JST w 2019 r. sięgnęła 82 mld zł (GUS) i była wyższa od kwoty z 2018 r. o blisko 8 %. Wskaźnik zadłużenia liczony jako relacja zobowiązań do zrealizowanych Wskaźnik zadłużenia liczony jako relacja zobowiązań do zrealizowanych dochodów ogółem w 2019 r. dla wszystkich JST wyniósł 29,5% (GUS), przy czym bez uwzględniania zobowiązań związanych z realizacją programów i projektów z udziałem środków unijnych w 2019 r. wyniósł on 27,8%. W 2019 r. zadłużonych było 2708 jednostek samorządu terytorialnego, tj. 96,5% ogólnej liczby JST (bez zobowiązań na realizację programów i projektów z udziałem środków unijnych). Można się spodziewać, że dalsze niezrekompensowane ubytki w dochodach JST, których można się z dużym prawdopodobieństwem spodziewać w związku ze skutkami pandemii COVID-19, przy wzroście kosztów ich funkcjonowania, będą skutkować koncentracją na kluczowych projektach inwestycyjnych (drogi, sieć wod-kan., edukacja) oraz spadkiem skłonności i możliwości do zaciągania dodatkowych zobowiązań finansowych, w szczególności na przedsięwzięcia, których realizacja może zostać odroczone.

⁵⁰ M.in. na podstawie: „Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2019”, GUS, Warszawa 2020; „Wynik bieżący w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2017-2019”, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2020.

Mając na uwadze przytoczone powyżej argumenty należy uznać, że możliwość oferowania dla JST „czystych” instrumentów finansowych z funduszy europejskich i skłonność do korzystania przez nie z tych instrumentów finansowych będzie w nadchodzących latach bardzo ograniczona⁵¹ a tym samym JST co do zasady powinny być wspierane z wykorzystaniem komponentów bezzwrotnych bądź wsparcia zwrotnego w formie pożyczek podlegających częściowemu zwrotowi.

Przesłanką do zastosowania częściowo zwrotnych form finansowania przedsięwzięć realizowanych ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 jest przede wszystkim nieoptymalny poziom inwestycji wynikający z zawodności mechanizmów rynkowych. Skutkiem tego zjawiska jest brak finansowania dla ekonomicznie uzasadnionych inwestycji. Sytuacja ta prowadzi do powstania luki rentowności, którą można zdefiniować jako odstępianie od realizacji inwestycji z uwagi na niską rentowność, mimo korzyści społecznych wynikających z jej przeprowadzenia. Są to przede wszystkim działania prośrodowiskowe, które przyczyniają się do polepszenia dobrostanu społecznego, ale nie wpływają w sposób zasadniczy na rentowność przedsięwzięcia.

W celu zwiększenia skuteczności interwencji skierowanej do sektora publicznego zaleca się elastyczność w zakresie udzielania pożyczek, w tym preferencyjnego oprocentowania oraz możliwość karencji w spłacie rat kapitałowych. Co umożliwi skuteczne wdrożenie interwencji dzięki uatrakcyjnieniu oferowanego wsparcia, a tym samym zachęci JST do skorzystania ze zwrotnych lub częściowo zwrotnych form wsparcia.

Przy czym w pierwszej kolejności powinny być finansowane projekty JST o znaczeniu i zasięgu co najmniej wojewódzkim. Tym samym priorytetowy dostęp do finansowania powinien być zapewniony dla inwestycji wynikających m.in. ze Strategii Rozwoju Województwa Kujawsko-Pomorskiego do 2030 roku i PRG.

4.1.3 Wsparcie w formie wsparcia zwrotnego podmiotów leczniczych działających na poziomie powiatowym w zakresie rozwoju infrastruktury internistycznej, geriatrycznej, opieki długoterminowej, modernizacji izb przyjęć wraz z rozwojem diagnostyki obrazowej, badań endoskopowych i poradnictwa położniczo-ginekologicznego

Wsparcie Samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: SPZOZ) oraz Niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej (dalej: NZOZ), a także podmiotów leczniczych świadczących opiekę długoterminową lub zamierzających świadczyć opiekę hospicyjną, a także JST których własność stanowi nieruchomość wykorzystywaną do świadczenia usług opieki zdrowotnej jest możliwe ze środków reużycia (powracających z IF RPO WK-P 2014-2020), ponieważ wypełnia warunki art. 45 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

⁵¹ Dostęp do zwrotnych środków jest uzależniony od dotychczasowego poziomu długu oraz od zdolności dalszego zadłużania się. Obsługiwanie długu wymaga wypracowania nadwyżki operacyjnej, która pozwala na spłatę odsetek i rat kapitałowych długu. Badania dotyczącej największych (wojewódzkich) miast w Polsce pokazują, że miasta najbardziej zadłużone powinny teoretycznie wypracowywać największą nadwyżkę, lecz tego nie czynią, zmniejszając tym samym swoją zdolność do obsługi zarówno dotychczasowego jak i nowego zadłużenia (Z. Dolewska, „Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój”, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 2018, nr 4, s. 158-174.). Absorpcja bezzwrotnego wsparcia UE w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 prowadziła paradoksalnie do nadmiernego zadłużenia samorządów, które zaciągały kredyty i pożyczki w celu zapewnienia wkładu własnego do wnioskowanych projektów (na to zjawisko słusznie wskazuje opracowanie „Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój”, Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy, 2018, nr 4, s. 64). W efekcie, w latach 2014-2017 miasta musiały dokonać restrukturyzacji zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych by móc realizować nowe przedsięwzięcia rozwojowe (o czym świadczą dane zebrane przez autorkę opracowania). To również istotnie ograniczało skłonność miast do zaciągania zobowiązań, a więc również korzystania z instrumentów finansowych.

(UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego 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 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (Dz. U. UE. L. z 2013 r. Nr 347, str. 320 z późn. zm.), zwanego dalej: „Rozporządzeniem ogólnym”.

Wsparcie działań opiekuńczo-leczniczych wpisuje się w cele Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WK-P 2014-2020), w tym poprzez zapewnienie zwiększonego dostępu do usług zdrowotnych. Ma to wyrażenie poprzez realizację interwencji w Priorytecie inwestycyjnym 9a pn. *Inwestycje w infrastrukturę zdrowotną i społeczną, które przyczyniają się do rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego, zmniejszania nierówności w zakresie stanu zdrowia, promowanie włączenia społecznego poprzez lepszy dostęp do usług społecznych, kulturalnych i rekreacyjnych, oraz przejścia z usług instytucjonalnych na usługi na poziomie społeczności lokalnych*, który dot. inwestycji związanych z infrastrukturą zdrowotną i odnosił się do poprawy dostępu do wysokiej jakości usług społecznych i zdrowotnych. W ramach wsparcia przewidziano inwestycje w infrastrukturę ochrony zdrowia, służące poprawie jakości świadczonych usług lub poprawie efektywności kosztowej, na rzecz podmiotów wykonujących działalność leczniczą (publiczne i prywatne) udzielające świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

W odniesieniu do grupy docelowej (zgodnie z założeniami programu RPO WK-P 2014-2020) wsparciem powinny być objęte wyłącznie inwestycje realizowane przez lub na rzecz podmiotów wykonujących działalność leczniczą (publiczne i prywatne) udzielających świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. W przypadku poszerzenia działalności podmiotu wykonującego działalność leczniczą, wymagane powinno być zobowiązanie do posiadania umowy na udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych najpóźniej w kolejnym okresie kontraktowania świadczeń po zakończeniu realizacji projektu. W ww. programie regionalnym priorytetowo wykazano do wsparcia podmioty lecznicze udzielające m.in. świadczeń zdrowotnych w zakresie geriatry, opieki długoterminowej oraz opieki paliatywnej i hospicyjnej. Dodatkowo zaznaczono jak ważnym aspektem będzie podejmowanie działań polegających na kompleksowej diagnostyce chorób. Umożliwiono również wspieranie innych podmiotów leczniczych jak szpitale. W ramach EFRR wspierano z RPO WK-P 2014-2020 inwestycje m.in. w szpitale, ośrodki opieki długoterminowej oraz paliatywnej oraz hospicja.

Mimo, wspierania ww. podmiotów w perspektywie finansowej 2014-2020 wciąż istnieją niezaspokojone potrzeby w zakresie opieki zdrowotnej, które można przynajmniej częściowo zaspokoić wykorzystując ww. środki „reuzycia”. Wspieranie podmiotów leczniczych ze środków reuzycia zgodnie z celami RPO 2014-2020 oraz na analogicznych warunkach przyczyni się do zwiększenia dostępu do wysokiej jakości usług zdrowotnych w regionie, co przełoży się na poprawę jakości życia jego mieszkańców.

Program stanowił także, że interwencja powinna nastąpić na obszarach deficytowych, zidentyfikowanych na poziomie krajowym i regionalnym oraz uwzględniających istniejące braki w infrastrukturze zdrowotnej i społecznej w wymiarze terytorialnym.

Możliwość i potrzeba wsparcia inwestycji w zakresie realizacji świadczeń opieki zdrowotnej wynika z niniejszej oceny ex ante dla reuzycia z części dot. oceny warunków rynkowych wskazującej na zapotrzebowanie na wspieranie inwestycji w obszarze ochrony zdrowia.

Rekomendacja dot. wspierania podmiotów leczniczych, w tym świadczących usługi internistyczne, geriatryczne lub w ramach opieki długoterminowej, opieki hospicyjnej, diagnostykę obrazową, badania endoskopowe i poradnictwo położniczo-ginekologiczne oraz JST będących właścicielem nieruchomości, na których świadczona jest opieka zdrowotna przez SPZOZ i NZOZ, a także izb przyjęć w szpitalach powiatowych wynika m.in. z *Programu modernizacji podmiotów leczniczych z terenu województwa kujawsko-pomorskiego* oraz planowanego do przyjęcia *Programu modernizacji i doposażania szpitali powiatowych z terenu Województwa Kujawsko Pomorskiego*, a także *Regionalnej Analizy Potrzeb w Obszarze Ochrony Zdrowia. Opieka długoterminowa i hospicyjno-paliatywna w województwie kujawsko-pomorskim* przyjętej 14 grudnia 2023 r. (dokumenty przygotowane przez Departament Spraw Społecznych i Zdrowia Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego). Rekomendacje z ww. dokumentów wskazują na konieczność poprawienia dostępu do usług medycznych (internistycznych i geriatrycznych) oraz opieki długoterminowej i opieki hospicyjnej poprzez m.in. zwiększenie liczby łóżek dla świadczeniobiorców, a tym samym zwiększenie liczby świadczeń zdrowotnych oraz ich dostępności jak i jakości, utworzenia nowych hospicjów świadczących usługi stacjonarnie.

Rekomenduje się także wsparcie oddziałów i poradni położniczo-ginekologicznych z uwagi na sytuację demograficzną województwa oraz rozwój infrastruktury w zakresie diagnostyki obrazowej, biorąc pod uwagę rosnące zapotrzebowanie na usługi z zakresu wysokospecjalistycznej diagnostyki obrazowej z zakresu chorób: układu krążenia, nowotworowych, układu kostno-stawowego oraz świadczeń z dziedziny: chirurgii ogólnej, ginekologii i położnictwa oraz chorób wewnętrznych. W celu właściwego i efektywnego funkcjonowania część szpitali powiatowych wymaga wsparcia w zakresie modernizacji izb przyjęć. Istotne jest aby izby przyjęć odpowiadały określonym standardom – zarówno pod względem infrastruktury, jak i wyposażenia oraz organizacji przestrzennej.

Zasadność włączenia obszaru zdrowia do interwencji potwierdza także Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego (dalej: PRG), który wskazuje m.in. na konieczność finansowania potrzeb ogólnych jednostek samorządu terytorialnego w formie wsparcia zwrotnego z uwagi na odpłatny charakter świadczonych usług lub przychód szpitali osiągany z tytułu kontraktów z NFZ oraz powiązania właścicielskie i możliwości dokapitalizowania tych podmiotów w wyniku powiązań właścicielskich z jednostkami samorządu terytorialnego. Istnieje również oferta rynkowego wsparcia pożyczkowego i gwarancyjnego oferowanego dla szpitali, która jednak w znacznej mierze opiera się na udzieleniu prefinansowania wydatków w ramach projektów dotacyjnych.

W związku z powyższym sugerowane jest w PRG, aby znacząca część wsparcia dla podmiotów leczniczych była wdrażana w formie instrumentów częściowo zwrotnych (pożyczka z umorzeniem). Należy także podkreślić, że w perspektywie finansowej 2021-2027 w ramach wdrażania regionalnego programu operacyjnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza wsparcie dla podmiotów leczniczych zostało istotnie ograniczone jedynie do wąskiego zakresu działań związanych z projektem fazowanym lub wsparciem AOS lub wsparciem rozwoju Opieki Jednego Dnia. W związku z jednoczesnym silnym ograniczeniem dostępu do unijnego wsparcia dotacyjnego dla podmiotów szpitalnych, w tym ograniczonym zakresem finansowania, ograniczoną alokacją oraz brakiem założeń dot. uruchomienia wsparcia w 2024 r. w odniesieniu do zakładanych wyżej typów interwencji w ramach D.1.2.1 Krajowego Programu Operacyjnego (dalej: KPO) i Programu inwestycyjnego modernizacji podmiotów leczniczych (założono wsparcie przede wszystkim szpitali powiatowych) należy umożliwić dostęp do finansowania tego typu inwestycji ze środków „reużycia”. Biorąc powyższe pod uwagę dostęp do oferty pożyczkowej dla ww. podmiotów leczniczych z reużycia powinien zostać zapewniony w latach 2024-2025.

Warunki udzielania wsparcia na rzecz świadczenia usług przez podmioty lecznicze ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 z wyłączeniem wsparcia innych inwestycji dedykowanych JST i ich jednostkom podległym.

Parametryzacja wsparcia dla rozwoju świadczeń internistycznych, geriatrycznych, opieki długoterminowej i hospicyjnej oraz modernizacji izb przyjęć wraz z rozwojem diagnostyki obrazowej, badań endoskopowych i poradnictwa położniczo-ginekologicznego poprzez wsparcie infrastruktury podmiotów leczniczych:

Szacowana pula środków:

około 103,04 mln zł

Ostateczni odbiorcy wsparcia zwrotnego (pożyczkobiorcy)

Zgodnie z rekomendacjami wynikającymi z ww. dokumentów o wsparcie w pierwszej kolejności mogą ubiegać się podmioty jak:

- samodzielne publiczne zakłady ochrony zdrowia (dla których organem prowadzącym jest powiat lub miasto na prawach powiatu) udzielające świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- niepubliczne zakłady ochrony zdrowia udzielające świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (podmioty prywatne mające umowę z Narodowym Funduszem Zdrowia) świadczące ww. usługi z wykorzystaniem nieruchomości należącej lub udostępnionej przez jednostki samorządu terytorialnego (starostwa powiatowe lub miasta na prawach powiatu);
- jednostki samorządu terytorialnego, których własność stanowi nieruchomość wykorzystywana przez SPZOZ lub NZOZ, wskazane w pkt 1 lub 2;
- inne podmioty lecznicze (publiczne lub prywatne) w zakresie uruchomienia stacjonarnej usługi opieki hospicyjnej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

W przypadku gdy na moment składania wniosku o udzielenie wsparcia, podmioty lecznicze nie mają podpisanej umowy z NFZ, należy pozyskać deklarację, że wsparta działalność/ efekty wspartej inwestycji będą związane ze świadczeniem usług w ramach kontraktu z NFZ, najpóźniej w kolejnym okresie kontraktowania świadczeń po zakończeniu realizacji inwestycji.

W przypadku ww. podmiotów do wniosku o udzielenie wsparcia konieczne jest dołączenie oświadczenia przez wnioskodawcę o prawie do dysponowania nieruchomością na cele wspieranego przedsięwzięcia w planowanym okresie realizacji inwestycji i jej trwałości. Dopuszcza się również złożenie wniosku o wsparcie w partnerstwie np. przez SPZOZ/NZOZ wspólnie z jednostką samorządu terytorialnego tj. właścicielem ww. nieruchomości.

Obszar realizacji wspieranych inwestycji:

Przedsięwzięcie wspierane w formie wsparcia zwrotnego musi być zlokalizowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Zakres wsparcia

Wspierane będą działania w zakresie rozwoju infrastruktury, w tym umożliwiające zakupu sprzętu i wyposażenia, związane z udzielaniem świadczeń opieki długoterminowej oraz rozwojem infrastruktury udzielania świadczeń internistycznych lub geriatrycznych, a także utworzenia stacjonarnego hospicjum. Wsparciem w sposób szczególny objęte zostaną działania podmiotów leczniczych ukierunkowane na modernizację izb przyjęć oraz rozwój diagnostyki obrazowej realizowany poprzez modernizację i doposażenie pracowni rezonansów magnetycznych oraz pracowni endoskopowych, a także poprzez poprawę jakości udzielania świadczeń medycznych w zakresie oddziałów i poradni położniczo-ginekologicznych.

Wsparciem będą mogły zostać objęte projekty kompleksowe tj. zakładające wspieranie infrastruktury (budowa, rozbudowa, przebudowa) wraz z zakupem sprzętu/ wyposażenia. Zakup sprzętu/ wyposażenia musi być powiązany i mieć charakter uzupełniający w stosunku do zakresu robót budowlanych. Nie zakłada się finansowania inwestycji polegających na zakupie wyłącznie sprzętu czy wyposażenia. Dopuszcza się finansowanie niezbędnych kosztów bezpośrednio związanych z realizacją inwestycji takich jak koszty nadzoru inwestorskiego.

Z możliwości otrzymania wsparcia wykluczone powinny być podmioty, które zrealizowały przedsięwzięcia obejmujące budowę, rozbudowę, przebudowę, remont, modernizację oddziałów internistycznych, geriatrycznych oraz ośrodków opieki długoterminowej czy opieki hospicyjno-paliatywnej oraz modernizacji izb przyjęć wraz z rozwojem diagnostyki obrazowej, badań endoskopowych i poradnictwa położniczo-ginekologicznego, na które otrzymały dofinansowanie ze środków europejskich w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 lub RPO WK-P na lata 2014-2020.

Limit wsparcia zwrotnego (pożyczki/pożyczki z komponentem zwrotnym):

- do 100% kosztów finansowanej inwestycji może być wspierane w formie wsparcia zwrotnego

Warunki udzielanego wsparcia:

- Maksymalna wartość wsparcia w ramach udzielonej jednostkowej pożyczki z możliwością umorzenia części pożyczonego kapitału (z uwagi na ekspozycję ryzyka) nie może przekroczyć 9 mln zł⁵²;
- Wartość jednostkowej pożyczki niepodlegającej zwrotowi (umorzenie) nie może być większa niż 85% kwoty wydatków kwalifikowanych i nie może stanowić więcej niż 7,65 mln zł;
- Część zwrotna musi stanowić co najmniej 15% wartości jednostkowej pożyczki z możliwością umorzenia części pożyczonego kapitału;
- Wkład własny nie jest wymagany.

Okres zapadalności wsparcia zwrotnego w ramach części pożyczkowej (zwrotnej):

⁵² Jeden podmiot może podpisać maksymalnie dwie umowy pożyczkowe na ten sam lub inny cel inwestycyjny pod warunkiem, że każda z pożyczek finansuje inne koszty, a wartość wsparcia zwrotnego nie przekracza całkowitej wartości inwestycji wspieranej przez produkt finansowy. Jednocześnie suma udzielonego wsparcia dla jednego podmiotu w ramach danego programu modernizacji podmiotów leczniczych nie może przekroczyć kwoty 16 mln zł.

- do 4 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału do 500 tys. zł;
- do 6 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 500 tys. zł do 1 mln zł;
- do 10 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 1 do 2 mln zł;
- do 15 lat dla jednostkowego wsparcia zwrotnego, w ramach którego zakłada się dokonanie zwrotu kapitału powyżej 2 mln zł do 9 mln zł.

Minimalny okres zapadalności wsparcia zwrotnego powinien wynosić nie mniej niż 2 lata dla pożyczek z możliwością częściowego umorzenia spłaty pożyczonego kapitału.

Gotowość techniczna

Podmioty otrzymujące wsparcie powinny zadeklarować, iż wsparte przedsięwzięcie zostanie zakończone do końca 2027 r. Podmioty ubiegające się o wsparcie muszą posiadać pozytywną opinie o celowości inwestycji w sektorze zdrowia.

Trwałość

W przypadku wsparcia zwrotnego z komponentem bezzwrotnym zakłada się, że minimalny okres zachowania trwałości przedsięwzięcia uzależniony jest od specyfiki przedsięwzięcia i nie powinien być krótszy niż 5 lat od daty jego zakończenia. Przez trwałość rozumie się zachowanie ciągłości świadczenia usług zdrowotnych w ramach kontraktu z Narodowym Funduszem Zdrowia, w zakresie zgodnym z realizowanym przedsięwzięciem, w ciągu 60 m-cy od jego zakończenia lub 5 kolejnych lat kalendarzowych liczonych od pierwszego możliwego okresu kontraktowania świadczeń po zakończeniu realizacji inwestycji.

Karencja w spłacie

Zależnie od terminu zapadalności pożyczki karencja w spłacie może wynosić maksymalnie do 36 miesięcy. Okres karencji w spłacie nie może być dłuższy od pierwotnie określonego okresu spłaty wsparcia zwrotnego.

Po przeprowadzeniu weryfikacji projektu i oceny ryzyka kredytowego możliwość wyznaczenia innego akceptowalnego (dłuższego/krótszego) okresu spłaty pożyczki oraz karencji w toku indywidualnych negocjacji po wyrażeniu indywidualnej zgody przez Zarząd Województwa.

Oprocentowanie

Dla pożyczek podlegających częściowemu umorzeniu część zwrotna takiej pożyczki powinna być objęta oprocentowaniem stałym na warunkach rynkowych tj. według stopy referencyjnej obliczanej przy zastosowaniu obowiązującej stopy bazowej oraz marży ustalonej w oparciu o Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie zmiany metody ustalania stóp referencyjnych i dyskontowych (Dz. Urz. UE C 14 z 19.1.2008 r. lub komunikatu zastępującego).

Ostateczne oprocentowanie udzielanego wsparcia zwrotnego zależne będzie od dokonanej indywidualnie oceny możliwości kredytowania danej inwestycji przez podmiot finansujący.

Pomoc publiczna

Zakłada się, że wsparcie będzie udzielane bez pomocy publicznej (nie mające znamion wystąpienia pomocy publicznej) lub na podstawie pomocy de minimis.

Komponent bezzwrotny

Podczas wdrażania środków z reużycia należy maksymalnie uprościć warunki pożyczki podlegającej częściowemu zwrotowi, tak żeby były one jednoznaczne i przewidywalne dla pożyczkobiorców, już na etapie ubiegania się o pożyczkę. Zasadne wydaje się, aby premia w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału była przyznawana po spełnieniu jasno określonych warunków, tak by wykluczyć uznaniowość w tym zakresie. Warunki umorzenia powinny być określone w formie celów do osiągnięcia w wyniku realizacji projektu.

Biorąc powyższe pod uwagę rekomenduje się aby w ramach udzielanego wsparcia zwrotnego wysokość premii w formie komponentu bezzwrotnego nie przekraczała 85% pierwotnie wartości udzielonej pożyczki. Premia w postaci decyzji o braku obowiązku spłaty części pożyczonego kapitału może być udzielona na wniosek pożyczkobiorcy na skutek osiągnięcia założonych celów dla danej inwestycji, w tym minimum jej realizacji. Ponadto zakłada się, że wysokość premii w formie braku spłaty części pożyczonego kapitału może być skorelowana z długością zapadalności części zwrotnej udzielonej pożyczki wg. zasady im dłuższy okres spłaty należności, tym wyższa może być przyznana premia. Tego rodzaju mechanizm przyznawania premii w ramach wsparcia zwrotnego pozwoliłby regulować popyt na rynku na dany instrument i jednocześnie umożliwi jego dopasowanie do indywidualnych potrzeb pożyczkobiorcy⁵³.

Udzielnie umorzenia następuje z uwzględnieniem przepisów o pomocy de minimis w formie Ekwiwalentu Dotacji Brutto (jeśli dotyczy).

Warunkiem udzielenia wsparcia zwrotnego jest chroniące interes Województwa Kujawsko-Pomorskiego zabezpieczenie oraz posiadanie zdolności pożyczkobiorcy do jego spłaty wraz z należnymi odsetkami w umownych terminach spłaty.

Zakłada się brak opłat dodatkowych i prowizji za udzielenie wsparcia zwrotnego wymaganych od ostatecznego odbiorcy.

Dopuszcza się możliwość finansowania tego samego przedsięwzięcia, które będzie wspierane w formie wsparcia zwrotnego również z innych źródeł finansowania publicznego, w tym z innych programów wsparcia czy przy udziale innych form wsparcia, przy zachowaniu zasady braku możliwości podwójnego finansowania wydatków, ich prefinansowania lub refinansowania.

Jednocześnie należy mieć na uwadze, że zakres stosowania wsparcia zwrotnego podlegającego częściowemu zwrotowi, w tym wysokość pożyczki, warunki przyznania premii w postaci decyzji o braku częściowego zwrotu pożyczonego kapitału i jej wysokości, okres karencji, wysokość oprocentowania powinny być określone indywidualnie dla każdego Ostatecznego Odbiorcy przez podmiot przyznający wsparcie. Powyższe wynika z oceny specyfiki wspieranej inwestycji i sytuacji ekonomicznej podmiotu ubiegającego się o wsparcie. Jednocześnie ramowe warunki finansowania inwestycji mogą podlegać uszczegółowieniu na etapie opiniowania przez Radę Inwestycyjną i Zarząd Województwa przedkładanych fiszek produktowych dla wdrażanych produktów finansowych ze środków reużycia 2014-2020.

⁵³ Podobny mechanizm zastosowany został w programie EKOKLIMAT wdrażanym przez Wojewódzki Fundusz ochrony środowiska i Gospodarki Wodnej w Toruniu, w ramach którego oferowane są pożyczki z możliwością przyznania premii w postaci decyzji o braku spłaty części pożyczonego kapitału.

Należy uznać, że możliwość oferowania w podmiotom leczniczym czy JST udostępniającym swoje mienie na potrzeby świadczenia opieki zdrowotnej „czystych” instrumentów finansowych z funduszy europejskich i skłonność do korzystania przez ww. podmioty z tych instrumentów finansowych będzie w nadchodzących latach bardzo ograniczona, a tym samym co do zasady powinny być one wspierane z wykorzystaniem komponentów bezzwrotnych bądź wsparcia zwrotnego w formie pożyczek podlegających częściowemu zwrotowi.

Przesłanką do zastosowania częściowo zwrotnych form finansowania przedsięwzięć realizowanych ze środków zwróconych z instrumentów finansowych wdrażanych w perspektywie 2014-2020 jest przede wszystkim nieoptymalny poziom inwestycji wynikający z zawodności mechanizmów rynkowych. Skutkiem tego zjawiska jest brak finansowania dla ekonomicznie uzasadnionych inwestycji. Sytuacja ta prowadzi do powstania luki rentowności, którą można zdefiniować jako odstępianie od realizacji inwestycji z uwagi na niską rentowność, mimo korzyści społecznych wynikających z jej przeprowadzenia. Są to przede wszystkim działania prośrodowiskowe, które przyczyniają się do polepszenia dobrostanu społecznego, ale nie wpływają w sposób zasadniczy na rentowność przedsięwzięcia.

W innych przypadkach w celu zwiększenia skuteczności interwencji skierowanej do sektora zdrowia zaleca się elastyczność w zakresie udzielania pożyczek, które nie zawierają komponentu bezzwrotnego, w tym preferencyjnego oprocentowania oraz możliwość karencji w spłacie rat kapitałowych. Co umożliwi skuteczne wdrożenie interwencji dzięki uatrakcyjnieniu oferowanego wsparcia, a tym samym zachęci podmioty lecznicze do skorzystania ze zwrotnych form wsparcia.

W pozostałym zakresie potrzeb zidentyfikowanych w obszarze zdrowia wsparcie nie powinno ograniczać się jedynie do ww. placówek leczniczych, bowiem istotne jest również umożliwienie wsparcia podmiotom opieki szpitalnej o jak największym zasięgu i szerokiej gamie oferowanych specjalistycznych usług. Silne ograniczenie dostępu do unijnego wsparcia dotacyjnego dla podmiotów szpitalnych, w tym ograniczony zakres finansowania, ograniczona alokacja i terminy na realizację inwestycji np. z KPO (założono wsparcie przede wszystkim szpitali powiatowych) jak również problemy związane z wypłatą środków w ramach KPO wskazują na konieczność objęcia wsparciem ze środków reużycia również podmiotów szpitalnych.

4.1.4 Wsparcie w obszarze zdrowia - szpitale

Należy wskazać, iż wsparcie zwrotne powinno obejmować również inwestycje w podmioty opieki szpitalnej o jak największym zasięgu i szerokiej gamie oferowanych specjalistycznych usług. Silne ograniczenie dostępu do unijnego wsparcia dotacyjnego dla podmiotów szpitalnych w ramach polityki spójności 2021-2027, w tym ograniczony zakres finansowania, ograniczona alokacja i terminy na realizację inwestycji np. z KPO (założono wsparcie przede wszystkim szpitali powiatowych) jak również problemy związane z wypłatą środków w ramach KPO wskazują na **konieczność objęcia wsparciem ze środków reużycia 2014-2020 również podmiotów szpitalnych**. Zasadność włączenia obszaru zdrowia do interwencji potwierdza także *Program rozwoju gospodarczego województwa kujawsko-pomorskiego*, który wskazuje na konieczność finansowania potrzeb ogólnych jednostek samorządu terytorialnego w formie wsparcia zwrotnego z uwagi na odpłatny charakter świadczonych usług lub przychód szpitali osiągany z tytułu kontraktów z NFZ oraz powiązania właścicielskie i możliwości dokapitalizowania tych podmiotów w wyniku powiązań

właścicielskich z jednostkami samorządu terytorialnego. W związku z tym sugerowane jest, aby **znacząca część wsparcia dla szpitali była wdrażana w formie instrumentów częściowo zwrotnych (pożyczka z umorzeniem).**

Zidentyfikowano konieczność wsparcia dla Regionalnego Specjalistycznego Szpitala im. dr W. Biegańskiego w Grudziądzu, jako podmiotu o zasięgu regionalnym i strategicznym znaczeniu dla całego województwa kujawsko-pomorskiego. Regionalny Specjalistyczny Szpital w Grudziądzu jako jeden z czterech w województwie jest placówką III-go stopnia systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej. Szpital pełni strategiczną, ponadregionalną rolę w zabezpieczeniu zabiegowym i ratowniczym dla północnej części regionu oraz ościennych powiatów województw pomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Szpital wyposażony jest w 771 łóżek, których obłożenie kształtuje się na poziomie powyżej 80%. Funkcjonowanie Szpitala oparte jest na profesjonalnej kadrze medycznej stawiającej na ciągły rozwój merytoryczny, także w zakresie nowatorskich metod leczenia. Dlatego priorytetem placówki jest wymiana i zakup nowoczesnego sprzętu medycznego umożliwiającego realizację zaawansowanych technik diagnostyki medycznej.

Dodatkowo, zidentyfikowano potrzebę wsparcia projektów medycznych dwóch szpitali uniwersyteckich: Szpitala Uniwersyteckiego nr 1 im. dr Antoniego Jurasza w Bydgoszczy oraz Szpitala Uniwersyteckiego nr 2 im. dr Jana Biziela w Bydgoszczy. Wymienione Szpitale to podmioty o zasięgu regionalnym i strategicznym znaczeniu dla całego województwa kujawsko-pomorskiego, są również placówkami ogólnopolskiego systemu podstawowego szpitalnego zabezpieczenia świadczeń opieki zdrowotnej na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Tym samym widzi się potrzebę wsparcia działań zmierzające do rozwoju realizowanych we wskazanych jednostkach świadczeń medycznych, przyczyniających się do zwiększenia dostępności lub poprawy jakości specjalistycznych usług medycznych. Szczególnie istotne pod względem rozwoju gospodarczego i społecznego regionu, są dla Samorządu Województwa, działania wspierające udzielanie świadczeń zdrowotnych na rzecz osób dorosłych, dedykowanych chorobom, które są istotną przyczyną dezaktywizacji zawodowej mieszkańców województwa (choroby układu krążenia, onkologiczne, neurologiczne, choroby układu mięśniowo-szkieletowego).

Zgodnie ze *Strategią rozwoju województwa kujawsko-pomorskiego do 2030 roku – Strategia Przyspieszenia 2030* ośrodki regionalne takie jak Szpital we Włocławku, Szpital w Grudziądzu i Szpitale w Bydgoszczy, mają istotny potencjał do świadczenia usług w zakresie ochrony zdrowia, który należy wzmacniać w kontekście świadczenia specjalistycznych usług ochrony zdrowia na rzecz mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego. Istotną zmianą organizacyjną w okresie obowiązywania „Strategii Przyspieszenia 2030+”, ma być przejęcie przez Samorząd Województwa Regionalnego Specjalistycznego Szpitala im. dr W. Biegańskiego w Grudziądzu. Bardzo duży potencjał szpitala umożliwia realizację opieki zdrowotnej dla północnej części województwa. Atutem placówki jest także fakt, że podczas pandemii COVID-19 jako jedyna w województwie pełniła rolę szpitala jednoimiennego, co także w przyszłości może być wykorzystane do zabezpieczenia województwa w zakresie kompleksowego leczenia osób zarażonych chorobami zakaźnymi. Wielkość bazy lokalowej szpitala umożliwia leczenie pacjentów zakaźnych oraz pacjentów niezakaźnych. Szpital zapewnia dobrą bazę do kształcenia kadry medycznej, ma też możliwości przestrzenne by lokalizować w nim infrastrukturę do wykorzystania leczniczych wód termalnych i solankowych dla potrzeb balneologii, tym samym dając możliwość wykorzystania dodatkowych funkcji uzdrowiskowych na terenie województwa.

Główne kierunki strategiczne w obszarze zdrowia wskazane w SRW 2030+ zgodnie z kierunkiem 4107 „Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia” obejmują zarówno działania polegające na budowie nowych obiektów, modernizacji, przebudowie i rozbudowie istniejących, jak i adaptacji obiektów o innym przeznaczeniu. Obejmują ponadto działania polegające na tworzeniu obiektów samodzielnych, dedykowanych do tego celu, jak i tworzeniu bazy lokalowej dla realizacji tego typu usług przy obiektach/instytucjach prowadzących zasadniczo działalność innego rodzaju. Wspierają także działania dotyczące realizacji niezbędnej infrastruktury towarzyszącej oraz działania polegające na zakupie i montażu niezbędnego wyposażenia, ale w zależności od specyfiki, mogą one być także zawarte w ramach kierunków „2304. Rozwój diagnostyki na rzecz szybkiego wykrywania chorób” oraz „2305. Rozwój telemedycyny” (zwłaszcza jeśli dotyczy tylko inwestycji małej skali, modernizacji, „doposażania” placówek bez zasadniczego poszerzania ich funkcjonalności). W ramach kierunku możliwe jest także prowadzenie działań na rzecz ratownictwa medycznego oraz możliwe jest także prowadzenie działań inwestycyjnych mających na celu stworzenie lub poprawę warunków lokalowych dla prowadzenia działalności polegającej na udostępnianiu sprzętu medycznego i rehabilitacyjnego, jeśli infrastruktura ta jest integralną częścią bazy leczenia.

W określonej przez samorząd województwa *Polityce zdrowotnej województwa kujawsko-pomorskiego na lata 2024 – 2030*, jeden z celów operacyjnych dotyczy zapewnienia równego dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej. Opis celu wskazuje na uruchamianie działań organizacyjnych mających na celu poprawę dostępności do leczenia ogólnego i specjalistycznego, wraz z działaniami inwestycyjnymi polegającymi na wymianie sprzętu i aparatury medycznej oraz modernizacji, przebudowie i budowie obiektów ochrony zdrowia w sposób skutkujący rozwojem infrastruktury szpitalnej, a także podstawowej opieki medycznej i ambulatoryjnej opieki specjalistycznej, ze szczególnym uwzględnieniem systematycznego wzmacniania roli leczenia środowiskowego i dziennego. Według dokumentu kierunkowego jakim jest *Mapa potrzeb zdrowotnych na okres od 1 stycznia 2022 r. do 31 grudnia 2026 r.*, najczęstszą przyczyną hospitalizacji w szpitalach ogólnych w województwie w 2019 r. były: choroby układu krążenia oraz nowotwory. Stanowią one najbardziej dotkliwe dla populacji województwa z punktu widzenia wartości wskaźnika DALY oraz liczby zgonów zagrożenia zdrowia. W związku z powyższym zabezpieczenie leczenia chorób układu krążenia oraz nowotworów w zakresie leczenia szpitalnego stanowi największe wyzwanie dla systemu ochrony zdrowia obecnie oraz w najbliższej przyszłości. Rekomenduje się zwiększenie możliwości i skuteczności leczenia w zakresie najczęstszych przyczyn hospitalizacji z uwzględnieniem dostępu do najnowszych technologii medycznych.

Jednocześnie zgodnie z *Mapą potrzeb zdrowotnych* zasoby sprzętowe są jednym z kluczowych elementów niezbędnych do zabezpieczenia potrzeb zdrowotnych mieszkańców województwa. Największym wyzwaniem, które wiąże się z każdą nową inwestycją w sprzęt medyczny, jest zapewnienie efektywnej alokacji zasobów w taki sposób, aby te inwestycje były jak najbardziej optymalne z punktu widzenia całej społeczności województwa, czyli dążyły do maksymalizacji wykorzystania jednocześnie ograniczając zróżnicowanie w dostępie do świadczeń na terenie całego województwa. Nakłada to obowiązek podwyższenia standardu leczenia pacjentów w związku z możliwościami jakie daje wprowadzenie nowych technologii w medycynie. Rekomenduje się podjęcie działań mających na celu zapewnienie wysokiej jakości usług, w tym poprawa poziomu leczenia pacjentów poprzez doposażenie podmiotów leczniczych w wysokospecjalistyczny sprzęt medyczny. Tym samym podniesienie bezpieczeństwa zdrowotnego populacji województwa powinno być osiągnięte przez działania

infrastrukturalne i wymianę sprzętu medycznego oraz uruchamianie go w lokalizacjach bliżej miejsca zamieszkania pacjenta. Priorytetowe jest zwiększenie możliwości i skuteczności leczenia m.in. w zakresie najczęstszych przyczyn hospitalizacji z uwzględnieniem dostępu do najnowszych technologii medycznych, a prowadzone działania powinny prowadzić do dostosowania infrastruktury podmiotów leczniczych do zmian przepisów prawa, prognoz demograficznych i epidemiologicznych oraz niwelować zróżnicowanie terytorialne w zakresie dostępności do świadczeń zdrowotnych.

Zaplanowana realizacja zadań inwestycyjnych w Regionalnym Specjalistycznym Szpitalu w Grudziądzu pozwoli na utrzymanie dostępności realizacji procedur wysokospecjalistycznych w zakresie skoordynowanej opieki nad pacjentem kardiologicznym poprzez modernizację infrastruktury technicznej oraz sprzętowej. Podjęte działania doprowadzą do zwiększenia przepustowości dla procedur Pracowni Hemodynamicznej, Zakładu Diagnostyki Obrazowej, Oddziału Kardiologicznego oraz Oddziału Pediatrii I i Kardiologii dziecięcej. Szpital w Grudziądzu jest jednostką, która działa na pograniczu województwa kujawsko-pomorskiego i pomorskiego, który dzięki wsparciu planowanych inwestycji, realizowałby skoordynowaną wysokospecjalistyczną opiekę kardiochirurgiczną i kardiologiczną ze wsparciem procesu leczniczego poprzez Oddział Rehabilitacji Kardiologicznej i Kardiologii Doświadczalnej oraz nowo tworzony Oddział Radiologii Inwazyjnej. Dziedzina medycyny jaką jest radiologia wymaga ciągłej aktualizacji oraz udostępniania miejsca do przechowywania danych obrazowych w bezpieczny sposób. Dzięki inwestycji w nowoczesny system obrazowy wraz z podniesieniem jakości diagnostyki obrazowej oraz dostępności stanowisk przeglądowych dla klinicystów wzrośnie bezpieczeństwo przetwarzanych danych. Umożliwienie udostępnienia pacjentom wyników obrazowych drogą elektroniczną to również działanie zwiększające dostępność do udzielanych usług medycznych. Dynamicznie zmieniające się przepisy w zakresie wymogów technicznych dotyczących bloków operacyjnych wymuszają na Szpitalu dokonanie modernizacji Centralnego Bloku Operacyjnego pozwalającego na dostosowanie do obowiązujących standardów, zapewniających potrzeby zarówno pacjenta dorosłego jak i pediatrycznego. Bezpieczeństwo pacjentów to także sprawny system przeciwpożarowy. Infrastruktura PPOŻ Szpitala wymaga wymiany całkowicie wyeksploatowanego powiadamiania o pożarze, w trybie pilnym. Wyposażenie Szpitala w inteligentne systemy ewakuacyjne monitorujące bezpieczeństwo użytkowników pozwolą spełnić najwyższe standardy systemów POPOŻ.

Realizacja przez Szpital Uniwersytecki nr 2 w Bydgoszczy, dwóch zadań polegających na przebudowie/modernizacji Pionu Położnictwa i Patologii ciąży Kliniki Położnictwa, Chorób Kobietych i Ginekologii Onkologicznej oraz przebudowa/modernizacja Sali Intensywnego Nadzoru Neurologicznego Kliniki Neurochirurgii i Neurologii pozwoli na rozwój i zwiększenie dostępności do świadczeń zdrowotnych poprzez skrócenie przeciętnego czasu oczekiwania na leczenie specjalistyczne z wykorzystaniem najnowszych technologii medycznych.

Wykonane prace modernizacyjne pozwolą na dostosowanie infrastruktury do obowiązujących standardów i przepisów prawa, a przede wszystkim poprawią warunki sanitarne wpływając na bezpieczeństwo, komfort i satysfakcję pacjentów - mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego.

Inwestycja planowana przez Szpital Uniwersytecki nr 1 w Bydgoszczy polegająca na modernizacji i doposażeniu Kliniki Chirurgii Naczyniowej i Angiologii pozwoli na utworzenie nowoczesnej sali hybrydowej na bazie jednej z istniejącej sal operacyjnych. Placówka ma ponadregionalny charakter, oferuje nowoczesne metody leczenia, Klinika wymaga jednak

dofinansowania, aby mieć możliwość przeprowadzania skomplikowanych zabiegów chirurgicznych. Ponadto zauważa się rosnące zapotrzebowanie na usługi w tym obszarze, co wiąże się z koniecznością zwiększenia nakładów finansowych, aby zaspokoić potrzeby pacjentów.

Wsparcie inwestycji strategicznych w obszarze zdrowia z całą pewnością przyczyni się do podniesienia jakości leczenia szpitalnego w regionie, wpłynie na polepszenie poziomu dostępności usług, a także zwiększy ocenę atrakcyjności województwa pod kątem wzrostu jakości życia.

Wsparcie pozostaje w zgodzie z założeniami Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020 przyjętej uchwałą Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego nr 45/2397/23 z dnia 8 listopada 2023 r., zmienionej uchwałą Nr 5/231/24 z dnia 31 stycznia 2024 r., uchwałą Nr 11/537/24 z dnia 13 marca 2024 r. oraz uchwałą Nr 15/738/24 z dnia 12 kwietnia 2024 r., która zakłada tworzenie produktów uzupełniających do oferowanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, w tym w szczególności finansujących projekty własne Samorządu Województwa o znaczeniu strategicznym.

Kluczową do wsparcia inwestycją może być utworzenie Zakładu Opiekuńczo – Leczniczego przy Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. księdza J. Popiełuszki we Włocławku, ponieważ Szpital jest podmiotem o zasięgu regionalnym i strategicznym znaczeniu dla całego województwa kujawsko-pomorskiego. Inwestycja polegać ma na budowie/modernizacji i zakupie wyposażenia medycznego ze środków pochodzących z preferencyjnej pożyczki. Raport o stanie Województwa Kujawsko-Pomorskiego w 2023 r.⁵⁴ wskazuje na liczne wyróżnienia otrzymywane przez Szpital, co świadczy o wysokim poziomie usług medycznych i dużej wartości dla regionu.

Również ze względu na budowanie silnego i stabilnego oraz nowoczesnego systemu zdrowia dla mieszkańców województwa kujawsko-pomorskiego rekomenduje się objęcie wsparciem inwestycji wyłonionych w trybie niekonkurencyjnym, realizowanych przez Wojewódzką Przychodnię Zdrowia Psychicznego w Bydgoszczy (dot. inwestycji w Centrum Zdrowia Psychicznego) oraz inwestycji Wojewódzkiego Szpitala Dziecięcego im. J. Brudzińskiego w Bydgoszczy, które zostały zakwalifikowane jako inwestycje priorytetowe o znaczeniu strategicznym dla rozwoju województwa i będą realizowane ze środków FEDKP 2021-2027, w obszarze zdrowia. Ze względu na charakter i znaczenie dla rozwoju województwa, rekomenduje się aby powyżej wskazane dwie inwestycje zostały objęte wsparciem w zakresie finansowania wydatków niekwalifikowalnych i części wydatków kwalifikowalnych, wymaganych do wniesienia jako wkładu własnego do projektu realizowanego w trybie niekonkurencyjnym FEDKP 2021-2027, ze środków zwróconych z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020.

Podsumowując, najważniejszym priorytetem Zarządu Województwa pozostają placówki publicznego leczenia, w tym szpitale o znaczeniu regionalnym. Szpitale wymagają stałej modernizacji usług medycznych poprzez zakupy sprzętu i aparatury medycznej najnowszej

⁵⁴ Załącznik do uchwały nr 17/841/24 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 24 kwietnia 2024 r.

generacji, zgodnie z rozpoznanymi potrzebami, w celu zapewnienia mieszkańcom dostępu do wysokiej jakości i nowoczesnej opieki medycznej.

Podmiotem odpowiedzialnym za realizację zadania będzie Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju sp. z o.o. Źródłem finansowania wsparcia w ramach programu będą środki finansowe pochodzące z re-użycia perspektywy finansowej 2014-2020 w ramach umowy nr ZW-I.273.8.2024 o powierzeniu zadania publicznego zawartej w dniu 31 stycznia 2024 r. między Województwem Kujawsko-Pomorskim a Kujawsko-Pomorskim Funduszem Rozwoju sp. z o.o. Wsparcie będzie miało formę pożyczki lub pożyczki z obowiązkiem częściowej spłaty pożyczonego kapitału, która finansować będzie do 100% wydatków kwalifikowanych.

Wartość pożyczki niepodlegającej zwrotowi (umorzenie) nie może być większa niż 85 % kwoty wydatków kwalifikowanych. Warunkiem umorzenia powinna być co najmniej realizacja inwestycji, a także stopień osiągnięcia zakładanych celów w ramach wspieranej interwencji. Pozostałe minimum 15 % jest to kapitał wymagający spłaty przez podmiot wnioskujący. Z uwagi na skalę potrzeb warunki udzielonego wsparcia będą określone indywidualnie przez podmiot udzielający wsparcia, a następnie akceptowane przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego.

4.1.5 Wsparcie w formie pożyczki na pomostowe finansowanie podatku VAT w projektach realizowanych przed podmioty publiczne woj. Kujawsko-pomorskiego.

Najważniejszym warunkiem dającym możliwość uruchomienia wsparcia w postaci pożyczki na VAT jest zachowanie zgodności z zapisami wskazanymi Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2021/1060 z dnia 21 czerwca 2021r., w którym wskazano, że:

- Zgodnie z art. 58 ust. 4: „Wsparcie na rzecz ostatecznych odbiorców może być połączone ze wsparciem z jakiegokolwiek Funduszu lub innego instrumentu unijnego i może obejmować tę samą pozycję wydatków. W takim przypadku wsparcie z Funduszu w ramach instrumentu finansowego, stanowiące część operacji instrumentu finansowego, nie jest deklarowane Komisji do wsparcia w ramach innej formy, z innego Funduszu lub innego instrumentu unijnego.”
- Zgodnie z art. 58 ust. 6: „W przypadku połączonego wsparcia, zgodnie z ust. 4 i 5, dla każdego źródła wsparcia prowadzi się oddzielną ewidencję.
- Zgodnie z art. 58 ust. 7: „Wartość wszystkich połączonych form wsparcia nie może przekraczać łącznej kwoty danej pozycji wydatków. Dotacje nie mogą być wykorzystywane do refundacji wsparcia otrzymanego z instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe nie mogą być wykorzystywane do prefinansowania dotacji”.

Jednocześnie na podstawie załączonej analizy stwierdzono, że nie zidentyfikowano jakichkolwiek problemów wynikających z udzielenia wsparcia na pokrycie wydatków niekwalifikowalnych, wynikających z zobowiązania zapłaty podatku VAT. Potwierdzono tym samym, że takiego typu działania nie doprowadzą do sytuacji podwójnego finansowania wydatków finansowanych, w ramach obecnego programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Kujaw i Pomorza a środkami zwróconymi z regionalnych programów operacyjnych obu poprzednich perspektyw finansowych (2007-2013 i 2014-2020),

Proponowana parametryzacja produktu pożyczkowego

Ostateczni odbiorcy wsparcia zwrotnego (pożyczkobiorcy)

Zgodnie z rekomendacjami wynikającymi z ww. dokumentów o wsparcie w pierwszej kolejności mogą ubiegać się podmioty jak m.in.:

- podmioty publiczne prowadzące swoją działalność na terenie woj. kujawsko-pomorskiego m.in. prowadzące swoją działalność w zakresie ochrony zdrowia lub kultury
- samodzielne publiczne zakłady ochrony zdrowia (dla których organem prowadzącym jest powiat lub miasto na prawach powiatu) udzielające świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych;
- jednostki samorządu terytorialnego,

Obszar realizacji wspieranych inwestycji:

Przedsięwzięcie wspierane w formie wsparcia zwrotnego musi być zlokalizowane na terenie województwa kujawsko-pomorskiego.

Zakres wsparcia

Wsparcie w całości zwrotne (pożyczka) na pokrycie podatku VAT od wspieranej inwestycji w obszarze m.in. wsparcia sektora kultury lub zdrowia:

W pierwszej kolejności wspierane będą inwestycje realizowane przy udziale środków z perspektywy finansowej na lata 2021-2027, dla których podmioty przedstawiają potrzebę otrzymania wsparcia, w związku z częściowym lub całkowitym brakiem możliwości pokrycia ze środków własnych lub brakiem możliwości pozyskania finansowania na zapłatę podatku VAT kosztów stanowiących część niekwalifikowalną realizowanej inwestycji, jednocześnie będących niezbędnymi do poniesienia w związku zrealizowaną inwestycją, w tym w szczególności jeśli wsparcie dotacyjne dla takiej inwestycji wynosi ponad 5 mln euro. Brak jest przeciwwskazań formalnoprawnych i nie narusza to zasad perspektywy finansowej 2021-2027.

Limit wsparcia zwrotnego (pożyczki)

- do 100% wartości VAT, związanego z realizacją wspieranej inwestycji, na którego zwrot z urzędu skarbowego oczekuje pożyczkobiorca. Wartość wsparcia określana indywidualnie przez podmiot udzielający wsparcia.

Okres zapadalności wsparcia zwrotnego w ramach pożyczki:

Ustalany indywidualnie przez podmiot udzielający wsparcia, ale nie dłużej niż do momentu zwrotu kwoty VAT z urzędu skarbowego.

Trwałość

Brak trwałości lub trwałość będzie uzależniona od produktu wobec którego udzielona pożyczka na VAT będzie stanowiła komponent uzupełniający. Określana indywidualnie przez podmiot udzielający wsparcia.

Karencja w spłacie

Karencja w spłacie będzie odpowiadała okresowi oczekiwania przez dany podmiot na zwrot zapłaconego podatku od urzędu skarbowego.

Oprocentowanie

możliwe warianty:

- 50% stopy referencyjnej KE (obecnie przy wysokim poziomie zabezpieczeń i zadowalającym ratingu 3,34%; oczywiście wówczas taka pożyczka będzie miała charakter pomocy publicznej lub pomocy de minimis).
- Stopa referencyjna KE (obecnie przy wysokim poziomie zabezpieczeń i zadowalającym ratingu 6,68%).

Naturalnie, przyjęcie słabszych zabezpieczeń powoduje, że stopa referencyjna może urosnąć, w przypadku niskiego poziomu zabezpieczeń i zadowalającego ratingu wynosi obecnie 9,68%.

Pomoc publiczna

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
- art. 55 - pomoc na infrastrukturę sportową i wielofunkcyjną infrastrukturę rekreacyjną.

Należy ponadto mieć na uwadze zasady kumulacji pomocy publicznej.

Komponent bezzwrotny

Nie dotyczy, ponieważ środki zostaną w pełni zwrócone po otrzymaniu przez podmiot zwrotu zapłaconego podatku VAT od Urzędu Skarbowego.

Zabezpieczenia

Do decyzji podmiotu udzielającego pożyczki – adekwatnie do zidentyfikowanego ryzyka i wartości pożyczki.

4.2 Warunki udzielania wsparcia ze środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w perspektywie 2007-2013

Zarząd Województwa jako dysponent środków posiada już doświadczenie w zakresie ponownego wykorzystania środków zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013. Zgodnie z przyjętą w 2017 r. Strategią Inwestycyjną dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 oraz Polityką Wyjścia z IIF w ramach RPO WKP na lata 2007-2013, stanowiącą załącznik do uchwały nr 50/2023/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21.12.2016 r. środki te wykorzystywane były na rzecz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw. W roku 2023 dokonano zmiany zarówno Strategii Inwestycyjnej jak i „Polityki wyjścia z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”. Powyższa zmiana

umożliwia powtórne wykorzystanie zasobów zwróconych z inwestycji wspartych w ramach instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013 na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, na rzecz mikro, małych i średnich przedsiębiorstw lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym.

Ponadto, rozszerzono możliwość w zakresie przeznaczenia środków tj. wkład własny do projektu w zakresie instrumentów finansowych w perspektywie 2021-2027.

Podsumowanie

Członkostwo w UE stwarza możliwość dodatkowego dofinansowania inwestycji środkami Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych, a zwłaszcza funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Prowadzi to do wielu pozytywnych zmian w gospodarce w postaci przyspieszenia wzrostu gospodarczego, a przez to również poziomu życia mieszkańców i zazwyczaj wzrostu pozytywnego nastawienia inwestorów. Fundusze unijne w istotny sposób przyczyniają się do niwelowania różnic w rozwoju poszczególnych regionów naszego kraju, a w ramach poszczególnych regionów – różnic między obszarami intensywnie zurbanizowanymi a wiejskimi.

Potencjały województw i bariery rozwojowe poszczególnych obszarów Polski są zróżnicowane i nierównomiernie rozłożone. To daje pole do aktywności instytucji publicznych w tworzeniu warunków do zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej, środowiskowej i przestrzennej oraz efektywnego wykorzystania zasobów rozwojowych wszystkich regionów. Niniejszy dokument zakłada bardziej precyzyjne dobieranie działań ukierunkowanych terytorialnie, wykraczając poza utrwalone schematy myślenia i administracyjnie podporządkowane podziały. Rozwój odpowiedzialny, rozumiany również jako rozwój społecznie wrażliwy i terytorialnie zrównoważony, oznacza w szczególności włączanie tych obszarów, które są słabsze gospodarczo i mniej odporne na zjawiska kryzysowe.

Polityka regionalna w Polsce podlega systematycznej ewolucji. Podstawowymi podmiotami biorącymi udział w programowaniu i realizacji pozostają rząd i samorządy województw, a cele i sposób ich działania determinowane są od 2004 r. przez europejską politykę spójności. Utworzenie samorządu terytorialnego oraz objęcie Polski europejską polityką spójności umożliwiło wykształcenie się systemu polityki regionalnej rozumianego jako zespół przepisów prawa i instytucji, które współpracując, działają na rzecz rozwoju kraju i regionów.

Kluczową rolę w polityce regionalnej, obok ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego, odgrywają samorządy województw. Samorząd województwa pełni podstawową rolę w procesie programowania rozwoju, zarządzania nim i realizacji działań rozwojowych na poziomie regionalnym oraz koordynowania działań rozwojowych na poziomie województwa.

W związku z tym samorząd województwa:

- prowadzi politykę rozwoju województwa i określa, na podstawie diagnozy potrzeb formułowanych z udziałem społeczności i środowisk lokalnych w województwie (partnerstwo międzysektorowe) strategię rozwoju województwa (spójną z krajowymi celami polityki

rozwoju, w tym celami polityki regionalnej) oraz zarządza realizacją, w tym monitorowaniem, tej strategii w województwie,

- opiniuje rozwiązania w zakresie polityki regionalnej, przyjmowane na poziomie krajowym i europejskim oraz upowszechnia dobre praktyki w zakresie współpracy w obszarach powiązanych funkcjonalnie i instrumentów terytorialnych,
- bierze udział w opracowaniu KSRR oraz jej ewentualnych zmianach,
- uczestniczy w opracowaniu dokumentów strategicznych niezbędnych do wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności oraz przygotowuje i zarządza programami na szczeblu regionalnym, z uwzględnieniem odpowiedzialności finansowej, a także negocjuje, wspólnie z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego, z KE treść RPO oraz jego zmian,
- animuje platformę współpracy z samorządami gminnymi i powiatowymi, i innymi partnerami działającymi na rzecz rozwoju regionu, poprzez angażowanie ich w proces programowania i realizacji polityki regionalnej na poziomie województwa, wspiera istniejące partnerstwa i inicjowanie/powoływanie partnerstw dla obszarów powiązanych funkcjonalnie,
- koordynuje działania rozwojowe w ramach różnych polityk sektorowych realizowane na terenie województwa - przygotowuje, negocjuje i realizuje na poziomie regionalnym kontrakt programowy oraz kontrakt sektorowy, w tym współpracuje z JST i włącza je w realizację kontraktu, którego jest stroną,
- czuwa nad przebiegiem procesów realizacji polityki regionalnej, a w szczególności diagnozuje sytuację i potencjały/trendy rozwojowe (ścieżki rozwojowe) różnego typu obszarów (w tym OSI wskazane w KSRR), monitoruje sytuację w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego i ocenia skuteczność i efektywność dotychczas stosowanych interwencji rozwojowych kierowanych w ramach polityki regionalnej i polityk sektorowych do regionu (m.in. w ramach różnego typu obserwatoriów funkcjonujących na terenie województwa, jak ROT),
- zapewnianie efektywnego zagospodarowanie środków wycofanych z instrumentów inżynierii finansowej oraz instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w formie wsparcia zwrotnego, których jest dysponentem, poprzez stworzenie instytucji finansowych – regionalnych funduszy rozwoju,
- uczestniczy w pracach Podkomitetu ds. wymiaru terytorialnego i zapewnia wdrażanie rekomendacji przyjętych przez Podkomitet dotyczących skuteczności, efektywności i użyteczności wdrażanej interwencji i stosowanych instrumentów terytorialnych.

Nowe wyzwania stojące przed polityką regionalną powodują konieczność wprowadzenia bardziej zasadniczych niż do tej pory zmian w jej funkcjonowaniu. Modyfikacje systemu wdrażania są niezbędne, aby zachował on możliwość działania w nowych warunkach determinowanych przez wpływ globalizacji i integracji europejskiej. Rozwój polskich regionów zależeć będzie od umiejętności adekwatnego zaadresowania działań w stosunku do identyfikowanych potrzeb i posiadanych potencjałów. Należy uznać, że wskazane w niniejszej analizie obszary wsparcia w dużej mierze spełnią potrzeby regionu.

Wprowadzie dotychczasowy system dobrze spełniał swoją rolę oferując możliwości wzrostu i rozwoju województwa, to zastosowane rozwiązania i instrumenty nie doprowadziły do pełnego sukcesu – koordynacji sektorowego podejścia w realizacji działań rozwojowych na

zróżnicowanych terytoriach i tym samym poprawy efektywności inwestycji. Biorąc pod uwagę nowe wyzwania oraz konieczność zwiększenia komplementarności i efektywności działań publicznych na rzecz rozwoju regionalnego, w najbliższej przyszłości stosowanie zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego będzie wzmocnione m.in. poprzez wykorzystanie środków zwróconych. Dotyczą one ukierunkowania terytorialnego polityki regionalnej, w tym zasad działania instrumentów sektorowych, szerszego zastosowania oceny efektów, wprowadzenia nowych instrumentów i mechanizmów wzmocnionej koordynacji oraz współpracy na poziomie lokalnym.

W niniejszej analizie postawiono na aktywniejszą niż do tej pory rolę samorządu województwa w kształtowaniu procesów rozwoju społeczno-gospodarczego, gdyż rozwój odpowiedzialny to taki, który budując siłę konkurencyjną z wykorzystaniem nowych czynników rozwojowych, zapewnia udział i korzyści wszystkim grupom społecznym zamieszkującym różne miejsca naszego regionu. Interwencja opierać się będzie także na wielowymiarowej solidarności społecznej, której celem jest troska o dobro wspólne. Oznacza to solidarność między pokoleniami teraźniejszym i przyszłymi, między poszczególnymi regionami, miastami i obszarami wiejskimi, między pracodawcami i pracownikami. Na poziomie regionalnym samorząd województwa może – zgodnie ze swoją najlepszą wiedzą i potrzebami – wyznaczać swoje obszary strategicznej interwencji, takie m.in. rozwój infrastruktury ochrony zdrowia, wsparcie kultury. Wspieranie rozwoju infrastruktury należy do jednych z ważniejszych działań podejmowanych przez władze regionalne w celu stymulowania rozwoju różnego typu obszarów (miejskich i wiejskich) i podnoszenia jego konkurencyjności i atrakcyjności inwestycyjnej. Wysoki poziom infrastruktury technicznej i społecznej wpływa na zwiększenie atrakcyjności regionu, jak również prowadzi do ożywienia otoczenia i wzrostu dobrobytu społeczności lokalnych. Zgodnie z zasadą zrównoważonego inwestowania rozwój infrastruktury musi odbywać się w sposób zrównoważony, uwzględniający potrzeby gospodarcze i społeczne, ale też względy przyrodnicze.

Środki dostępne w ramach unijnej polityki spójności pozwoliły na rozwój szeroko rozumianej infrastruktury oraz zmniejszenie zróżnicowania w relacjach Polska – inne kraje. Pomimo widocznych efektów w zakresie nadrobienia zapóźnień rozwojowych i likwidowania luki infrastrukturalnej, nadal istnieje potrzeba interwencji polityki regionalnej w tej sferze. Konieczne jest kontynuowanie działań na rzecz rozwoju infrastruktury (tam, gdzie ma to uzasadnienie), w szczególności zmierzających do budowy sieci połączeń transportowych oraz modernizacji infrastruktury ochrony środowiska, energetyki, a także infrastruktury telekomunikacyjnej zapewniającej dostęp do usług cyfrowych. Istotne znaczenie odgrywa również kontynuowanie działań zmierzających do wyrównywania zróżnicowań między i wewnątrzregionalnych w dostępie do infrastruktury usług publicznych. Niezbędna jest koncentracja inwestycji na tych rodzajach infrastruktury, które warunkują budowanie i rozwój przewag konkurencyjnych na poziomie samorządu województwa (lub lokalnego). Tym samym rozwój infrastruktury będzie podporządkowany specyficznym, często również unikalnym, wojewódzkim lub lokalnym potrzebom, w szczególności zaś – wzmacnianiu procesów społeczno-gospodarczych. Wymusza to dalszy rozwój kompetencji planistycznych i koordynacyjnych na poziomie samorządu województwa, tak aby zapewnić selektywność wsparcia w wymiarze interwencji publicznych.

Ważną zmianą jakościową w zakresie regionalnej i lokalnej infrastruktury (w szerokim rozumieniu – od transportowej po mieszkaniową) będzie wdrożenie mechanizmów oceny nie tylko możliwości finansowania budowy, ale przede wszystkim długoterminowego

użytkowania. Jednocześnie ograniczone zostaną zbędne inwestycje infrastrukturalne, które z uwagi na swój koszt utrzymania powinny być realizowane przez jednostki wyższego rzędu, bądź też w ramach partnerstw między lokalnych lub subregionalnych.

Zakłada się, z uwagi na dynamikę procesów rynkowych, zmian społeczno-gospodarczych występujących w regionie oraz w kraju, iż sformułowane założenia w niniejszym dokumencie będą podlegać analizie i weryfikacji w sposób umożliwiający oferowanie produktów, adekwatnych do zdiagnozowanego zapotrzebowania rynku oraz osiągania oczekiwanych rezultatów założonych w niniejszej analizie. W związku z tym dokument może być na bieżąco uzupełniany, doprecyzowany, dostosowywany do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego.

Załącznikiem do niniejszej Analizy jest „Analiza możliwości wdrożenia produktu finansowego w formie pożyczki na pomostowe finansowanie podatku VAT w projektach realizowanych przez podmioty publiczne z województwa kujawsko-pomorskiego”, której autorem jest Policy & Action Group Uniconsult sp. z o.o.



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 rynkowego 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 Operacyjnego 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:] „Samorządy – 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 paśmie oferty KPFR, akceptując charakterystyczną cechę 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 FEKP 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 wchodzą 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 proceduralnie, a co więcej leży w sferze decyzyjnej organu prowadzącego.

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 **statusu** 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 / samorządy / 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 całkowiecie 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 (FEoKP) 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 (KPFPR) 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. Uzupełniając 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 FEoKP⁴⁵. 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 częściowy, 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 częściowy. 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 większościowym udziałem samorządu województwa, samorządowe instytucje kultury, inne jednostki organizacyjne województwa kujawsko - pomorskiego posiadające osobowość prawną.
Oprocentowanie	Do decyzji KPFR, możliwe warianty: • 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, EGESIF_14_0041-01 – 11/02/2015

	wówczas taka pożyczka będzie miała charakter pomocy publicznej lub pomocy de minimis). Stopa referencyjna KE (obecnie przy wysokim poziomie zabezpieczeń i zadowalającym ratingu 6,68%). Naturalnie, przyjęcie słabszych zabezpieczeń powoduje, że stopa referencyjna rośnie, w przypadku niskiego poziomu zabezpieczeń i zadowalającego ratingu wynosi obecnie 9,68%. Naturalnie, przepisy dotyczące pomocy publicznej lub pomocy de minimis znajdują zastosowanie tylko dla wybranych podmiotów/projektów.
Pomoc publiczna	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.
Zapadalność	Ustalana indywidualnie, ale nie dłużej niż do momentu zwrotu kwoty VAT z urzędu skarbowego.
Zabezpieczenia	Do decyzji podmiotu udzielającego pożyczki-adekwatnie do zidentyfikowanego ryzyka i wartości pożyczki
Finansowane kwalifikowalne wydatki	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).

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 FEoKP 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 cząstkowy, 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

Uzasadnienie

1. Przedmiot regulacji:

Niniejszą uchwałą dokonuje się aktualizacji zapisów dokumentu pn. „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”.

2. Omówienie podstawy prawnej:

Zgodnie z art. 98 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. z 2020 r. poz. 818) (dalej: ustawa wdrożeniowa), który stanowi, iż środki pochodzące z wkładu wniesionego w ramach regionalnego programu operacyjnego do instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz. Urz. UE L 210 z 31.07.2006, z późn. zm.) (dalej: Rozporządzenie nr 1083/2006), po wykonaniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o dofinansowanie w zakresie ich wykorzystania zgodnie z art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia, w ramach umów z odbiorcami wsparcia udzielanego przez instrumenty inżynierii finansowej oraz środki zwracane przez tych odbiorców do instrumentów inżynierii finansowej są ponownie wykorzystywane na realizację celów określonych w art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia, zgodnie z art. 152 ust. 1 rozporządzenia 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 347 z 20.12.2023, str. 320, z późn. zm.) (dalej: Rozporządzenie Ogólne). Zgodnie z art. 78 ust. 7 Rozporządzenia nr 1083/2006, odsetki uzyskane z tytułu płatności z programów operacyjnych do funduszy określone w art. 44 wykorzystywane są na finansowanie któregośkolwiek z następujących:

- a) projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich w przypadku funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich;
- b) instrumentów inżynierii finansowej dla małych i średnich przedsiębiorstw;
- c) w przypadku funduszy lub innych systemów zachęt zapewniających pożyczki, gwarancji dla inwestycji dotyczących wsparcia podlegającego zwrotowi

lub równoważnych instrumentów dotyczących efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym.

Zasoby zwrócone na rzecz operacji z inwestycji dokonanych z funduszy, określonych w art. 44, lub pozostałe po uwzględnieniu wszystkich gwarancji zostają powtórnie wykorzystane przez właściwe organy państwa członkowskiego na rzecz projektów z zakresu rozwoju obszarów miejskich, na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw lub efektywności energetycznej i wykorzystania energii odnawialnej w budynkach, w tym w istniejącym budownictwie mieszkaniowym. Kwestie dotyczące przeznaczenia i warunków wykorzystania tych środków szczegółowo są opisane w dokumentach przyjętych przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, tj. „Polityce wyjścia z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”, przyjętej uchwałą Nr 50/2023/16 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 21 grudnia 2017 r. (z późn. zm.) oraz w „Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów inżynierii finansowej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2007-2013”, przyjętej uchwałą Nr 38/1792/17 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 29 września 2017 r. (z późn. zm.).

Rozporządzenie Ogólne określa zasady w zakresie ponownego wykorzystania środków zaangażowanych w ramach instrumentów finansowych, zarówno do końca okresu kwalifikowalności, jak i po zakończeniu tego okresu. Zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Ogólnego, dotyczący ponownego wykorzystania środków

przypisanych do wsparcia z EFSI do końca okresu kwalifikowalności określa, że środki zwrócone do instrumentów finansowych z inwestycji lub z uwolnienia zasobów zaangażowanych w ramach umów gwarancyjnych, w tym także zwroty kapitałów i zysków oraz inne dochody, takie jak odsetki, opłaty gwarancyjne, dywidendy, zyski kapitałowe lub wszelkie inne wpływy wygenerowane przez inwestycję, przypisane do wsparcia z EFSI, są wykorzystywane na finansowanie dalszych inwestycji, za pośrednictwem tych samych lub innych instrumentów finansowych, zgodnie z celami szczegółowymi określonymi w ramach Priorytetu albo w stosownych przypadkach na wynagrodzenie. Z kolei art. 45 Rozporządzenia Ogólnego, dotyczący wykorzystania środków finansowych pozostałych po zakończeniu okresu kwalifikowalności nakłada z kolei zobowiązanie do podjęcia niezbędnych działań w celu zapewnienia, aby środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych, w tym zwroty kapitału, i zyski oraz inne dochody wygenerowane w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, przypisane do wsparcia z EFSI na rzecz instrumentów finansowych zgodnie z art. 37 były 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 ciągle zapotrzebowanie na taką inwestycję, lub w ramach innych form wsparcia. W prawodawstwie krajowym podstawy do ponownego wykorzystania środków zostały ustanowione w art. 29 Ustawy Wdrożeniowej, która doprecyzowuje zapisy Rozporządzenia Ogólnego wskazując zasady wydatkowania ww. środków w odniesieniu do trzech przedziałów czasowych:

1. okresu kwalifikowalności wydatków perspektywy finansowej 2014-2020 (art. 29 ust. 1 pkt 1) – warunki wydatkowania środków w tym okresie wynikają z art. 44 ust. 1 Rozporządzenia Ogólnego;
2. w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności wydatków, na cele określone zgodnie z art. 45 Rozporządzenia Ogólnego (art. 29 ust. 1 pkt 2);
3. w okresie następującym po okresie wskazanym w pkt 2 – w formie wsparcia finansowego niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, przyznawanego w szczególności w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń na realizację celów wynikających z programów rozwoju określonych w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (art. 29 ust. 1 pkt 3) (Dz. U. z 2025 r. poz. 198).

Ponowne wykorzystanie środków zwróconych z instrumentów finansowych będzie oparte na dokumentach przyjętych przez Zarząd Województwa Kujawsko-Pomorskiego, tj. „Polityce wyjścia z instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”, przyjętej uchwałą Nr 4/69/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 25 stycznia 2023 r., zmienionej uchwałą Nr 49/2648/23 z dnia 6 grudnia 2023 r. oraz na podstawie „Strategii Inwestycyjnej dla środków finansowych zwróconych z instrumentów finansowych i pomocy zwrotnej w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014-2020”, przyjętej uchwałą Nr 45/2397/23 Zarządu Województwa Kujawsko-Pomorskiego z dnia 8 listopada 2023 r. (z późn. zm.).

3. Konsultacje wymagane przepisami prawa (łącznie z przepisami wewnętrznymi):

Opinia prawna pozytywna.

4. Uzasadnienie merytoryczne:

Niniejsza aktualizacja oceny ex ante została przeprowadzona w związku z planowanym uruchomieniem środków wycofanych w ramach Polityki Wyjścia z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020 oraz dalszym wykorzystywaniem środków finansowych pochodzących ze zwrotów z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w ramach RPO WK-P na lata 2007-2013 oraz środków pochodzących z pomocy zwrotnej realizowanej w ramach RPO WK-P na lata 2014-2020. W związku z założeniami art. 45 Rozporządzenia Ogólnego w celu ponownego uruchomienia środków w formie wsparcia zwrotnego należy przyjąć uzasadnienie dla kierunkowego wydatkowania środków w określonych formach, z uwzględnieniem oceny warunków rynkowych.

W aktualizacji wprowadzono możliwość finansowania inwestycji pn. Zakład Opiekuńczo-Leczniczy realizowaną przy Wojewódzkim Szpitalu Specjalistycznym im. bł. ks. J. Popieluszki we Włocławku, który będzie świadczył usługi w zakresie całodobowej opieki i pielęgnacji, wyposażony obiekt przeznaczony będzie dla ok. 100 pacjentów. Uszczegółowiono także dane dotyczące planowanej do wsparcia inwestycji w Szpitalu Uniwersyteckim Nr 1 im. dr. Antoniego Jurasza w Bydgoszczy, w którym dofinansowanie ma dotyczyć

modernizacji i doposażenia Kliniki Chirurgii Naczyniowej i Angiologii. Obie inwestycje dotyczą podmiotów o zasięgu regionalnym i strategicznym znaczeniu dla całego województwa kujawsko-pomorskiego.

Wskazano także na potrzebę wsparcia w zakresie modernizacji izb przyjęć wraz z rozwojem diagnostyki obrazowej, badań endoskopowych i poradnictwa położniczo-ginekologicznego w szpitalach powiatowych.

5. Ocena skutków regulacji:

Przyjęta „*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*” określa zasady udzielenia wsparcia m.in. w obszarze zdrowia.