

Załącznik do Uchwały Nr 7818/2022

Zarządu Województwa Opolskiego

z dnia 12 września 2022 roku

KIERUNKI WYKORZYSTANIA INSTRUMENTÓW ZWROTNYCH W WOJEWÓDZTWIE OPOLSKIM W LATACH 2021-2027

Materiał opracowany przez MWS Consulting

Dr Marek Szczepański

Lipiec 2022

Wykaz skrótów i pojęć

Analiza ex ante dla FEO „Analiza ex ante instrumentów finansowych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027” (roboczy projekt dokumentu z maja 2022 r.)
BGK Bank Gospodarstwa Krajowego
B+R Badania i rozwój
EBI Europejski Bank Inwestycyjny
Dotacja Bezzwrotna forma wsparcia określona w art. 52 i nast. Rozporządzenia ogólnego 2021-2027. W słowniku pojęć (art. 2 tego rozporządzenia) nie jest podana definicja dotacji.
Dotacja warunkowa Kategoria dotacji, której zwrot jest uzależniony od określonych warunków; dotacja która podlega pełnemu lub częściowemu zwrotowi, zgodnie z dokumentem określającym warunki wsparcia (definicja oparta na treści art. 2 (43) i art. 57 Rozporządzenia ogólnego 2021-2027).
Efekt dźwigni Kwota finansowania podlegająca zwrotowi przekazywana ostatecznym odbiorcom, podzielona przez wartość wkładu ze środków publicznych (definicja oparta na zapisie art. 2 (23) Rozporządzenia ogólnego 2021-2027)
EFI Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFRR Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS Europejski Fundusz Społeczny
FEO Program <i>Fundusze Europejskie dla Opolskiego na lata 2021-2027</i>
FENG Program <i>Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki 2021-2027</i>
FERS Program <i>Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego 2021-2027</i>
FEnIKS Program <i>Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021-2027</i>
Fundusz powierniczy Fundusz utworzony na odpowiedzialność instytucji zarządzającej w ramach co najmniej jednego programu, w celu wdrażania co najmniej jednego funduszu szczegółowego (definicja oparta na zapisie art. 2 (20) Rozporządzenia ogólnego 2021-2027)
Fundusz szczegółowy Fundusz, za pomocą którego instytucja zarządzająca lub fundusz powierniczy dostarczają produkty finansowe ostatecznym odbiorcom.
FTiR Fundusz Termomodernizacji i Remontów
GOZ Gospodarka obiegu zamkniętego
Instrumenty finansowe, IF Instrumenty określone w art. 2 Rozporządzenia finansowego nr 2018/1046: pożyczka/kredyt (<i>loan</i>), poręczenie/gwarancja (<i>guarantee</i>), inwestycja kapitałowa lub inwestycja quasi-kapitałowa (<i>equity</i>). W zależności od kontekstu, pojęcie <i>instrument finansowy</i> jest także używane w opracowaniu do określenia wsparcia udzielanego w ramach określonej struktury (i zgodnie z umową o finansowaniu zawartą pomiędzy instytucją zarządzającą a podmiotem wdrażającym instrument finansowy (w tym w szczególności podmiotem wdrażającym Fundusz Powierniczy), z wykorzystaniem której produkty finansowe są dostarczane ostatecznym odbiorcom, tj. zgodnie z definicją określoną w art. 2 (16) Rozporządzenia ogólnego 2021-2027.
Instrumenty zwrotne Instrumenty finansowe i instrumenty mieszane
Instrument mieszany Forma finansowania określona w art. 58.5 Rozporządzenia ogólnego 2021-2027, łącząca w jednej operacji instrument finansowy (np. pożyczkę) i dotację (np. stanowiącą umorzenie części kapitału pożyczki)
Instytucja Zarządzająca, IZ Instytucja Zarządzająca programem operacyjnym
IZ RPO WO Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Opolskiego
KE Komisja Europejska
KPO Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności

Menadżer Menadżer Funduszu Powierniczego (programy 2007-2013 i 2021-2027) lub Menadżer Funduszu Funduszy (programy 2014-2020)
MFiPR Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP Małe i średnie przedsiębiorstwa
NFOŚiGW Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
Opolski RFR Podmiot, któremu Zarząd Województwa Opolskiego zleci re-użycie środków RPO WO 2007-2013 i RPO WO 2014-2020 (tj. ORFR lub inna spółka).
ORFR Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.
OCRG Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki
Ostateczni Odbiorcy Podmioty (w tym np. MŚP) otrzymujące wsparcie w formie pożyczek, gwarancji/poręczeń lub instrumentów kapitałowych
OZE Odnawialne źródła energii
PARP Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości
Podmiot wdrażający instrument finansowy Zgodnie z art. 59 Rozporządzenia ogólnego 2021-2027, Menadżer Funduszu Powierniczego lub podmiot wdrażający fundusz szczegółowy (<i>specific fund</i>)
PO IR Program Operacyjny <i>Inteligentny Rozwój 2014-2020</i>
PO WER Program Operacyjny <i>Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020</i>
PO PC Program Operacyjny <i>Polska Cyfrowa 2014-2020</i>
Poradnik EBI Opracowanie EBI <i>Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period. Factsheet</i> (łączenie instrumentów finansowych i dotacji w ramach zarządzania dzielonego w okresie programowania 2021-2027. Zestawienie)
Pośrednik finansowy, PF Podmiot oferujący bezpośrednie wsparcie ostatecznym odbiorcom, w tym w formie pożyczek lub instrumentu mieszanego. W przypadku instrumentów finansowych planowanych w FEO – Podmiot wdrażający fundusz szczegółowy (<i>specific fund</i>)
Produkty finansowe Pożyczka, gwarancja/poręczenie, inwestycja kapitałowa lub instrument mieszany, oferowane ostatecznym odbiorcom w ramach instrumentu finansowego (definicja z art. 2 (17) Rozporządzenia ogólnego 2021-2027)
Pzp Ustawa Prawo zamówień publicznych
Re-użycie środków Ponowne wykorzystanie środków alokowanych do instrumentów finansowych, zgodnie z art. 29 ust. 1 Ustawy wdrożeniowej 2014. Decyzje o sposobie re-użycia środków z RPO podejmują Zarządy województw jako tzw. Dysponenci.
RFR Regionalny fundusz rozwoju
Rozporządzenie ogólne 2007-2013 Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006
Rozporządzenie ogólne 2014-2020 Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1303/2013
Rozporządzenie ogólne 2021-2027 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2021/1060
RPO WO 2007-2013 Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2007-2013
RPO WO 2014-2020 Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego na lata 2014-2020
RPO Regionalny Program Operacyjny
SM Spółdzielnia mieszkaniowa
WM Wspólnota mieszkaniowa
WFOŚiGW Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej

Ustawa wdrożeniowa 2014 Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020

Ustawa wdrożeniowa 2021-2027 Ustawa z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027

ZWO, Zarząd województwa Zarząd Województwa Opolskiego

1. Wprowadzenie. Uwagi ogólne.

[1] Celem opracowania jest przedstawienie propozycji **obszarów i zasad wykorzystania w województwie opolskim instrumentów zwrotnych**¹, w tym instrumentów finansowych (głównie pożyczek) i instrumentów mieszanych (w tym pożyczek z częściowym umorzeniem odsetek lub kapitału). Przedstawione propozycje dotyczą zarówno wykorzystania funduszy EU w ramach Programu *Fundusze Europejskie dla Opolskiego* na lata 2021-2027 (dalej: FEO 2021-2027), jak i tzw. re-użycia, tj. ponownego wykorzystania środków zaangażowanych w instrumenty finansowe w dwóch programach: Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2007-2013 (dalej: RPO WO 2007-2013) oraz Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Opolskiego na lata 2014-2020 (dalej: RPO WO 2014-2020).

[2] Przedstawione propozycje dotyczą okresu do 2030 roku, tj. końca kwalifikowalności wydatków w ramach FEO 2021-2027. Zakres wykorzystania instrumentów zwrotnych w FEO 2021-2027 zostanie określony w programie, dlatego też w opracowaniu nacisk został położony na **obszary i formy wykorzystania instrumentów w ramach re-użycia środków z RPO WO 2007-2013 i 2014-2020**. Wnioski i propozycje zawarte w niniejszym opracowaniu powinny umożliwić Zarządowi Województwa Opolskiego (dalej: ZWO, Zarząd Województwa) podjęcie decyzji dotyczących m.in. rozgraniczenia interwencji publicznej w ramach FEO 2021-2027 i re-użycia; **określenia strategii wyjścia z instrumentów finansowych** edycji 2007-2013 i 2014-2020² oraz określenia optymalnego modelu wdrażania instrumentów zwrotnych.

[3] **Informacje i dane** wykorzystane w opracowaniu pochodzą z ogólnie dostępnych źródeł (w tym raportów Banku Gospodarstwa Krajowego, dalej: BGK) oraz z informacji przekazanych przez Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki (dalej: OCRG). W opracowaniu zostały wykorzystane m.in. informacje, opinie i wnioski zawarte w raporcie „Kierunki wykorzystania instrumentów zwrotnych w województwie opolskim w latach 2021-2027”, przygotowanym w grudniu 2020 r. przez ekspertów firmy MWS Consulting – Marka Szczepańskiego i Łukasza Walczyńkę.

[4] Propozycje wykorzystania instrumentów zwrotnych zostały przygotowane w oparciu o dotychczasowe **doświadczenia w wykorzystywaniu instrumentów finansowych** wspierających podmioty zlokalizowane na terenie województwa opolskiego (w tym w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, dalej: MŚP) oraz z uwzględnieniem szerszego kontekstu wykorzystywania instrumentów zwrotnych w Polsce. Niniejsza wersja projektu opracowania uwzględnia uwagi zgłoszone przez OCRG w trakcie spotkania w dniu 1 lipca 2022 r. oraz uwagi zgłoszone przez OCRG w dniu 22 lipca br.

[5] Opracowanie składa się z **pięciu części**. Po uwagach ogólnych, w drugiej części zostały przedstawione **główne aspekty formalne uruchamiania i wdrażania instrumentów finansowych** z wykorzystaniem funduszy EU oraz w ramach re-użycia. Szczególny nacisk został położony na zmiany w regulacjach dla okresu programowania 2021-2027 (w tym na zasady wykorzystywania instrumentów mieszanych) oraz na ograniczenia formalne dla wykorzystania przez Zarządy Województw środków w ramach re-użycia.

[6] W trzeciej części zostały omówione **główne wnioski** z wykorzystania instrumentów finansowych w programach edycji 2007-2013 i 2014-2020, oraz **założenia** dla wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach programów Umowy Partnerstwa 2021-2027 oraz Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (dalej: KPO). Zostały także przedstawione rozwiązania przyjęte przez poszczególne Zarządy Województw dla re-użycia środków RPO.

[7] W czwartej części omówione zostały **doświadczenia z wykorzystania instrumentów finansowych w województwie opolskim** – w RPO WO 2007-2013; RPO WO 2014-2020 oraz re-użycia. W tej części został także przedstawiony potencjał instytucjonalny dla wykorzystania instrumentów zwrotnych w województwie opolskim.

¹ Dla celu niniejszego opracowania **instrumenty zwrotne** są rozumiane jako instrumenty finansowe i instrumenty mieszane, w tym np.: pożyczki współfinansowane ze środków publicznych (w tym ze środków EU i w ramach re-użycia środków alokowanych w instrumenty finansowe); poręczenia udzielane przez regionalne i lokalne fundusze poręczeniowe; kredyty/pożyczki objęte gwarancjami finansowanymi ze środków publicznych (w tym w ramach programów ramowych EU) oraz inne instrumenty finansowane ze środków publicznych, w ramach których występuje element zwrotny (np. premie do kredytów udzielanych przez banki).

² W okresie programowania 2007-2013 wykorzystywane było pojęcie „instrumenty inżynierii finansowej”. Dla uproszczenia, w opracowaniu jest wykorzystywane obecne pojęcie – „instrumenty finansowe”.

[8] Piąta część opracowania przedstawia **proponowane obszary i formy wykorzystania instrumentów zwrotnych w okresie 2023-2030**. Tą część rozpoczyna krótkie przypomnienie ograniczeń programowych i formalnych dla wykorzystania instrumentów zwrotnych.

Przedstawione są także **główne wyzwania** związane z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych na terenie regionu, potencjalna konkurencja ze strony obecnych i planowanych instrumentów finansowych uruchamianych na poziomie EU, krajowym i regionalnym. Następnie zostały omówione **założenia wykorzystania instrumentów zwrotnych w FEO 2021-2027**, w tym planowane alokacje i produkty w poszczególnych obszarach. Ta część opracowania została oparta na zapisach:

- projektu FEO 2021-2027 z lutego 2022 r. (projekt podlega nadal negocjacom z Komisją Europejską);
- dokumentu „Analiza ex ante instrumentów finansowych w ramach programu Fundusze Europejskie dla Opolskiego 2021-2027” (dalej: Analiza *ex ante* dla FEO; raport ten jest w trakcie przygotowywania przez Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego); oraz
- raportu pn. „Zastosowanie instrumentów finansowych w województwie opolskim w ramach funduszy unijnych do 2027 roku”, wykonanego na zamówienie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego przez Innoreg sp. z o.o. oraz Centrum Komercjalizacji Badań Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie Sp. z o.o.

[9] Czwartą część zamykają **propozycje dotyczące ponownego wykorzystania funduszy EU w ramach re-użycia** środków z RPO WO 2007-2013 i 2014-2020, w tym propozycje obszarów wykorzystania instrumentów pożyczkowych i główne założenia produktów finansowych dla podmiotu, któremu Zarząd Województwa Opolskiego zleci re-użycie środków RPO WO (dalej: *Opolski RFR*). Za re-użycie środków może odpowiadać Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. (dalej: *ORFR*) lub inny podmiot wskazany przez Zarząd województwa. Należy zaznaczyć, że szczegółowe parametry produktów powinny być określone w Strategii Inwestycyjnej przyjętej przez Zarząd Województwa. Zapisy opracowania (szczególnie pkt. 58, 60, 61, 63 i 76 mogą ulec zmianom w wyniku negocjacji FEO 2021-2027. Finalne propozycje dotyczące podziału obszarów wykorzystania instrumentów zwrotnych (środki UE i re-użycie) zostaną przedstawione po zakończeniu negocjacji FEO 2021-2027 i zakończeniu prac nad Analizą *ex ante* dla FEO.

[10] Opinie, tezy i propozycje zawarte w materiale zostały przygotowane przez Autora i nie powinny być utożsamiane z opiniami OCRG i władz województwa opolskiego.

2. Ramy formalne wykorzystania instrumentów zwrotnych.

[11] Programowanie i wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej (instrumentów finansowych) w okresie programowania 2007-2013 regulowały m.in. Rozporządzenie ogólne Nr 1083/2006 (art. 44), Rozporządzenie implementacyjne Nr 1828/2006 (art. 43 - 46) oraz nota wyjaśniająca (COCOF 10-0014/04). Zgodnie z tymi regulacjami wykorzystanie instrumentów finansowych zostało ograniczone do **kilku obszarów**: wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, poprawy efektywności energetycznej, rewitalizacji obszarów miejskich oraz instrumentów rynku pracy.

W okresie 2007-2013 instrumenty finansowe mogły być wdrażane w dwóch modelach:

- modelu bezpośrednim (jednostopniowym), tj. bez funduszu powierniczego (ang. *holding fund*), w którym pośredników finansowych (tj. instytucje udzielające wsparcia ostatecznym odbiorcom) wybierała instytucja zarządzająca programem operacyjnym (dalej: instytucja zarządzająca, IZ) lub
- modelu dwustopniowym, w którym instytucja zarządzająca powierzała instytucji finansowej rolę menedżera funduszu powierniczego (dalej: Menedżer), który wybierał pośredników finansowych (dalej: PF, pośrednicy).

Instytucja Zarządzająca RPO WO 2007-2013 zdecydowała o wyborze modelu bezpośredniego.

[12] Komisja Europejska (dalej: KE) i Parlament UE przyjęły dla **okresu 2014-2020** obszerny pakiet regulacji dla instrumentów finansowych, zawartych m.in. w Rozporządzeniu ogólnym Nr 1303/2013 (art. 37 – 46), Rozporządzeniu Nr 1268/2012 i Rozporządzeniu Nr 480/2012. Regulacje te wprowadziły szereg zmian w systemie programowania i wdrażania instrumentów finansowych w stosunku do poprzedniego okresu programowania. Zmiany dotyczyły m.in.:

- możliwości wykorzystania instrumentów we wszystkich 11 celach tematycznych Polityki Spójności EU;
- rozszerzenia możliwych opcji wdrożeniowych (m.in. pojawiła się możliwość samodzielnego udzielania pożyczek i gwarancji przez instytucje zarządzające);
- przyjęcia nowych zasad i limitów wynagradzania pośredników;
- wprowadzenia obowiązku przeprowadzania dodatkowej oceny ryzyka w przypadku instrumentów poręczeniowych/gwarancyjnych;
- konieczności przekazywania wkładu z programu do instrumentu w transzach.

Zachowane zostały jednocześnie zasady dotyczące m.in. uprzywilejowanej pozycji Europejskiego Banku Inwestycyjnego (dalej: EBI) i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (dalej: EFI), którym może być powierzone wdrażanie instrumentu bez przeprowadzania procedury konkurencyjnej oraz możliwości wdrażania instrumentów w modelu dwustopniowym (z funduszem funduszy) lub jednostopniowym.

[13] Zgodnie z art. 38 ust. 4 Rozporządzenia ogólnego 2014-2020, instytucja zarządzająca może powierzyć wdrażanie instrumentów finansowych: bezpośrednio EBI/EFI; międzynarodowym instytucjom finansowym, których udziałowcem jest państwo członkowskie, lub instytucji finansowej ustanowionej w państwie członkowskim mającej na celu osiągnięcie interesu publicznego będącej pod kontrolą organu publicznego; lub podmiotowi prawa publicznego lub prywatnego.

Instytucje zarządzające mogą stosować dwa **schematy wdrażania**:

- wdrażanie instrumentów w modelu dwustopniowym (z funduszem funduszy, and. *Fund of funds*), który wybiera pośredników finansowych odpowiedzialnych za udzielanie wsparcia dla Ostatecznych Odbiorców lub
- bezpośredni wybór pośredników finansowych.

Zgodnie z Rozporządzeniem ogólnym 2014-2020, instytucja zarządzająca może również bezpośrednio udzielać pożyczek lub gwarancji ostatecznym odbiorcom.

Instytucja Zarządzająca RPO WO 2014-2020 zdecydowała o wyborze modelu dwustopniowego – rolę Menedżera pełni BGK.

[14] Regulacje na poziomie UE (Rozporządzenia Nr 1303/2013 i Nr 480/2014 oraz Wytyczne Komisji dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe z lipca 2016 r.) wprowadziły nowe, restrykcyjne **zasady dokonywania wyboru podmiotów wdrażających instrumenty** (Menadżera i pośredników finansowych). Przyjęte rozwiązania wymuszały w praktyce stosowanie krajowych przepisów z zakresu zamówień publicznych dla wyboru pośredników finansowych. Wyjątkiem jest EBI, który do wyboru pośredników stosuje własne procedury konkurencyjne.

[15] W przypadku instrumentów finansowych, **ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020** z dnia 11 lipca 2014 r. (dalej: Ustawa wdrożeniowa 2014), w całości implementuje do polskiego porządku prawnego odpowiednie przepisy Rozporządzenia ogólnego 2014-2020. Zgodnie z tą ustawą, rolę podmiotu wdrażającego instrument finansowy lub funduszu funduszy pełnić może BGK, Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (dalej: NFOŚiGW) lub Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP). W nowelizacji ustawy z 2020 r, dodano zapisy o wiodącej roli BGK w zakresie wdrażania instrumentów finansowych na cele przyczyniające się do niwelowania negatywnych skutków pandemii COVID-19.

[16] Zgodnie z art. 45 Rozporządzenia ogólnego 2014-2020, Państwa członkowskie podejmują niezbędne działania w celu zapewnienia, aby **środki finansowe zwrócone do instrumentów finansowych** w okresie co najmniej **ośmiu lat** po zakończeniu okresu kwalifikowalności, były wykorzystywane zgodnie z celami programu lub programów, albo w ramach tego samego lub innych instrumentów finansowych lub w ramach innych form wsparcia.

[17] **Ponowne wykorzystanie środków perspektywy 2007-2013** reguluje ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 (dalej: Ustawa wdrożeniowa 2014). Ustawa określa ponowne wykorzystanie środków w okresie kwalifikowalności i po zakończeniu tego okresu.³

Ustawa precyzuje, że ponowne wykorzystanie wkładów finansowych wniesionych do instrumentów finansowych po okresie kwalifikowalności ma być realizowane 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, o których mowa w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

[18] Głównymi aktami prawnymi opisującymi zasady tworzenia i wdrażania instrumentów finansowych w ramach **perspektywy 2021-2027** są Rozporządzenie Nr 2021/1060 oraz Rozporządzenie Nr 2018/1046 (Rozporządzenie finansowe). W odróżnieniu od poprzedniej perspektywy finansowej EU, Rozporządzenie ogólne 2021-2027 nie przewiduje wydawania przez KE rozporządzeń delegowanych, ani rozporządzeń wykonawczych. Jest jednak prawdopodobne, że Komisja lub EBI wesprą państwa członkowskie odpowiednimi wytycznymi lub podręcznikami. Pierwszy taki dokument, dotyczący łączenia instrumentów finansowych i dotacji, EBI przedstawił w maju 2021 roku.

[19] Rozporządzenie ogólne 2021-2027 wprowadza kilka istotnych **zmian w zasadach planowania i wdrażania instrumentów zwrotnych**. Między innymi ograniczony został minimalny zakres oceny *ex ante* (niezbędnej dla uruchomienia instrumentów finansowych).

Minimalny zakres oceny *ex ante* został ograniczony do następujących elementów:

- (i) Proponowana kwota wkładu z programu do instrumentu finansowego i oczekiwany efekt dźwigni wraz z uzasadnieniem.

³ Ustawa w art. 29 ust. 1 precyzuje, że ponowne wykorzystanie wkładów finansowych wniesionych do instrumentów finansowych ma być realizowane: „1) w okresie kwalifikowalności – na realizację celów określonych zgodnie z art. 44 ust. 1 rozporządzenia ogólnego oraz zgodnie z warunkami określonymi w tym przepisie; 2) w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności – na realizację celów określonych zgodnie z art. 45 rozporządzenia ogólnego.”

Zgodnie z art. 98 tej ustawy: „Środki finansowe pochodzące z wkładów wniesionych w ramach krajowych i regionalnych programów operacyjnych do instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych na podstawie art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 [...] po wykonaniu zobowiązań wynikających z zawartych umów o dofinansowanie w zakresie ich wykorzystania zgodnie z art. 78 ust. 7 tego rozporządzenia, niezaangażowane 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.”

- (ii) Proponowane produkty finansowe, w tym ewentualna potrzeba zróżnicowanego traktowania inwestorów.
- (iii) Proponowana docelowa grupa ostatecznych odbiorców.
- (iv) Oczekiwany wkład instrumentu finansowego w osiąganie celów szczegółowych programu.

Uelastycznione zostały także zasady łączenia instrumentów finansowych i dotacji, w tym m.in. możliwość łączenia dotacji i pożyczki w jednej operacji, tj. w praktyce oferowanie Ostatecznemu Odbiorcy pożyczki i dotacji – pokrywającej do 50% kosztów projektu (więcej na ten temat poniżej).

[20] Instytucja zarządzająca, na podstawie analizy *ex ante* i biorąc pod uwagę sytuację rynkową w kraju/regionie, może wybrać jedną z **opcji realizacji instrumentów finansowych**:

- tworzenie instrumentów finansowych w modelu z funduszem powierniczym, lub
- wybierać pośredników finansowych bezpośrednio, lub
- wdrażać instrument finansowy bezpośrednio (jedynie jednak w postaci pożyczek lub gwarancji)

Jeżeli IZ zdecyduje się na skorzystanie z opcji z funduszem powierniczym, wówczas umowa o finansowanie zostaje podpisana z odpowiednią instytucją (EBI, bank publiczny, instytucja publiczna lub inny podmiot wybrany przez w trybie otwartym), która pełni rolę Menedżera Funduszu Powierniczego.

Łączenie instrumentów finansowych i dotacji

[21] Rozporządzenie ogólne **2014-2020** przewiduje możliwość łączenia instrumentów finansowych i dotacji w dwóch modelach:⁴

- Łączenie w dwóch odrębnych operacjach. W takim modelu inwestycja jest np. finansowana dotacją, udzieloną przez Instytucję Zarządzającą/Pośredniczącą oraz pożyczką, udzieloną przez pośrednika finansowego.
- Łączenie w jednym projekcie (w org. *operation*). Ten model jest możliwy z zastrzeżeniem, że połączenie instrumentu finansowego z dotacją może być dokonane na poziomie instrumentu finansowego, gdzie dotacja pokrywa koszt całości lub części oprocentowania, opłaty gwarancyjnej lub pomocy technicznej. Dotacja taka nie może zostać wypłacona Ostatecznemu Odbiorcy.

[22] **Skomplikowane zasady łączenia IF i dotacji w jednym projekcie**, w powiązaniu z wątpliwościami interpretacyjnymi (m.in. w zakresie wydatków kwalifikowalnych, nakładania się finansowania, raportowania itp.) sprawiły, że w krajowych i regionalnych programach operacyjnych edycji 2014-2020 takie instrumenty „mieszane” były rzadko stosowane (przykładami mogą być dopłaty

⁴ W kontekście łączenia instrumentów finansowych i dotacji warto odnotować materiał Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy UE MFiPR „Łączenie wsparcia z instrumentów finansowych i dotacji w jednym projekcie w ramach programów Polityki Spójności 2021-2027” (materiał przedstawiony na spotkaniu BGK z instytucjami zarządzającymi regionalnymi programami operacyjnymi w dniu 29 czerwca 2022 r.). Materiał ten przedstawia m.in. **opinie i propozycje MFiPR** dotyczące: (i) pomocy publicznej w projektach łączących wsparcie w formie instrumentu finansowego i dotacji (w tym zasady obliczania wartości pomocy publicznej w odniesieniu do wsparcia przekazywanego na rzecz ostatecznego odbiorcy łączącego wsparcie w formie pożyczki ze wsparciem w formie dotacji; obliczanie ostatecznej wartości pomocy publicznej w przypadku zmiany wartości wsparcia otrzymanego w poszczególnych formach; oraz obowiązki sprawozdawcze dotyczące pomocy publicznej w instrumentach mieszanych) (ii) przepływy finansowe w projektach łączących wsparcie w formie instrumentu finansowego i w formie dotacji (w tym ujmowanie instrumentów mieszanych w systemie SL2021-2027) oraz (iii) VAT w projektach łączących wsparcie w formie pożyczki i dotacji.

W materiale MFiPR pojawia się również poniższe stwierdzenie: „W materiale pojawia się pojęcie **umorzenia**, jednak należy podkreślić, że instytucja umorzenia jako taka nie jest znana rozporządzeniu ogólnemu i nie pojawia się w żadnym przepisie ww. aktu prawnego. Pojęcie to zostało wykorzystane, ponieważ **w wymiarze faktycznym, z punktu widzenia ostatecznego odbiorcy, w efekcie połączenia z dotacją część wsparcia o charakterze zwrotnym podlega umorzeniu, mimo że z punktu widzenia regulacji funduszowych formalnie następuje przekształcenie tej części wsparcia w dotację.**” (podkreślenia MS).

do odsetek w gwarancji Biznesmax, czy dopłaty do oprocentowania pożyczek dla MŚP uruchomione w kilku RPO).

[23] **Rozporządzenie ogólne na lata 2021-2027** utrzymało możliwość łączenia instrumentów finansowych z dotacjami w dwóch operacjach (art. 58(4)). Rozporządzenie to jednocześnie wprowadziło nowe możliwości łączenia instrumentu finansowego (dalej: IF) i dotacji w jednym projekcie, w tym dokonywanie w ramach instrumentów mieszanych płatności na rzecz ostatecznego odbiorcy (art. 58(4-7)).

Co warto podkreślić, ustawa z dnia z 28 kwietnia 2022 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2021-2027 (dalej: Ustawa wdrożeniowa 2021-2027) nie reguluje zasad łączenia instrumentu finansowego i dotacji. Ustawa (podobnie Ustawa wdrożeniowa 2014), w zakresie instrumentów finansowych odwołuje się do odpowiednich artykułów Rozporządzenia ogólnego na lata 2021-2027.

[24] W ramach programu Fi-compass (wspólnej inicjatywy Komisji Europejskiej i EBI), w maju 2021 r. został opublikowany materiał *Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period. Factsheet* (**Łączenie instrumentów finansowych i dotacji** w ramach zarządzania dzielonego w okresie programowania 2021-2027. Zestawienie). Materiał ten został opracowany w dialogu pomiędzy przedstawicielami państw członkowskich, Komisji Europejskiej (DG Regio) i EBI.

[25] Jak stwierdza się we wprowadzeniu do tego opracowania, nie ma on charakteru prawnie wiążącego. Ze względu na wspomnianą wcześniej metodę przygotowania Poradnika (w tym zaangażowanie DG Regio i EBI) oraz brak szczegółowych rozwiązań prawnych (zarówno na szczeblu EU, jak i krajowym), zasadne wydaje się jednak uwzględnienie obserwacji i rekomendacji z Poradnika EBI w pracach koncepcyjnych nad instrumentami zwrotnymi w ramach FEO. Poradnik EBI jest opracowaniem o charakterze informacyjno-poradnikowym, a nie dokumentem formalnym, nakładającym na Instytucje Zarządzające określone obowiązki, czy rozwiązania. Poradnik EBI nie został oficjalnie przetłumaczony na język polski, dlatego też dla uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych niektóre pojęcia są podane także w języku angielskim.

[26] Na podstawie art. 58 (4-7) Rozporządzenia ogólnego na lata 2021-2027; Poradnika EBI oraz wspomnianego wcześniej opracowania Departamentu Koordynacji Wdrażania Funduszy UE MFIPR z 29 czerwca br., można określić poniższe **warunki i zasady łączenia instrumentów finansowych i dotacji w jednym projekcie** (w wersji ang. *operation*):

- Wsparcie w formie dotacji musi być bezpośrednio związane ze wsparciem z instrumentu finansowego i niezbędne dla danego IF. Oznacza to, że dotacja powinna być elementem jednego produktu finansowego, być kierowana do tych samych grup ostatecznych odbiorców i zwiększać efekt IF. Zasadność wykorzystania dotacji powinna być zidentyfikowana w ramach oceny *ex ante* dla IF na poziomie programu.
- IZ powinna wykazać, iż dotacja jest niezbędna dla IF. Na przykład dla: pokrycia tej części kosztu inwestycji, która nie jest opłacalna finansowo (*non-financially viable part of the investment*); mitygować ryzyko projektu; przyciągać dodatkowe finansowanie prywatne; adresować w większym stopniu niedoskonałości rynku, czy też zwiększać spójność i efektywność systemu wsparcia poprzez zastosowanie zintegrowanego podejścia (*one stop-shop-approach*). Wsparcia w obydwu formach (instrument finansowy i dotacja) udzielać powinien podmiot wdrażający instrument finansowy (tj. podmiot ten powinien zarówno zarządzać instrumentem finansowym, jak i przyznawać dotację). Teoretycznie, w ramach instrumentu finansowego łączącego w sobie element wsparcia zwrotnego i wsparcia dotacyjnego, podmiot wdrażający fundusz szczegółowy może np. zarządzać częścią związaną z produktem finansowym, podczas gdy Menadżer funduszu powierniczego będzie odpowiedzialny za zarządzanie częścią dotacyjną. Tego rodzaju elastyczność w organizacji wdrażania nie jest jednak zalecana przez MFIPR z uwagi na liczne praktyczne komplikacje. Dodatkowo nie jest możliwe łączenie wsparcia w formie instrumentu finansowego i wsparcia w formie dotacji w przypadku, gdy właściwa instytucja (zarządzająca, pośrednicząca lub wdrażająca) samodzielnie wdraża instrument finansowy.
- Organizując nabór wniosków o dofinansowanie projektu (sposób niekonkurencyjny zgodnie z art. 44 ust. 2 pkt 3 Ustawy wdrożeniowej 2021-2027), właściwa instytucja musi uwzględnić fakt, że w ramach realizowanego projektu będą łączone dwie formy wsparcia. W sytuacji, w której część dotacyjna projektu przyjmie formę dotacji na spłatę kapitału (a nie umorzenia kapitału), kryteria wyboru projektu powinny uwzględnić również fakt udzielania wsparcia w tej formie

(m.in. w zakresie zdolności organizacyjnej pomiotu wdrażającego instrument finansowy do obsługi finansowania w formie dotacji).

- Właściwe instytucje podpisują jedną umowę o finansowaniu projektu z podmiotem wdrażającym instrument finansowy (wnioskodawcą), obejmującą zarówno wkłady do instrumentu finansowego *sensu stricto*, jak i elementy dotacji, które będą przekazywane ostatecznemu odbiorcy. Treść umowy o finansowaniu projektu musi być zgodna z Załącznikiem X do Rozporządzenia ogólnego 2021-2027.
- Szczegółowe zasady powinny być określone w strategii inwestycyjnej dla instrumentu mieszanego (*investment strategy of the combined financial instrument*).
- W przypadku łączenia IF i dotacji stosowane powinny być regulacje dla instrumentów finansowych.
- Wartość dotacji nie może przekraczać wartości inwestycji wspieranej przez produkt finansowy. Weryfikacja tego warunku powinna być dokonywana na poziomie każdego instrumentu finansowego. Jak stwierdza się w Poradniku EBI, wartość wsparcia w formie instrumentu finansowego powinna być co najmniej równa wartości wsparcia z dotacji. Oznacza to w praktyce, że na poziomie projektu wartość dotacji w instrumencie mieszanym nie może przekraczać 50% łącznej wartości wsparcia. W przypadku instrumentów gwarancyjnych lub poręczeniowych dla oszacowania wartości wsparcia bierze się pod uwagę łączną wartość finansowania, a nie wartość produktu finansowego (gwarancji lub poręczenia). Co należy podkreślić, spełnienie tego warunku powinno być weryfikowane na poziomie całego instrumentu finansowego (na poziomie projektu), nie zaś na poziomie pojedynczych inwestycji ostatecznych odbiorców.
- W przypadku łączonego wsparcia, dla każdego źródła wsparcia prowadzi się oddzielną ewidencję. Płatności, sprawozdawczość i audyt będą podlegać zasadom obowiązującym dla instrumentów finansowych, chociaż zachowana będzie oddzielna ewidencja dotycząca wsparcia udzielanego w każdej z form – dla każdej formy wsparcia należy prowadzić oddzielną ewidencję, na co jasno wskazuje przepis art. 58 ust. 6 Rozporządzenia ogólnego. Podmiot wdrażający projekt IF łączący wsparcie zwrotne z dotacją prowadzi odrębną rachunkowość i sprawozdawczość dla dwóch elementów wsparcia, co może stanowić główne utrudnienie dla podmiotów wdrażających fundusze szczegółowe i przyczynić się do mniejszej popularności takiej formy wsparcia oraz potencjalnie zwiększonych kosztów zarządzania.
- Zachowane powinny być odpowiednie zasady udzielania pomocy publicznej.

[27] W Analizie *ex ante* dla FEO 2021-2027 (projekt w trakcie opracowywania) rekomendowany jest jeden model łączenia w jednym projekcie instrumentu finansowego i dotacji: Pożyczka z częściowym umorzeniem kapitału (wykorzystujący rozwiązania opisane w modelach *Combination of financial instruments and capital grants* i *Combination of financial instruments and performance-based grants*).

Ponowne wykorzystanie środków (re-użycie).

[28] Zgodnie z Ustawą wdrożeniową 2014, w celu ponownego wykorzystania środków instytucje zarządzające otwierają właściwy rachunek bankowy w BGK. **Dysponentami środków**⁵ pochodzących z instrumentów finansowych wdrażanych w RPO są Zarządy województw. Koordynatorem wykorzystania środków z instrumentów finansowych perspektywy 2007-2013 oraz 2014-2020 jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, który podejmuje inicjatywy w zakresie efektywnego gospodarowania tymi środkami, monitorowania ich wykorzystania oraz oceny stopnia ich wykorzystania w skali kraju (art. 3b ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

[29] **Ponowne wykorzystanie środków** zwróconych z instrumentów finansowych podlega pewnym **ograniczeniom formalno-prawnym**, dotyczącym m.in.:

⁵ Status Zarządów województw jako dysponentów środków (należy podkreślić, że brak jest definicji legalnej 'dysponenta' w przepisach krajowych), a nie właścicieli środków determinuje ograniczenia w zakresie sposobów ponownego wykorzystania środków w ramach re-użycia - możliwości dokapitalizowania podmiotów, w których samorządy województw posiadają udziały lub akcje (np. funduszy pożyczkowych, poręczeniowych czy regionalnych funduszy rozwoju).

- Statusu środków – są to środki publiczne, o których mowa w art. 5 ust. 1 lit. 2a ustawy o finansach publicznych.
- Celu wykorzystania – musi być zachowany dotychczasowy cel interwencji publicznej, tj. np. wsparcie przedsiębiorstw z sektora MŚP.
- Formy wykorzystania – zgodnie z Ustawą wdrożeniową 2014, w formie wsparcia finansowego niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi.
- Czasu wykorzystywania - co do zasady wkłady z programu wniesione do instrumentów finansowych mają być wykorzystywane na cele określone w programie w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności. Przepisy unijne i krajowe nie wyznaczają maksymalnego czasu trwania zobowiązania do ponownego wykorzystania odzyskanych środków, na przykład po zakończeniu okresu programowania (zob. pkt. 9.2.3 Noty wyjaśniającej COCOF mającej zastosowanie do środków instrumentów finansowych perspektywy 2007-2013). Niemniej KE zaleca aby środki odzyskane wykorzystano do czasu wyczerpania funduszy na ten sam typ działań oraz w taki sam sposób.⁶

[30] Znowelizowana w 2017 r. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa umożliwiła województwom tworzenie regionalnych funduszy rozwoju (dalej: RFR) 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.

⁶ Wobec tego należy zakładać, że intencją Komisji Europejskiej jest to, aby środki były wykorzystywane tak długo jak będą dostępne, a ich wartość i skala potencjalnego oddziaływania przynosiła oczekiwane rezultaty, biorąc m.in. pod uwagę potencjalne zmniejszenia kapitału na skutek szkodowości, tj. materializacji ryzyka z tytułu udzielonego wsparcia oraz kosztów obsługi systemu.

3. Wykorzystanie instrumentów zwrotnych po 2007 roku.

Programy perspektywy 2007-2013.

[31] W okresie programowania 2007-2013 instrumenty finansowe zostały uruchomione we wszystkich regionalnych programach operacyjnych oraz w krajowych programach operacyjnych: *Inteligentna Gospodarka* (dalej: PO IG), *Rozwój Polski Wschodniej* (dalej: PO RPW) i *Kapitał Ludzki* (dalej: PO KL). Łącznie we wszystkich programach na wdrażanie instrumentów finansowych została przeznaczona kwota **około 4,79 mld zł** (5,59% całkowitej kwoty środków), w tym w RPO na wdrażanie instrumentów finansowych została przeznaczona kwota około 3,67 mld zł (21,2% całkowitej alokacji na RPO).

We wszystkich **programach regionalnych** zostały uruchomione **instrumenty wsparcia MŚP** (pożyczki i poręczenia). W przypadku wsparcia MŚP władze większości województw zdecydowały się na skorzystanie z modelu bezpośredniego (jednostopniowego). Instytucje zarządzające lub pośredniczące RPO wybrały w trybie konkursowym, z wyłączeniem ustawy Prawo zamówień publicznych (dalej: Pzp), łącznie 94 pośredników finansowych. W siedmiu RPO został wykorzystany model dwustopniowy (z Menadżerem Funduszu Powierniczego), działający pod nazwą JEREMIE. W wyniku przeprowadzenia przez instytucje zarządzające postępowań konkurencyjnych (poza ustawą Pzp), do pełnienia roli Menadżera został wybrany BGK oraz Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o.

[32] W ramach pięciu RPO zostały uruchomione w modelu dwustopniowym (pod nazwą JESSICA) instrumenty finansowe (pożyczki) przeznaczone na **rewitalizację obszarów miejskich**. Rolę Menadżera pełnił EBI. Dla wyboru pośredników (tzw. Funduszy Rozwoju Obszarów Miejskich – *Urban Development Fund*) EBI stosował własne procedury konkurencyjne.⁷

[33] W przypadku trzech **krajowych programów operacyjnych** uruchomiono następujące instrumenty:

- W ramach PO RPW na podstawie umowy zawartej pomiędzy Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (dalej: PARP) i BGK zostały uruchomione w modelu dwustopniowym instrumenty finansowe dla MŚP (początkowo poręczenia, a następnie pożyczki).
- W ramach Działania 6.2 PO KL *Wsparcie oraz promocja przedsiębiorczości i samozatrudnienia* został uruchomiony instrument finansowy – preferencyjne mikropożyczki dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. Pożyczki były udzielane przez pośredników wybranych w procedurze konkurencyjnej (poza ustawą Pzp) przez instytucje pośredniczące (głównie Wojewódzkie Urzędy Pracy). Łącznie wybranych zostało 19 pośredników (w tym 2 banki spółdzielcze). W przypadku województwa opolskiego mimo dwukrotnego postępowania nie udało się wybrać pośrednika.
- W programie *Kapitał Ludzki* (Działanie 2.9 *Rozwój ekonomii społecznej*) został uruchomiony pilotażowy instrument finansowy dla podmiotów ekonomii społecznej (w formie preferencyjnych pożyczek).

[34] W ramach programu *Innowacyjna Gospodarka* zostały uruchomione następujące **instrumenty finansowe dla MŚP**:

- Fundusz Pożyczkowy Wspierania Innowacji; pożyczki dla MŚP udzielane bezpośrednio przez PARP;
- inwestycje w fundusze *venture capital/private equity* (Działanie 3.2 *Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka*);
- Fundusz Gwarancyjny PO IG; BGK uruchomił gwarancje portfelowe dla kredytów przeznaczonych na rozwój działalności innowacyjnej MŚP; kredyty były udzielane przez 10 współpracujących z BGK banków (nie mających statusu pośredników finansowych).

⁷ Do pełnienia roli pośredników EBI wybrał 3 banki: BGK (finansujący projekty miejskie w województwach: wielkopolskim, części pomorskiego i mazowieckiego); Bank Zachodni WBK S.A. (część województwa zachodniopomorskiego) oraz Bank Ochrony Środowiska S.A. (województwo śląskie i część zachodniopomorskiego).

Programy perspektywy 2014-2020.

[35] Instrumenty finansowe zostały uruchomione we wszystkich regionalnych programach operacyjnych (dalej: RPO) edycji **2014-2020**. **Instrumenty finansowe** (głównie pożyczki) są wykorzystane w następujących obszarach:

- wsparcie MŚP: poprzez pożyczki – we wszystkich RPO, poręczenia – obecnie w 4 RPO (początkowo poręczenia były planowane w 13 RPO) oraz wejścia kapitałowe - w 5 RPO;
- innowacyjność i wdrażanie prac badawczo-rozwojowych (dalej: B+R) - pożyczki w 3 RPO⁸;
- zakładanie działalności gospodarczej (pożyczki) – w 12 RPO;
- efektywność energetyczna (w MŚP oraz mieszkalnictwie) i odnawialne źródła energii (dalej: OZE) – w 11 RPO;
- rewitalizacja miast (pożyczki) – w 5 RPO.

Ponadto, w celu przeciwdziałania gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 w roku 2020, we wszystkich RPO zostały uruchomione produkty z możliwością finansowania kapitału obrotowego, w tym również kosztów bieżących związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W części województw odbyło się to poprzez rozszerzenie dotychczas oferowanych produktów, część regionów wprowadziła specjalnie przeznaczone do tego celu produkty finansowe.

[36] Instrumenty finansowe zostały także uruchomione w **programach krajowych 2014-2020**:

- Inteligentny Rozwój (dalej: PO IR) - produkty kapitałowe dla MŚP, gwarancje portfelowe dla kredytów udzielanych MŚP przez banki, oraz pożyczki obrotowe dla firm dotkniętych skutkami pandemii COVID-19;
- Wiedza Edukacja Rozwój (dalej: PO WER) - pożyczki dla podmiotów ekonomii społecznej;
- Polska Cyfrowa (dalej: PO PC) – pożyczki oraz gwarancje dla przedsiębiorstw telekomunikacyjnych; oraz
- Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (dalej: PROW) - gwarancje dla rolników i przedsiębiorstw z branży agro.

Łącznie, we wszystkich programach operacyjnych 2014-2020, na wdrażanie instrumentów finansowych została przeznaczona kwota około **14,86 mld zł** (tj. około 4,1% budżetu perspektywy 2014-2020) - kwota ta nie uwzględnia środków przeznaczonych dodatkowo na wsparcie firm dotkniętych skutkami pandemii COVID-19.⁹

[37] **We wdrażaniu tych instrumentów kluczową rolę odgrywa BGK**. Bank pełni rolę Menadżera w PO WER (finansowanie podmiotów ekonomii społecznej) oraz w PO PC. W przypadku instrumentów kapitałowych w ramach PO IR, współpracujący z BGK PFR Ventures S.A. wybiera pośredników finansowych w trybie konkursu. BGK jest także m.in. operatorem (podmiotem wdrażającym instrument finansowy) portfelowego funduszu gwarancyjnego w PO IR – w ramach tego instrumentu BGK zawarł umowy z 9 bankami, które udzielają MŚP kredyty zabezpieczone gwarancjami (banki nie pełnią roli pośredników finansowych).

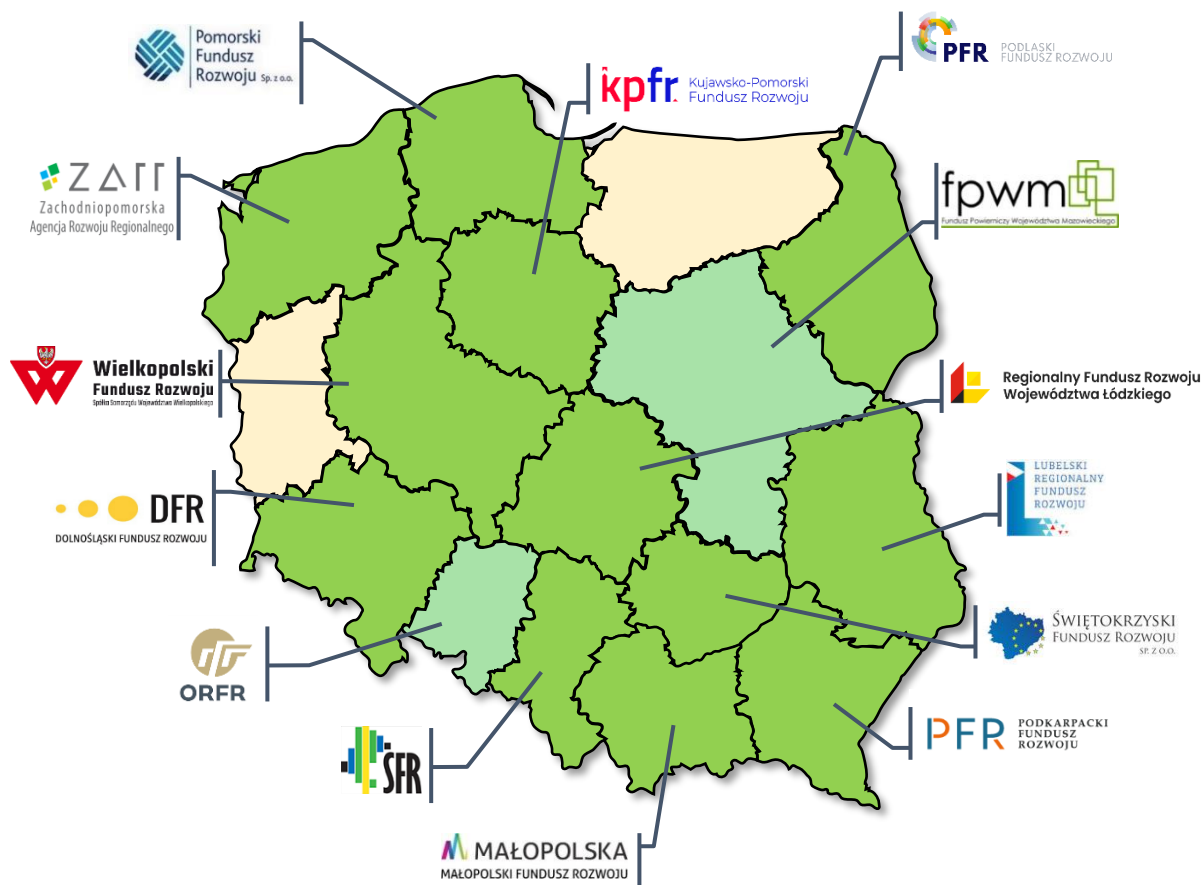
[38] W trakcie wdrażania programów perspektywy 2014-2020 kwota przeznaczona na instrumenty finansowe oraz obszary, w jakich są one wykorzystywane ulegały **modyfikacjom**. Większość instytucji zarządzających RPO zrezygnowała lub znacznie ograniczyła instrumenty w postaci poręczeń (było to przede wszystkim wynikiem konkurencji dla regionalnych produktów poręczeniowych ze strony gwarancji portfelowych oferowanych przez BGK). Rezygnowano również z wdrażania IF w obszarze B+R.

⁸ W przypadku instrumentów finansowych w zakresie innowacyjności i wdrażania prac B+R finalnie na różnych etapach IZ decydowały o radykalnym ograniczeniu lub całkowitym wycofaniu się z realizacji interwencji w postaci IF w tym obszarze.

⁹ Na szczeblu krajowym, jak i regionalnym poszczególne IZ decydowały się na uruchomienie specjalnych instrumentów ukierunkowanych na wsparcie płynności w przedsiębiorstwach. Na poziomie krajowym w ramach PO IR, powstał „Fundusz Wsparcia Płynności MŚP”, którego alokacja wynosi aktualnie ponad 3,6 mld zł. Ogółem na IF dedykowanych finansowaniu wydatków płynnościowych w MŚP przeznaczono w skali kraju ponad 4 mld zł.

Ponowne wykorzystanie (re-użycie) środków RPO 2007-2013. Regionalne fundusze rozwoju.

[39] Aktualnie w Polsce funkcjonuje **14 regionalnych funduszy rozwoju** - RFR nie działają w województwach: lubuskim i warmińsko-mazurskim. Większość RFR osiągnęło już gotowość operacyjną i rozpoczęła obrót powierzonymi środkami. RFR zapewniają dostęp do środków poprzez trzy modele funkcjonowania: (i) zapewniając finansowanie na rzecz MŚP w sposób bezpośredni (udzielając pożyczki); (ii) działając poprzez pośredników finansowych wybieranych w trybie Pzp, a także (iii) w modelu mieszanym.



[40] Oferta produktowa RFR w głównej mierze skierowana jest do przedsiębiorstw sektora MŚP i opiera się na instrumentach dłużnych. Część funduszy podjęła decyzje o uruchomieniu tzw. Linii finansowych, tj. udostępnianie środków na wkład własny dla pośredników finansowych współpracujących z BGK przy realizacji instrumentów finansowych perspektywy 2014-2020. W większości przypadków produkty oferowane przez RFR mają na celu uzupełnianie oferty produktów uruchomionych w ramach RPO 2014-2020. Przykładem mogą być regionalne pożyczki hipoteczne/pożyczki stanowiące element oferty części RFR.

Tabela 1. Produkty oferowane przez Regionalne Fundusze Rozwoju i podmioty faktycznie odpowiedzialne za re-użycie środków (tj. nie mające formalnego statusu RFR) – stan na 30.06.2022 r.

Lp.	Nazwa funduszu	Produkty dla MŚP	Inne produkty
1.	Dolnośląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Regionalna pożyczka obrotowa Regionalna pożyczka hipoteczna Duża regionalna pożyczka inwestycyjna Regionalne reporeczenie DFR Inwestycyjny Pożyczka płynnościowa COVID Pożyczka branżowa COVID	Linia Finansowa dla Pośredników Finansowych

2.	Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A. wdrażająca Fundusz Powierniczy Województwa Zachodniopomorskiego	Pożyczka uniwersalna Pożyczka miejska Reporęczenie	Linia Finansowa dla Pośredników Finansowych
3.	Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka ogólnorozwojowa Reporęczenie Pożyczka na Zatrudnienie Pożyczka Eksportowa Pożyczka na nieruchomości Pożyczka płynnościowa COVID	Pożyczka Miejska Pożyczka na wsparcie edukacji przedszkolnej
4.	Wielkopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka EKSPANSJA (bezpośrednio) Pożyczka REGIONALNA (bezpośrednio) Poręczenie Poręczenie interwencyjne COVID Pożyczka Obrotowa Pożyczka Hipoteczna Pożyczka Ekoenergetyczna Pożyczka płynnościowa	Linia Finansowa dla Pośredników Finansowych
5.	Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka hipoteczna Pożyczki obrotowe Poręczenia Gwarancje i promesy	
6.	Kujawsko-pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka obrotowa Pożyczka inwestycyjna – nieruchomości Pożyczka płynnościowa COVID Pożyczka na rozwój z premią Pożyczka inwestycyjna z premią	
7.	Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka inwestycyjna Pożyczka obrotowa Pożyczka inwestycyjno-obrotowa Pożyczka COVID	Pożyczka dla organizacji pozarządowych
8.	Agencja Rozwoju Mazowska S.A. wdrażająca Fundusz Powierniczy Województwa Mazowieckiego	Pożyczka Energetyczna Pożyczka hipoteczna	Linia finansowa dla PT
9.	Małopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Reporęczenia Poręczenia wadialne Pożyczki scaleniowe Pożyczka turystyczna Reporęczenie gwarancyjne	Linia finansowa
10.	Śląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka inwestycyjna i rozwojowa Poręczenie/reporęczenie Wejścia kapitałowe	
11.	Podlaski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka na nieruchomości Pożyczka eksportowa Pożyczka Obrotowa Pożyczka antykryzysowa	
12.	Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego Sp. z o.o.	Regionalna Pożyczka Obrotowa Regionalna Pożyczka Turystyczna	Linia finansowa
13.	Świętokrzyski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka inwestycyjna Pożyczka obrotowa Pożyczka na rozwój turystyki	
14.	Lubelski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.	Pożyczka inwestycyjna Pożyczka obrotowa Pożyczka hipoteczna Pożyczka konsolidacyjna	

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji na stronach internetowych RFR

Ponowne wykorzystanie (re-użycie) środków z programów krajowych 2007-2013.

[41] W przypadku instrumentów uruchomionych w **programach krajowych**, zostały przyjęte różne rozwiązania dotyczące **ponownego wykorzystania środków**, przykładowo:

- zgodnie z decyzją IZ PO RPW, środki zwracane z pożyczek i poręczeń są, na podstawie odrębnej umowy, wykorzystywane przez BGK w ramach nowego instrumentu „Pożyczki na Rozwój Turystyki” skierowanego dla MŚP z branży turystycznej i okołoturystycznej na terenie 5 regionów Polski Wschodniej;
- BGK wykorzystał środki PO KL zwracane przez podmioty ekonomii społecznej na dalsze wsparcie tej grupy przedsiębiorstw w formie gwarancji - instrument ten został uruchomiony w IV kwartale 2017 r. W związku z nikłym zainteresowaniem ze strony PES, instrument został zlikwidowany w 2020 roku. W związku z pandemią COVID-19, BGK wraz z Ministerstwem Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: MFiPR) zdecydowały o uruchomieniu ze środków zwracanych z PO KL nowego produktu pożyczkowego na wsparcie płynności podmiotów ekonomii społecznej;
- środki zwracane przez pożyczkobiorców w ramach Działania 6.2 PO KL są wykorzystywane przez pośredników na udzielanie kolejnych pożyczek;
- środki uwolnione z instrumentów gwarancyjnych PO IG zasiliły Krajowy Fundusz Gwarancyjny obsługiwany przez BGK.

Programy ramowe EU

[42] Działające na terenie Polski MŚP mogą także korzystać z instrumentów finansowych uruchomionych w ramach **programów ramowych EU** (zarządzanych bezpośrednio przez Komisję Europejską lub EFI):

- Gwarancja PLG-COSME udzielana jest z programu COSME oraz Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych. W ramach programu BGK zawarł 12 umów portfelowej linii gwarancyjnej z bankami kredytującymi.
- Program na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych na lata 2014-2020 (*EU Programme for Employment and Social Innovation – EaSI*) – w Polsce działa dwóch pośredników narodowych (Pekao SA oraz TISE S.A.), którzy oferują finansowanie dla mikroprzedsiębiorców oraz przedsiębiorstw społecznych (oferta finansowania obejmuje projekty inwestycyjne oraz bieżącą działalność (finansowanie inwestycyjne i obrotowe).
- Uruchomiony w czerwcu 2016 r. instrument gwarancji dla sektorów kreatywnych i kultury w ramach programu Kreatywna Europa 2014-2020. Celem gwarancji jest zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego udzielanego przez bank kredytujący dla przedsiębiorcy z sektora MŚP, który prowadzi swoją działalność w branży zaliczanej do tzw. sektorów kreatywnych lub sektora kultury (CCS - z ang. *Cultural and Creative Sectors*) lub realizuje projekt albo zamierza realizować projekt w tych sektorach. Projekt realizowany jest przez BGK przy udziale 5 banków komercyjnych.

Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności.

[43] W najbliższym czasie powinna zostać opracowana oferta produktowa w ramach **Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności** (dalej: KPO), finansowanego z Europejskiego Instrumentu Odbudowy (*Recovery and Resilience Facility*). W ramach KPO Polska może otrzymać ok. 23,1 mld EUR w postaci środków bezzwrotnych na granty oraz ok. 34,2 mld EUR w postaci ewentualnych pożyczek.

W KPO wskazano 8 obszarów, w których planowane jest wykorzystanie finansowania zwrotnego o łącznej wartości 9,9 mld EUR. Planowane jest wykorzystanie pożyczek, udzielanych przez Instytucję odpowiedzialną za inwestycję lub BGK (w modelu bezpośrednim).

W ramach KPO ma być m.in. uruchomiony Instrument „Zielona transformacja miast” (o planowanej wartości 2,8 mld EUR), w ramach którego BGK ma udzielać miastom bardzo nisko procentowanych pożyczek z umorzeniem kapitału (nawet do poziomu 80%-90%). Według informacji roboczych z MFiPR i BGK, nabór wniosków jest planowany na IV kwartał 2022 r.

Tabela 2. Planowane obszary wykorzystania instrumentów zwrotnych w KPO.

Obszar	Alokacja (mln EUR)
Efektywność energetyczna i OZE w przedsiębiorstwach – inwestycje o największym potencjale redukcji gazów cieplarnianych	300
Budowa morskich farm wiatrowych	3 250
Inwestycje na rzecz kompleksowej zielonej transformacji miast	2 800
Wzmocnienie potencjału komercyjnych inwestycji w nowoczesne sieci łączności elektronicznej	1 400
Wsparcie dla gospodarki niskoemisyjnej	1 114
Zero i niskoemisyjny transport zbiorowy (tramwaje)	200
Pasażerski tabor kolei regionalnej (zakup zero- i niskoemisyjnego taboru)	500
Rozwój potencjału sektora leków i wyrobów medycznych – inwestycje związane z produkcją w Polsce API	300

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektu Krajowego Planu Odbudowy

Programy perspektywy 2021-2027

[44] Polska otrzyma z budżetu EU na lata 2021-2027 72,2 miliarda EUR z polityki spójności oraz 3,8 mld EUR z Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Środki zostaną przeznaczone na realizację inwestycji w innowacje, przedsiębiorczość, cyfryzację, infrastrukturę, ochronę środowiska, energetykę, edukację i sprawy społeczne. Inwestycje będą realizować 5 Celów Polityki Spójności: (1) Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa, (2) Zielona, nisko-emisyjna, zmierzająca w kierunku zero-emisyjności Europa, (3) Bardziej skomunikowana Europa, (4) Europa społeczna i włączająca społecznie, (5) Europa bliska obywatelom. Około 60% funduszy z polityki spójności trafi do programów realizowanych na poziomie krajowym, pozostałe 40% - do programów regionalnych.

[45] W ramach polityki spójności będą realizowane m.in. poniższe **programy krajowe edycji 2021-2027**:

- Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko (dalej: FENIKS), z budżetem ponad 25 mld EUR;
- Fundusze Europejskie dla Nowoczesnej Gospodarki (dalej: FENG), ok. 7,9 mld EUR;
- Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (dalej: FERS), ok. 4 mld EUR;
- Fundusze Europejskie na Rozwój Cyfrowy (dalej: FERC), ok. 2 mld EUR;
- Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (dalej: FEPW), ok. 2,5 mld EUR.

[46] Wykorzystanie **instrumentów zwrotnych** w perspektywie 2021-2027 zostało zaplanowane we wszystkich programach regionalnych oraz w trzech programach krajowych. Ogólna pula wsparcia w formie instrumentów zwrotnych zaplanowana w programach przesłanych do negocjacji z Komisją Europejską w marcu 2022 r. wyniosła ponad 2 902 mln EUR, z czego 1 827 mln EUR w programach regionalnych.

[47] W **programach krajowych** zaprojektowano następujące instrumenty:

- FENG – gwarancje, wejścia kapitałowe (łącznie 790 mln EUR);
- FEPW – pożyczki (100 mln EUR);
- FERS – pożyczki/pożyczki z umorzeniami/wejścia kapitałowe (184 mln EUR).

[48] W **programach regionalnych** planowane są zarówno instrumenty finansowe (głównie pożyczki), jak i instrumenty mieszane (łączące w jednej operacji IF i dotację). Analiza wstępnych wersji programów ukazuje znaczący wzrost środków finansowych z przeznaczeniem na instrumenty zwrotne w obszarze szeroko pojętej poprawy efektywności energetycznej (zarówno MŚP, jak i w sektorze mieszkaniowym) oraz OZE.

Pojawiają się również całkiem nowe obszary wsparcia, które dotychczas nie były realizowane w formie instrumentów zwrotnych jak: gospodarka obiegu zamkniętego (dalej: GOZ), oraz mobilność miejska (infrastruktura rowerowa i piesza, carsharing).

Planowane alokacje w programach regionalnych 2021-2027 wg obszaru wsparcia są następujące:

- efektywność energetyczna i OZE – 834 mln EUR;
- konkurencyjność MŚP – 713 mln EUR;
- rewitalizacja – 93 mln EUR;
- GOZ – 84 mln EUR;
- kształcenie osób dorosłych – 12 mln EUR (obszar wspierany również w FERS);
- rozwój infrastruktury kulturalnej i turystycznej – 7 mln EUR;
- mobilność miejska – 14 mln EUR.

Źródło: opracowanie własne na podstawie projektów programów upublicznionych przez IZ wg stanu na 15 marca 2022 r.

[49] W lutym 2021 r. MFiPR opracowało dokument „Linia demarkacyjna”, który miał pełnić funkcję doprecyzującą i uzupełniającą zapisy Umowy Partnerstwa w zakresie podziału interwencji w poszczególnych celach polityki spójności pomiędzy programy krajowe oraz regionalne. Linia demarkacyjna w istotny sposób reguluje zakres wdrażania IF ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (dalej: EFS), ograniczając je do poziomu krajowego.¹⁰

Innymi istotnymi rozgraniczeniami w ramach IF mogą być:

- ograniczenie zastosowania IF w formie wejść kapitałowych do poziomu krajowego, z wyłączeniem regionów kontynuujących projekty z perspektywy 2014-2020;
- wyłączenie możliwości wsparcia inwestycji termomodernizacyjnych spółdzielni mieszkaniowych (dalej: SM) z programów regionalnych na rzecz wyłącznego wsparcia tej grupy docelowej w ramach FENiKS;
- wyłączenie możliwości stosowania dotacji w obszarze wsparcia konkurencyjności MŚP na poziomie regionalnym;
- ograniczenia „mocowe” w zakresie budowy i rozbudowy OZE pomiędzy FENiKS a programami regionalnymi.

¹⁰ Zapis ten wydaje się już nie być obowiązujący, gdyż w programie regionalnym dla województwa pomorskiego przewidziano IF w obszarze kształcenia osób dorosłych ze środków EFS, który pierwotnie miałby być wdrażany wyłącznie w ramach FERS.

4. Doświadczenia w wykorzystaniu instrumentów zwrotnych w województwie opolskim.

Instrumenty inżynierii finansowej w RPO WO 2007-2013

[50] W ramach Działania 1.2 RPO WO 2007-2013 *Zapewnienie Dostępu do Finansowania Przedsiębiorczości*, na instrumenty inżynierii finansowej zostało przeznaczone łącznie 24,97 mln EUR (około 102 mln zł), co stanowiło 5,08% alokacji na Program. Instytucja Zarządzająca RPO WO, wybrała w ramach otwartego konkursu trzech pośredników finansowych (tj. podmioty które udzielały pożyczek lub poręczeń na rzecz MŚP działających na terenie województwa):

- Fundacja Rozwoju Śląska oraz Wspierania Inicjatyw Lokalnych (obecnie Fundacja Rozwoju Śląska, dalej: FRŚ), która otrzymała łącznie około 69 mln zł z RPO na udzielanie pożyczek;
- Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej w Opolu (dalej: WFOŚiGW), który otrzymał 23 mln zł na udzielanie pożyczek, oraz
- Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych Sp. z o.o. w Opolu, który otrzymał 10 mln zł na poręczenia udzielane MŚP.

Dzięki ponownemu wykorzystaniu środków przez ww. pośredników (w ramach zawartych umów, tj. nie w ramach re-użycia, o którym mowa w pkt. 28-29) w pożyczki i poręczenia zostało zaangażowanych ponad 200% środków RPO WO 2007-2013 powierzonych pośrednikom.¹¹

[51] Dzięki aneksom do umów zawartych w 2016 i 2018 r. z Fundacją Rozwoju Śląska i Opolskim Regionalnym Funduszem Poręczeń Kredytowych, **w ramach tzw. strategii wyjścia podmioty te mogą udzielać pożyczki i poręczenia w okresie kolejnych 10 lat** (tj. w zależności od daty zawarcia umowy - do końca 2026 r. 2028 r. lub 2029 r.).

Instrumenty finansowe w RPO WO 2014-2020.

[52] Dla uruchomienia instrumentów finansowych w ramach **RPO WO 2014-2020**, Zarząd województwa wybrał model wdrażania z Menadżerem Funduszu Funduszy.¹² Rolę Menadżera pełni BGK na podstawie umów o finansowanie zawartych w grudniu 2016 r. z dwoma Instytucjami Pośredniczącymi – OCRG i Wojewódzkim Urzędem Pracy w Opolu. Wdrażanie instrumentów odbywa się zgodnie z dwiema strategiami inwestycyjnymi – dla instrumentów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (dalej: EFRR) i z EFS.

[53] Zgodnie z ww. umowami o finansowanie, pierwotnie BGK zarządzać miał środkami RPO WO 2014-2020 o wartości **ponad 285 mln zł**. BGK miał wdrażać instrumenty finansowe **w sześciu obszarach** (zgodnie ze strategiami inwestycyjnymi stanowiącymi element umów o finansowanie):

- Innowacje w przedsiębiorstwach – pierwotna, łączna alokacja (środki EU i wkład krajowy) - 75,56 mln zł
- Rozwój konkurencyjności MŚP - 151,65 mln zł
- Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie - 21,36 mln zł
- Odnawialne źródła energii - 54,20 mln zł
- Efektywność energetyczna w MŚP - 21,36 mln zł, oraz
- Instrument na rzecz rozwoju rynku pracy (mikropożyczki na założenie działalności gospodarczej - instrument finansowany ze środków EFS) - 12,09 mln zł.

¹¹ Warto odnotować, że ramach komponentu regionalnego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 (Działanie 6.2 PO KL), finansowanego ze środków EFS, na poziomie regionów został utworzony instrument pożyczkowy, z którego udzielane były preferencyjne pożyczki dla osób bezrobotnych zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą. W woj. opolskim trzykrotnie został ogłoszony konkurs na wybór pośrednika finansowego, ale ostatecznie nie udało się wyłonić operatora funduszu. Województwo opolskie było jedynym, w którym nie udało się wyłonić operatora w ramach Działania 6.2 PO KL.

¹² Zgodnie z rekomendacjami ówczesnego Ministerstwa Rozwoju (pisma sygnowane przez Sekretarza i Podsekretarza Stanu w MR z września 2016 r.) rola Menadżera została powierzona (w trybie partnerstwa publiczno-publicznego, na zasadach określonych w Dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych) Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

[54] Pierwotne założenia dotyczące wdrażania instrumentów finansowych RPO WO 2014-2020 podlegały kolejnym **modyfikacjom**:

- Rozwój ogólnokrajowych instrumentów gwarancyjnych, w szczególności oferowanych przez BGK gwarancji de minimis oraz gwarancji Biznesmax (w ramach PO IR), utrudnił działalności regionalnych funduszy poręczeniowych, co skłoniło Instytucję Zarządzającą do rezygnacji z produktów poręczeniowych.¹³
- 2018 r.: W wyniku braku zainteresowania ze strony oferentów – potencjalnych pośredników finansowych (ogłoszone dwa przetargi, w których nie zostały złożone oferty, bez sukcesu zakończyło się także tzw. postępowanie z wolnej ręki), podjęta została decyzja o rezygnacji z wdrażania IF finansującego rozwój OZE (Działanie 3.3 *Odnawialne źródła energii*).
- 2019 r.: Z powodu nieosiągnięcia zadowalających rezultatów w obszarze rozwoju innowacyjności i wdrażania prac B+R, została podjęta decyzja o wycofaniu części środków RPO z IF (Działanie 1.1 *Innowacje w przedsiębiorstwach*) – alokacja w tym obszarze została ograniczona do 5,9 mln zł, czyli wartości środków już zaangażowanych w umowy z MŚP.
- 2020 r.: Została podjęta decyzja o zmniejszeniu o połowę skali środków RPO przeznaczonych na pożyczki dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą.
- 2020 r. W odpowiedzi na wyzwania wynikające z konieczności przeciwdziałania skutkom COVID-19, uruchomiony został specjalny produkt płynnościowy (pożyczki obrotowe), oferowany przez dwa podmioty – ORFR i FRŚ. Środki RPO WO 2014-2020 zostały udostępnione pośrednikom na mocy umowy zawartej z BGK.
- 2022 r.: w lipcu IP RPO WO oraz BGK zawarły porozumienie o rozwiązaniu umowy o finansowaniu w zakresie Działania 1.1.

Aktualnie wartość środków RPO WO zarządzanych przez BGK wynosi **ponad 221 mln zł**.

Tabela 3. Główne parametry produktów finansowych uruchomionych w ramach RPO WO 2014-2020.

Obszar	Produkt finansowy	Max kwota	Okres spłaty	Oprocentowanie	Grupa docelowa
Innowacje w przedsiębiorstwach	Mała Pożyczka Inwestycyjna	150 tys.	60 mies.	preferencyjne lub rynkowe	MŚP wdrażające innowacje
Innowacje w przedsiębiorstwach	Duża Pożyczka Inwestycyjna	800 tys.	84 mies.	preferencyjne lub rynkowe	MŚP wdrażające innowacje
Wsparcie MŚP	Mała Pożyczka Inwestycyjna	150 tys.	60 mies.	preferencyjne lub rynkowe	MŚP
Wsparcie MŚP	Duża Pożyczka Inwestycyjna	1,2 mln	84 mies.	preferencyjne lub rynkowe	MŚP
Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie	Pożyczka Termomodernizacyjna	1,12 mln	96 mies.	preferencyjne	SM, WM
Efektywność energetyczna w MŚP	Pożyczka Termomodernizacyjna	1,12 mln	96 mies.	preferencyjne (0%) rynkowe	MŚP
Rynek pracy	Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej	Okolo 120 tys.	84 mies.	preferencyjne	Osoby pow. 30 r. ż. w trudnej sytuacji na rynku pracy

Opr. własne na podstawie danych ze Strategii Inwestycyjnej Instrumentów Finansowych w obszarze EFRR oraz informacji dostępnych na stronie internetowej pożyczkiunijne.bgk.pl

¹³ Aktualnie na rynku opolskim działa jedynie Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych, oferujący poręczenia wadialne oraz leasingowe, a także udzielając poręczeń kredytów inwestycyjnych oraz obrotowych w oparciu o środki RPO WO 2007-2013 w ramach tzw. strategii wyjścia.

[55] Według stanu na koniec maja 2022 r. aktywnych było **10 umów** z pośrednikami finansowymi, jednak aktywna sprzedaż pożyczek była prowadzona tylko w dwóch produktach: Pożyczka Termomodernizacyjna dla MŚP oraz Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej. W pozostałych produktach finansowych umowy operacyjne zawarte pomiędzy PF a BGK znajdują się w okresie wygaszania portfela - działalność pośredników skupia się na pasywnym zarządzaniu portfelem pożyczkowym, agregowaniu spłat Ostatecznych Odbiorców oraz ewentualnych czynnościach windykacyjnych.

Re-użycie środków z RPO WO 2007-2013.

[56] Obecnie w województwie opolskim za re-użycie środków RPO WO odpowiada obecnie Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.. Zgodnie z umową zawartą w styczniu 2018 r., Opolskie Centrum Rozwoju Gospodarki powierzyło ORFR zarządzanie środkami wykorzystywanymi w RPO WO 2007-2013 przez WFOŚiGW. ORFR funkcjonuje na zasadach modelu bezpośredniego - udziela pożyczki MŚP bez udziału pośredników finansowych. W kwietniu 2020 r. przyjęta została **strategia inwestycyjna ORFR** która stanowiła podstawę do określenia sposobu wykorzystania i alokacji powierzonych środków w ramach Funduszu Pożyczkowego. Ramy czasowe strategii inwestycyjnej ORFR zostały określone na w okres **od kwietnia 2020 r. do grudnia 2021 r.** W tym czasie fundusz miał udzielić finansowania przynajmniej 15 przedsiębiorcom z terenu województwa opolskiego ze środków Funduszu Pożyczkowego, zasilonego w tym czasie kwotą 5 mln zł.

[57] Korzystając z powierzonych środków **ORFR** wdrożył do swojej oferty **trzy produkty**:

- pożyczkę obrotową na finansowanie bieżącej działalności firmy (w wysokości do 350 tys. zł, przyznawaną na okres do 4 lat),
- pożyczkę inwestycyjną na finansowanie zadań związanych z rozwojem firmy (do 1 mln zł, na okres do 10 lat), oraz
- pożyczkę inwestycyjno-obrotową (do 500 tys. zł, na okres do 7 lat).

ORFR zaangażowany był (podobnie jak FRŚ) w udzielanie wsparcia w formie preferencyjnych pożyczek obrotowych mających na celu przeciwdziałanie skutkom pandemii COVID-19 (jak wcześniej wspomniano, środki z RPO WO 2014-2020 zostały przekazane ORFR na mocy umowy zawartej z BGK). ORFR posiada w swoim portfolio produktowym także pożyczki dla organizacji pozarządowych na finansowanie wkładu własnego, do zadań objętych dofinansowaniem ze środków publicznych oraz pomostowe na realizację przedsięwzięcia objętego dofinansowaniem.

Instrumenty finansowe planowane w FEO 2021-2027.

[58] Program *Fundusze Europejskie dla Opolskiego* na lata 2021-2027 (dalej: FEO 2021-2027) zakłada realizację pięciu Celów Polityki Spójności (dalej: CP) finansowanych z EFRR i EFS+: Zakres tematyczny tych celów ma przełożenie odpowiednio w sześciu Osiach priorytetowych FEO2021-2027. Alokacja na FEO 2021-2027 wynosi blisko **921 mln EUR**.

[59] Projekt programu (wersja z lutego 2022 r.) zakłada wykorzystanie instrumentów zwrotnych w ramach dwóch Osi priorytetowych:

- Oś priorytetowa 1 *Innowacyjne i konkurencyjne Opolskie*, w zakresie obszarów: ekoinnowacje w MŚP, wsparcie w zakresie wdrażania TIK w MŚP oraz inwestycje w MŚP - planowana alokacja 33,0 mln EUR
- Oś priorytetowa 2 *Zielone Opolskie*, w zakresie obszarów: poprawa efektywności energetycznej w mikro i małych przedsiębiorstwach, kompleksowa modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych, sieci ciepłownicze oraz odnawialne źródła energii - planowana alokacja 34,0 mln EUR.

Planowana łączna alokacja środków UE przeznaczona na IF wynosi **67,0 mln EUR**, co stanowi 7,3% alokacji na Program.¹⁴

¹⁴ Warto odnotować, że KE oczekuje od wszystkich instytucji zarządzających IZ zaangażowania w IF na poziomie minimum 10% alokacji programu.

[60] Podstawą do określenia **obszarów wykorzystania w FEO 2021-2027 instrumentów zwrotnych** (instrumentów finansowych i instrumentów mieszanych) oraz alokacji na te instrumenty, były przede wszystkim:

- (i) konkluzje z raportu „Zastosowanie instrumentów finansowych w województwie opolskim w ramach funduszy unijnych do 2027 roku”;
- (ii) doświadczenia z wykorzystania instrumentów finansowych w RPO WO 2007-2013 i RPO WO 2014-2020;
- (iii) uzgodnienia dotyczące optymalnych form wykorzystania środków w ramach Umowy Partnerstwa 2021-2027 (prowadzone pomiędzy MFiPR a władzami województw samorządowych), oraz
- (iv) wnioski z pierwszych spotkań negocjacyjnych z Komisją Europejską dotyczących projektu Umowy Partnerstwa 2021-2027 (w tym zapisy oficjalnego stanowiska KE z 2 marca 2022 r.) i projektu FEO 2021-2027.

[61] Zgodnie z projektem Analizy *ex ante* dla FEO (dokument w trakcie opracowywania), instrumenty zwrotne będą wdrażane w FEO 2021-2027 w **modelu z Funduszem Powierniczym**. Produkty finansowe i instrumenty mieszane będą udostępniane ostatecznym odbiorcom przez podmioty wdrażające fundusze szczegółowe (tj. Pośredników Finansowych), wybrane przez Menadżera w procedurze konkurencyjnej. Planuje się wykorzystanie w FEO 2021-2027 instrumentów finansowych (pożyczek) oraz instrumentów łączących w jednej operacji instrument finansowy i dotację, tj. instrumentu mieszanego – pożyczki z częściowym umorzeniem kapitału.

[62] Szczegółowe parametry produktów zostaną określone w **Strategii Inwestycyjnej**. Zaakceptowana przez Instytucję Zarządzającą Strategia będzie podstawą do opracowania przez Menadżera Metryk produktów oraz do wyboru w trybie konkurencyjnym podmiotów wdrażających fundusze szczegółowe (Pośredników Finansowych). Strategia inwestycyjna w szczególności będzie określała przesłanki (podmiotowe i/lub przedmiotowe) do zastosowania pożyczki lub pożyczki z częściowym umorzeniem; wartość umorzenia części kapitału pożyczki w przypadku instrumentu mieszanego oraz warunki i podstawę takiego umorzenia.

[63] Biorąc pod uwagę określone w FEO 2021-2027 obszary wykorzystania instrumentów zwrotnych (instrumentów finansowych i instrumentów mieszanych), zgodnie z Analizą *ex ante* dla FEO wstępnie planowane jest uruchomienie poniższych **produktów finansowych** (nazwy produktów mają charakter roboczy):

- Pożyczka rozwojowa dla MŚP
- Pożyczka innowacyjna dla MŚP
- Pożyczka na wdrożenie TIK
- Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej w MŚP
- Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych
- Pożyczka na rozwój i modernizację sieci ciepłowniczych
- Pożyczka na wdrożenie OZE.

5. Proponowane obszary i mechanizmy wykorzystania instrumentów zwrotnych w województwie opolskim w latach 2022-2030.

Kluczowe wyzwania i uwarunkowania wykorzystania instrumentów zwrotnych w programach regionalnych.

[70] Dotychczasowe wdrażanie instrumentów finansowych w krajowych i regionalnych programach operacyjnych edycji 2007-2013 i 2014-2020 pozwalają na sformułowanie następujących **obserwacji i wniosków**:

- a) W okresie programowania 2014-2020 znacznie wzrosła skala i rola instrumentów finansowych – są one wykorzystywane w kolejnych, oprócz wsparcia MŚP i rozwoju miast, obszarach – np. OZE i rozwoju szerokopasmowego Internetu.
- b) Kluczową rolę we wdrażaniu instrumentów finansowych odgrywa BGK, pełniący rolę Menadżera Funduszy w 15 RPO oraz w krajowych programach operacyjnych; BGK jest także operatorem instrumentów gwarancyjnych w PO IR i PO PC.
- c) Po raz pierwszy instrumenty finansowe są wdrażane w ramach PROW 2014-2020 – zainteresowanie kredytami zabezpieczanymi gwarancjami z Funduszu Gwarancji Rolnych może sugerować, iż Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zdecyduje o rozszerzeniu wykorzystania instrumentów zwrotnych w PROW 2021-2027.
- d) Konkurencja ze strony programów gwarancyjnych (w tym programu de-minimis, PO IR, COSME i EaSI) sprawia, że instrumenty poręczeniowe zostały ostatecznie uruchomione jedynie w 4 RPO 2014-2020.
- e) Wśród pośredników finansowych zdecydowanie przeważają pozabankowe instytucje finansowe (w tym głównie fundusze pożyczkowe) – jedynie kilka banków komercyjnych (w tym Alior Bank S.A. i Getin Bank S.A.) i spółdzielczych pełni rolę pośrednika. Jednocześnie banki komercyjne chętnie uczestniczą w programach gwarancyjnych zarządzanych przez BGK (w co najmniej jednym programie gwarancyjnym uczestniczy 17 banków komercyjnych i dwa ogólnopolskie zrzeszenia banków spółdzielczych).
- f) Część przetargów ogłaszanych przez BGK nie została rozstrzygnięta z powodu braku ofert – potencjalni oferenci (pozabankowe instytucje finansowe) nie byli w stanie przedstawić wymaganego wkładu własnego.

[71] W przypadku **instrumentów finansowych wdrażanych na terenie województwa opolskiego** warto zwrócić uwagę na poniższe kwestie:

- a) Problemy z wdrażaniem instrumentów w obszarze wsparcia rynku pracy (ze środków EFS) i w zakresie finansowania innowacyjności w przedsiębiorstwach oraz odnawialnych źródeł energii (EFRR).
- b) Stosunkowo małą liczbę potencjalnych pośredników mających siedzibę na terenie województwa oraz brak zainteresowania banków spółdzielczych pełnieniem roli pośrednika finansowego.
- c) Stosunkowo małe doświadczenie potencjalnych pośredników z terenu województwa opolskiego w zakresie finansowania projektów dotyczących efektywności energetycznej oraz OZE.
- d) Nie jest znana gotowość pośredników do ewentualnego podjęcia się wdrażania instrumentów wspierających inne obszary niż przedsiębiorczość. Należy zakładać, że na ten element wpływ będą miały przede wszystkim czas uruchomienia oraz parametry samych produktów dotyczące m.in. wartości wymaganego wkładu własnego, okresu budowy portfeli, czy wąskie kryteria kwalifikowalności wydatków.

[72] Wyzwaniem dla zaprojektowania i efektywnego wdrażania instrumentów zwrotnych w województwie opolskim (podobnie jak w innych regionach), będzie **konkurencja ze strony innych programów/funduszy publicznych**, z których część jest dostępna, lub też ma być uruchomiona w najbliższych miesiącach.

Przykładami takich programów są:

- Program „Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie”: funkcjonujący od 2014 r., finansowany z Funduszu Pracy i wdrażany przez BGK program oferujący preferencyjne pożyczki

na rozpoczynanie działalności gospodarczej. Program stanowi konkurencję dla pożyczek finansowanych z EFS w ramach programów regionalnych edycji 2014-2020 i 2021-2027.¹⁵

- Fundusz Termomodernizacji i Remontów (dalej: FTiR): funkcjonujący od 1999 r., finansowany z budżetu państwa program obsługiwany przez BGK. Celem FTiR jest zmniejszanie kosztów finansowania termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych poprzez udzielanie inwestorom premii termomodernizacyjnej, stanowiącej spłatę części kredytu udzielonego przez bank komercyjny. Program stanowi konkurencję dla pożyczek termomodernizacyjnych uruchomionych w ramach dziewięciu RPO 2014-2020;¹⁶ (od początku funkcjonowania FTiR podmioty z terenu woj. opolskiego złożyły 917 wnioski o premię). Dodatkowym czynnikiem zwiększającym atrakcyjność instrumentu będzie planowane dokapitalizowanie go ze środków KPO, oraz uruchomienie nowych, atrakcyjnych rozwiązań dla JST (część z tych rozwiązań o charakterze dotacyjnym nie będzie wymagała zaciągnięcia przez JST kredytu bankowego)
- Gwarancje udzielana przez BGK ze środków krajowych: program gwarancji *de minimis* początkowo był realizowany w ramach rządowego programu "Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego". Od lipca 2018 r., dzięki wdrożeniu Krajowego Funduszu Gwarancyjnego, program gwarancji *de minimis* funkcjonuje jako trwały i systemowy instrument wsparcia dla przedsiębiorców z sektora MŚP. W programie bierze udział obecnie 16 banków kredytujących.
- Programy Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej: preferencyjne pożyczki pochodzące ze środków własnych na finansowanie zadań z dziedziny ochrony środowiska i gospodarki wodnej.¹⁷
- Instrument KPO „Zielona transformacja miast”, w ramach którego BGK już w IV kwartale br. ma udzielać miastom preferencyjne pożyczki z możliwością bardzo dużego (nawet 80/90%) umorzenia części kapitału. Wśród obszarów planowanych do objęcia tym instrumentem są te analogiczne do zakresu FEO 2021-2027 (np. poprawa efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej).

Potencjał instytucjonalny dla wykorzystania instrumentów zwrotnych w województwie opolskim.

[73] **Instytucjami finansowymi**, które potencjalnie mogą pełnić rolę pośredników finansowych w ramach re-życia środków z RPO oraz w ramach FEO 2021-2027 są:

- zlokalizowane na terenie województwa pozabankowe instytucje finansowe, które zdobyły doświadczenie w pełnieniu roli pośredników finansowych w ramach RPO WO 2007-2013: Fundacja Rozwoju Śląska; WFOŚiGW oraz Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych;
- pozabankowe instytucje finansowe z siedzibą poza regionem, które pełnią rolę pośredników finansowych w RPO WO 2014-2020;
- 22 banki spółdzielcze działające na terenie regionu;
- banki komercyjne.

¹⁵ W ramach Programu na terenie województwa opolskiego udzielonych zostało dotychczas 197 pożyczek na założenie działalności o wartości ponad 13,1 mln zł oraz jedna pożyczka na utworzenie miejsca pracy o wartości 23 tys. zł). Za realizację programu na obszarze województwa opolskiego odpowiada lub odpowiadało 4 pośredników, w tym Fundacja Rozwoju Śląska (nieprzerwanie od 2015 r.). Od początku działania programy w części określonej jako Makroregion południowy (łódzkie, małopolskie, opolskie, podkarpackie, śląskie, świętokrzyskie) pożyczki były udzielane przez TISE SA, Agencję Rozwoju Regionalnego MARR z Mielca, a aktualnie wsparcie jest oferowane przez FARR w Starachowicach.

¹⁶ Zakres finansowanych inwestycji premią uległ znacznemu rozszerzeniu od początku 2020 r. – nastąpiło rozszerzenie grupy odbiorców o JST, zwiększona została wysokość premii termomodernizacyjnej w przypadku instalacji OZE oraz w przypadku inwestycji dotyczących budynków z „wielkiej płyty”, co zwiększyło atrakcyjność tej formy finansowania.

¹⁷ Każdy z funduszy określa indywidualnie kryteria dostępu i warunki oferowanych produktów, określając również co roku priorytetowe obszary w jakich udzielane będzie finansowanie. Część z oferowanych produktów zakłada umorzenie pożyczki Programy WFOŚiGW stanowią konkurencję m.in. dla pożyczek na termomodernizację budynków użyteczności publicznej.

[74] W ramach RPO WO 2014-2020 **pośrednikami finansowymi** są¹⁸:

- Fundacja Rozwoju Śląska - w ramach wsparcia MŚP (w tym w zakresie efektywności energetycznej) oraz efektywności energetycznej sektorze mieszkaniowym;
- Agencja Leasingu i Finansów z Wrocławia;
- Polska Fundacja Przedsiębiorczości ze Szczecina;
- Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. (TISE S.A.) z Warszawy;
- Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju;
- Centrum Rozwoju Biznesu Sp. z o.o. (działające w konsorcjum z Fundacją Rozwoju Śląska).

Wykorzystanie instrumentów zwrotnych w województwie opolskim do 2030 roku: propozycje.

[75] Proponuje się przyjęcie poniższych **głównych założeń dla wykorzystania instrumentów zwrotnych** w województwie opolskim do 2030 roku:

- a. Zapewnienie zgodności wykorzystania instrumentów zwrotnych z wynikami **oceny ex ante dla instrumentów finansowych**, w szczególności w zakresie obszarów, w których występuje zidentyfikowana luka finansowa oraz niedoskonałości rynkowe ograniczające finansowanie określonych typów projektów.
- b. Wykorzystanie **doświadczeń z wdrażania instrumentów zwrotnych** (na poziomie regionalnym i krajowym). Dotyczy to zarówno bazy instytucjonalnej, tj. w szczególności know-how podmiotów z terenu województwa, jak również potencjału i możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w określonych obszarach i wynikających z tego konsekwencji (np. zmniejszanie alokacji lub rezygnacja z części instrumentów finansowych).
- c. Zachowanie **komplementarności wsparcia publicznego**, przede wszystkim poprzez wykorzystanie niekonkurujących ze sobą form wsparcia (dotacji i instrumentów finansowych). Powinno to oznaczać m.in. rezygnację z kierowania w tym samym czasie do określonej grupy odbiorców lub na ten sam typ projektów instrumentów finansowych tego samego rodzaju (pożyczki, poręczenia) o zbliżonych lub identycznych parametrach.
- d. Przyjęcie **linii demarkacyjnej pomiędzy FEO 2021-2027 i re-użyciem**, pozwalającej w sposób obiektywny sparametryzować kierunki interwencji publicznej pod względem podmiotowym (odbiorcy wsparcia, typy projektów) oraz przedmiotowym (typy form wsparcia, rodzaje instrumentów, parametry produktów itp.).
- e. Przyjęcie jako **priorytet wykorzystanie środków FEO 2021-2027**. Ze względu na 'unijny' charakter środków programu, jak również określone ramy czasowe na ich wykorzystanie (okres kwalifikowalności wydatków wynikający z regulacji unijnych), priorytetem powinno być wykorzystanie środków UE (zarówno w formie dotacji, jak i instrumentów finansowych). Z kolei środki w ramach re-użycia powinny uzupełniać ofertę FEO 2021-2027 lub być wykorzystywane tam, gdzie będą mogły być wykorzystywane w celu zwiększenia możliwej absorpcji środków FEO 2021-2027 (np. poprzez zapewnienie niezbędnego wkładu własnego pośredników finansowych).
- f. **Wykorzystanie optymalnych (możliwie prostych) mechanizmów i instrumentów** do osiągnięcia jak najlepszych rezultatów (wsparcia jak najszerszego katalogu projektów, również tych najbardziej złożonych).
- g. Stworzenie odpowiednich **zachęt dla odbiorców wsparcia oraz pośredników**. Dotyczy to w szczególności przyjęcia mechanizmów pozwalających na transfer korzyści na odbiorców wsparcia przy wykorzystaniu (tam, gdzie to właściwe) pośredników finansowych, stworzenia określonego systemu preferencji (nie tylko cenowej) oraz właściwego ukierunkowania wsparcia (moment uruchomienia, grupy odbiorców, typy projektów, rodzaje instrumentów itp.).

¹⁸ W zestawieniu nie jest wykazane konsorcjum ECDF SA/MEGA SONIC SA, które realizowało w ramach RPO WO 2014-2020, dwie umowy operacyjne, które zostały wypowiedziane przez BGK w związku z występowaniem nieprawidłowości po stronie pośrednika finansowego. W związku z zawarciem porozumienia o rozwiązaniu umowy o finansowaniu w Działaniu 1.1 w lipcu 2022 r., w wykazie nie został ujęty pośrednik Fundusz Regionu Wałbrzyskiego, realizujący dwie umowy operacyjne w tym działaniu.

- h. Powiązanie kierunków interwencji m.in. w ramach re-użycia środków z **polityką rozwoju województwa** (m.in. strategią rozwoju województwa do 2030 r.).
- i. **Re-użycie środków** z RPO 2007-2013 i 2014-2020 przez *Opolski RFR* (tj. podmiot wskazany przez Zarząd województwa), na podstawie **strategii inwestycyjnej** zaakceptowanej przez Zarząd województwa.

[76] Jak wcześniej to wspomniano, w ramach **FEO 2021-2027** planowane jest przeznaczenie 67,0 mln EUR na uruchomienie **instrumentów zwrotnych** (pożyczek i instrumentów mieszanych) w dwóch osiach:

- Oś priorytetowa 1 *Innowacyjne i konkurencyjne Opolskie*.

Planowana alokacja na instrumenty zwrotne: 33,0 mln EUR.

Obszary: ekoinnowacje w MŚP, wsparcie w zakresie wdrażania TIK w MŚP.

Wstępnie planowane produkty finansowe dla MŚP (nazwy produktów mają charakter roboczy): Pożyczka rozwojowa dla MŚP, Pożyczka innowacyjna dla MŚP, Pożyczka na wdrożenie TIK.

- Oś priorytetowa 2 *Zielone Opolskie*.

Planowana alokacja: 34,0 mln EUR.

Obszary: poprawa efektywności energetycznej w mikro i małych przedsiębiorstwach, kompleksowa modernizacja energetyczna wielorodzinnych budynków mieszkalnych, sieci ciepłownicze oraz odnawialne źródła energii.

Wstępnie planowane produkty finansowe: Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej w MŚP, Pożyczka na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, Pożyczka na rozwój i modernizację sieci ciepłowniczych, Pożyczka na wdrożenie OZE.

Część z ww. produktów będzie miała zapewne charakter mieszany (pożyczka z częściowym umorzeniem odsetek i/lub kapitału).

[77] Należy podkreślić, że **zakres tematyczny i skala** wykorzystania instrumentów zwrotnych w FEO 2021-2027, podobnie jak typy produktów finansowych, **mogą ulec zmianie**. Zmiany te mogą być wynikiem trwających negocjacji z KE Umowy Partnerstwa i programu regionalnego. Między innymi Komisja oczekuje od wszystkich instytucji zarządzających wykorzystania instrumentów zwrotnych, dla finansowania projektów generujących dochód lub oszczędności, bez rozróżnienia, czy Ostatecznymi Odbiorcami są przedsiębiorstwa, czy np. jednostki samorządu terytorialnego. Także Analiza *ex ante* (dokument jest w trakcie opracowywania przez IZ RPO WO) może ostatecznie określić inny katalog produktów finansowych.

[78] Jak było szerzej omówione w poprzednich częściach opracowania, re-użycie środków alokowanych do instrumentów finansowych uruchomionych w programach regionalnych edycji 2007-2013 i 2014-2020 podlega **ograniczeniom formalnym i programowym**, w szczególności:

- w ramach re-użycia musi być zachowany **dotychczasowy cel interwencji publicznej** (np. wsparcie przedsiębiorstw z sektora MŚP);
- re-użycie ma być realizowane (zgodnie z Ustawą wdrożeniową 2014), w formie wsparcia finansowego niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi, czyli w praktyce instrumentów finansowych (pożyczek, poręczeń, instrumentów kapitałowych) lub mieszanych (np. pożyczki z częściowym umorzeniem odsetek i/lub kapitału).

[79] Większość środków RPO WO 2007-2013 przeznaczonych na instrumenty finansowe wspierające MŚP (łącznie około 70 mln zł – jest szacunkowa kwota, uwzględniająca pierwotną alokację, pomniejszoną o wynagrodzenie pośredników i straty na portfelu) jest nadal obsługiwana przez pośredników finansowych – Fundację Rozwoju Śląska i Opolski Regionalny Fundusz Poręczeń Kredytowych. Zgodnie z zawartymi w 2016 i 2018 r. aneksami do umów finansowania, **podmioty te mogą udzielać pożyczki i poręczenia** w okresie kolejnych 10 lat (tj. w zależności od daty zawarcia umowy - do końca 2026 r. 2028 r. lub 2029 r.).

[80] Pozostała część środków przeznaczonych na zwrotne wsparcie MŚP w RPO WO 2007-2013 (około 5 mln zł) została już przekazana przez samorząd województwa do ORFR. Zgodnie ze strategią inwestycyjną (która obejmowała okres do końca 2021 r.), ORFR wykorzystuje te środki na udzielanie

MŚP trzech produktów (pożyczka obrotowa; pożyczka inwestycyjna i pożyczka inwestycyjno-obrotowa).¹⁹

[81] Podobnie jak w przypadku re-użycia środków w ramach perspektywy 2007-2013, również w ramach środków 2014-2020 instytucje zarządzające RPO mogą przyjąć następujące **rozwiązania dotyczące ponownego wykorzystania środków**:

- (i) Aneksowanie umowy o finansowanie zawartej z Menadżerem, które przedłuży pasywną działalność Menadżera, tj. polegającą wyłącznie na zarządzaniu utworzonym portfelem pożyczek i gromadzeniu zasobów zwróconych. W takim przypadku następować będzie stopniowe (np. w cyklach kwartalnych lub półrocznych) wycofywanie środków do instytucji zarządzającej.
- (ii) Aneksowanie umowy o finansowanie, które przedłuży aktywną rolę Menadżera w okresie po 2023 r. W takim przypadku Menadżer będzie aktywnie zarządzał środkami RPO, w tym m.in. aktualizował (jeśli okaże się to niezbędne) strategię inwestycyjną i ogłaszał postępowania na wybór pośredników finansowych.
- (iii) Zawarcie trójstronnych porozumień (Instytucja zarządzająca RPO – Menadżer – *Opolski RFR*) zakładających przeniesienie pełni praw Menadżera (wraz z portfelem pożyczek) do regionalnego funduszu rozwoju. W takim wariancie *Opolski RFR* będzie odpowiadał za pasywną obsługę spłat pożyczek oraz - w ramach nagromadzonego kapitału - będzie prowadził aktywną działalność pożyczkową (pośrednio lub bezpośrednio).

[82] Według aktualnego stanu wiedzy żaden z regionów nie podjął jeszcze ostatecznej decyzji w zakresie polityki wyjścia z umów zawartych z Menadżerami (BGK i EBI). Wobec podjętej przez MFIPR decyzji o braku zaangażowania środków budżetu państwa do instrumentów finansowych w ramach programów regionalnych 2021-2027, część instytucji zarządzających podejmuje działania w kierunku zapewnienia ze środków 2014-2020 wymaganego współfinansowania krajowego dla nowych projektów. Nie ma jednak na razie rozstrzygnięć, czy będzie się to odbywało poprzez bezpośrednie alokowanie środków do projektu, czy też w formie linii finansowych uruchamianych przez poszczególne RFR.

[83] Po dokonanych zmianach, o których mowa była wcześniej, BGK aktualnie zarządza (jako Menadżer Funduszu Funduszy) środkami RPO WO 2014-2020 w wysokości **około 221 mln zł**, w tym:

- Rozwój konkurencyjności MŚP (EFRR) – ok. 180,2 mln zł
- Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie (EFRR) – ok. 18,16 mln zł
- Efektywność energetyczna w MŚP (EFRR) – ok. 18,16 mln zł.
- Instrument na rzecz rozwoju rynku pracy (EFS) – ok. 5,1 mln zł.

[84] Strategia Inwestycyjna dla Instrumentów Finansowych w ramach RPO WO 2014-2020 (stanowiąca załącznik do umowy z BGK) zakłada, że **decyzja o ostatecznej ścieżce wyjścia** z Funduszu Funduszy zostanie podjęta nie później niż 6 miesięcy przed umownym terminem zakończenia projektów (31.12.2023 r.), czyli **przed 30 czerwca 2023 r.**

[85] Z punktu widzenia określenia strategii wyjścia z instrumentów finansowych RPO WO 2014-2020 oraz kierunków re-użycia środków, istotne jest zdiagnozowanie **poziomu środków RPO** pozostających w dyspozycji BGK po ich zwrocie przez pośredników (tzw. **Zasoby Zwrócone**). Wartość zgromadzonych Zasobów Zwróconych na dzień 30 kwietnia 2022 r. przedstawia poniższa tabela) – łącznie jest to kwota **około 77,5 mln zł**.

¹⁹ Informacja uzyskana z ORFR „Strategia inwestycyjna opracowana była na potrzeby umowy zawartej z Województwem Opolskim w 2018 oraz 2020, które to zakończyły się w dniu 31.12.2021r., na chwilę obecną Fundusz działa na podstawie opracowanego przez Zarząd rocznego planu rzeczowo-finansowego na rok 2022 wraz z wieloletnim planem strategicznym na lata 2022-2024 (...) na obecną chwilę nie przewiduje się opracowania nowej strategii”.

Tabela 4. Wartość zgromadzonych Zasobów Zwrotzonych na dzień 30 kwietnia 2022 r.

Poddziałanie	Wartość Zasobów Zwrotzonych (w zł)
1.1 Innowacje w przedsiębiorstwach	0
2.1.1 Nowe produkty i usługi	
Zadanie nr 1	56 898 839,62
Zadanie nr 2	11 066 218,13
3.2.3 Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie	4 841 628,87
3.4 Efektywność energetyczna w MŚP	3 547 331,93
7.3 Instrument na rzecz rozwoju rynku pracy (stan na dzień 20.06.2022 r.)	1 183 805,70

Źródło: dane ze sprawozdań BGK

[86] W przypadku **prognozowania zwrotów środków z instrumentów finansowych** należy mieć na uwadze, że BGK w umowach z pośrednikami przyjął system wynagradzania oparty na przepływach zarówno kwot wypłacanych na rzecz Ostatecznych Odbiorców, jak i na zwrocie kapitału pożyczek. Dlatego też każdorazowa kwota zwracana do Funduszu Funduszy przez pośredników, przed jej zwrotem do IZ/IP będzie podlegać pomniejszeniu o wartość należnych pośrednikom opłat za zarządzanie z tytułu przekazanych spłat pożyczek.

Należy także pamiętać o różnych **okresach spłat pożyczek** udzielonych przez pośredników ze środków RPO WO 2014-2020 – **od 5 lat** (w przypadku pożyczek inwestycyjnych) **do 8 lat** (pożyczki na wsparcie poprawy efektywności energetycznej).

Szacowaną wartość spłat pożyczek w poszczególnych podziałaniach RPO WO 2014-2020 przedstawia poniższa tabela.

Tabela 5. Szacowana wartość spłat w ramach instrumentów finansowych do 2029 roku - wg podziałów RPO WO 2014-2020 (wartości szacunkowe w mln zł; wartości pomniejszone o wynagrodzenie pośredników)

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	Łączna szacowana wartość spłat do 2029
2.1.1 Rozwój konkurencyjności MŚP	9,719	9,719	9,719	8,905	8,837	8,837	4,915	0	60,651
2.1.1 A Rozwój konkurencyjności MŚP	9,944	9,944	9,944	4,972	0	0	0	0	34,804
3.2.3 Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie	1,622	1,622	1,622	1,622	1,622	1,622	1,216	0	10,948
3.4 Efektywność energetyczna w MŚP	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,488	1,242	11,658

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych i prognoz BGK

[87] Jak się wydaje, z punktu widzenia zapisów regulacji EU i Ustawy wdrożeniowej 2014, dla określenia kierunków re-użycia środków RPO WO 2014-2020 można przyjąć następującą, **zagregowaną listę obszarów tematycznych** (celów interwencji publicznej) z przypisanymi im alokacjami wynikającymi z umów zawartych z BGK:

- Konkurencyjność i rozwój MŚP – ok. 163,4 mln zł.
- Efektywność energetyczna MŚP, w tym wykorzystanie OZE – ok. 15,8 mln zł.
- Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie wielorodzinnym – ok. 15,8 mln zł.

- Aktywne instrumenty rynku pracy – 3,9 mln zł.

Powyższe wartości stanowią szacunki dokonane na podstawie wartości alokacji pomniejszonej o szacunkowe kwoty opłat za zarządzanie po stronie Menadżera i pośredników.

[88] Dla określenia obszarów i form re-użycia środków RPO WO 2007-2013 i RPO WO 2014-2020, należy wziąć pod uwagę co najmniej poniższe **czynniki**:

- a) Wielkość środków RPO WO 2007-2013, które już są wykorzystywane przez ORFR (5 mln zł) i które docelowo powinny trafić do *Opolskiego RFR* (środki wykorzystywane przez pośredników, łącznie ok. 79 mln zł).
- b) Ewentualną możliwość przyspieszenia przekazania do *Opolskiego RFR* środków wykorzystywanych przez pośredników wybranych w RPO WO 2007-2013 – wymagałoby to jednak wypowiedzenia 3 umów, które obowiązują odpowiednio do końca 2026 r. 2028 r. i 2029 r.
- c) Wielkość środków RPO WO 2014-2020, którymi zarządza BGK (łącznie 221 mln zł), aktualną wartość Zasobów Zwróconych (77,5 mln zł) oraz warianty wykorzystania środków po 2023 r. opisane w pkt. 81 (tj. pasywne zarządzanie środkami przez BGK; aktywne zarządzanie środkami przez BGK lub trójstronne porozumienie Instytucja zarządzająca-BGK-*Opolski RFR*).
- d) Okres spłaty spłat pożyczek udzielonych przez pośredników ze środków RPO WO 2014-2020 – od 5 do 8 lat.
- e) Konkurencję ze strony programów publicznych.

Decyzje o wyborze wariantów określonych w ppkt b) i c) będą miały decydujące znaczenie dla wielkości środków, jakimi w najbliższych latach będzie mógł dysponować *Opolski RFR*.

[89] Precyzyjne **oszacowanie skali środków**, jakimi mógłby dysponować *Opolski RFR* nie jest możliwe. Brak takiej możliwości wynika przede wszystkim z braku przesądzeń dotyczących terminu przekazania do tego podmiotu środków od pośredników wybranych w RPO WO 2007-2013 i wariantu współpracy z BGK po 2023 roku. Dodatkowym problemem jest oszacowanie poziomu stratowości (wartości pożyczek utraconych i niemożliwych do windykacji).

[90] Poniżej został przedstawiony **szacunek kwot, jakie mógłby otrzymać do zarządzania *Opolski RFR*** w przypadku podjęcia takiej decyzji przez Zarząd Województwa Opolskiego).

Dla okresu 2025-2030 wyższa wartość prognozy zakłada łączne spełnienie trzech przyjętych założeń:

- Przed końcem 2023 r. następuje jednorazowe przekazanie środków z FRŚ i ORFPK (co wymagałoby podpisania aneksów do umów z tymi podmiotami).
- Przed końcem 2023 r. BGK przekazuje IZ RPO WO wszystkie zgromadzone Zasoby Zwrócone.
- BGK sukcesywnie przekazuje w kolejnych latach IZ RPO WO Zasoby Zwrócone, w miarę ich spływu od pośredników finansowych.

Przy przyjęciu tych założeń można ostrożnie szacować, że w kolejnych latach wartość środków w dyspozycji *Opolskiego RFR*, w zależności od wybranego wariantu mogłaby wynosić (narastająco, wartość na koniec grudnia danego roku).

- Rok 2023: od 5 do 80 mln zł, w całości będą to środki RPO WO 2007-2013, które - jak już wspomniano - powinny być przeznaczone na wsparcie MŚP.
- Rok 2024: od 89 do 200 mln zł; w tym od 89 do 186 mln zł mogą stanowić środki RPO WO 2007-2013 i 2014-2020, które powinny być przeznaczone na wsparcie MŚP.
- Rok 2025: ok. 223 mln zł, w tym ok. 205 mln zł, które powinny być przeznaczone na wsparcie MŚP.
- Rok 2026: ok. 240 mln zł, w tym ok. 219 mln zł na wsparcie MŚP.
- Rok 2027: ok. 252 mln zł, w tym ok. 228 mln zł na wsparcie MŚP.
- Rok 2028: ok. 264 zł, w tym ok. 237 mln zł na wsparcie MŚP.
- Rok 2029: ok. 272 mln zł, w tym ok. 242 mln zł na wsparcie MŚP.
- Rok 2030: ok. 273 mln zł, w tym ok. 242 mln zł na wsparcie MŚP.

[91] Re-użycie środków z RPO 2007-2013 i 2014-2020 przez *Opolski RFR* powinno być realizowane na podstawie **strategii inwestycyjnej** zaakceptowanej przez Zarząd województwa. Projekt takiej strategii powinien zostać opracowany najpóźniej do końca 2022 r.

[92] Proponuje się następujące główne założenia **strategii inwestycyjnej Opolskiego RFR**:

- Strategia powinna dotyczyć co najmniej okresu 2023-2025, a optymalnie – okresu do końca 2030 r. Strategia powinna być aktualizowana w miarę potrzeb.
- Ze względu na źródło zasilania środkami *Opolskiego RFR* (środki z RPO 2007-2013), w pierwszym okresie realizacji strategii powinny być uruchomione produkty finansowe dla MŚP. Dopiero po zasileniu *Opolskiego RFR* środkami z RPO 2014-2020 można rozważyć uruchomienie produktów w pozostałych obszarach (Efektywność energetyczna MŚP; Produkcja energii elektrycznej z wykorzystaniem OZE; Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie wielorodzinnym; oraz Aktywne instrumenty rynku pracy).
- W pierwszym okresie realizacji strategii *Opolskiego RFR* powinien wykorzystywać jedynie produkty pożyczkowe. Ewentualne uruchomienie produktów (re)poręczeniowych i mieszanych powinno nastąpić w drugim okresie realizacji strategii.

[93] Jak wspomniano, produkty finansowe dla MŚP oferowane w ramach re-użycia nie mogą stanowić konkurencji dla instrumentów zwrotnych planowanych w FEO 2021-2027. W planowaniu produktów warto skorzystać z doświadczeń innych regionalnych funduszy rozwoju. Przykładami produktów, które nie są konkurencyjne dla oferty regionalnych instrumentów „unijnych” są:

- Linia finansowa dla pośredników finansowych, umożliwiająca pozabankowym instytucjom finansowym dostęp do środków na niezbędny wkład własny. Taki produkt z sukcesem uruchomiły m.in. Wielkopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. i Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.
- Pożyczka hipoteczna dla MŚP, umożliwiająca zakup nieruchomości na cele związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Taki produkt z sukcesem uruchomiły m.in. Pomorski i Dolnośląski Fundusz Rozwoju.
- Pożyczka na rozwój prywatnych przedszkoli i żłobków. Przykładem może być Pożyczka na Wsparcie Edukacji Przedszkolnej uruchomiona przez Pomorski Fundusz Rozwoju.
- Pożyczki płynnościowe/obrotowe dla MŚP.

Tabela 6. Matryca przedstawiająca proponowany podział obszarów interwencji pomiędzy FEO 2021-2027 a re-użycie środków RPO WO

Obszar tematyczny	FEO 2021-2027 - Planowana alokacja - Planowane instrumenty (mln PLN) [1]	Re-użycie środków RPO WO 2007- 2013 (mln PLN) [2]	Re-użycie środków RPO WO 2014-2020 (mln PLN) [3]	Uwagi
Kwota alokacji (mln PLN)	445	102	216	
Cyfryzacja i automatyzacja, rozwój TIK w przedsiębiorstwach [MŚP]	22,5 Dotacje*	20 Pożyczki	10 Pożyczki	*Kolumna nr 1- w trakcie negocjacje z Komisją Europejską w przedmiocie interwencji środków (pożyczka/dotacja)
Konkurencyjność i rozwój MŚP – finansowanie inwestycyjne [MŚP/JST]	112,5 Pożyczki inwestycyjne z częściowym umorzeniem	22 Pożyczki	30 (w tym 10 JST) Pożyczki	
Konkurencyjność i rozwój MŚP – finansowanie płynnościowe [MŚP]	-	-	15 Pożyczki	
Konkurencyjność i rozwój MŚP – finansowanie nieruchomości [MŚP/JST]	-	-	20 (w tym 15 JST) Pożyczki	
Efektywność energetyczna MŚP, w tym wykorzystanie OZE [MSP]	20 Pożyczki z umorzeniem	20 Pożyczki	40 Pożyczki	
Efektywność energetyczna w mieszkalnictwie wielorodzinnym [MŚP/JST]	90 Pożyczki	-	30 (w tym 20 JST) Pożyczki	
Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej [JST]	90 (szacowana kwota) Dotacje	-	8 Pożyczki	Konkurencyjny produkt Zielona Transformacja Miast (możliwość umorzenia kapitału 80%-90%)
OZE w MŚP [MŚP/JST]	100 Pożyczki/pożyczki z umorzeniem	40 Pożyczki	20 (w tym 15 JST) Pożyczki	
Gospodarka obiegu zamkniętego [MŚP/JST]	10 Pożyczki z umorzeniem	-	28 (w tym 14 JST) Pożyczki	
Wsparcie edukacji przedszkolnej [MŚP/JST]	-	-	10 (w tym 5 JST) Pożyczki	
Aktywne instrumenty rynku pracy [MŚP]	-	-	5 Pożyczki	
SUMA	445	102	216	

Źródło: tabela uzupełniona przez Instytucję Pośredniczącą (IP) w oparciu o Raport Końcowy Zastosowanie Instrumentów finansowych w województwie opolskim w ramach funduszy unijnych do 2027 roku oraz analizy własne IP.