

RAPORT KOŃCOWY

Możliwość realizacji projektów w obszarze ochrony środowiska przy wykorzystaniu niedotacyjnych form wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE po 2020 r.

**OPRACOWANE DLA MINISTERSTWA ŚRODOWISKA PRZEZ KONSORCJUM:
LB&E I FUNDEKO KORBEL, KROK-BAŚCIUK SP. J.**

Warszawa, listopada 2019 r.

REDAKCJA RAPORTU:

Izabela Krok-Baściuk

AUTORZY RAPORTU:

Szymon Piotrowski

Izabela Krok-Baściuk

Adam Miller

Małgorzata Kachniarz

Radomir Dyjak

Agnieszka Puzio

Tomasz Klimczak

WYKAZ SKRÓTÓW

| SKRÓT | OBJAŚNIENIE |
|------------|---|
| AKPOŚK | Aktualizacja Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych |
| BGK | Bank Gospodarstwa Krajowego |
| B+R | Badanie i rozwój |
| BOŚ S.A. | Bank Ochrony Środowiska S.A. |
| CATI | Ankieta telefoniczna wspomagana komputerowo (ang. <i>Computer-assisted Telephone Interviewing</i>) |
| CAWI | Ankieta internetowa (ang. <i>Computer Assisted Web Interview</i>) |
| ČMZRB | Czesko-Morawski Bank Gwarancji i Rozwoju |
| EFRR | Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego |
| EFS | Europejski Fundusz Społeczny |
| EFSI | Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne |
| EWG | Europejska Wspólnota Gospodarcza |
| eNPV | Ekonomiczna wartość bieżąca projektu (<i>economic net present value</i>) |
| FS | Fundusz Spójności |
| fNPV | Wartość bieżąca netto - (<i>financial net present value</i> lub <i>net present value</i>) |
| GBER | Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu |
| GIOŚ | Główny Inspektorat Ochrony Środowiska |
| GOZ | Gospodarka w obiegu zamkniętym |
| GUS | Główny Urząd Statystyczny |
| IBS | Instytut Badań Strukturalnych |
| IDI | Indywidualny wywiad pogłębiony (ang. <i>Individual In-Depth Interview</i>) |
| IF | Instrument Finansowy |
| IMGW - PIB | Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowy Instytut Badawczy |
| IP | Instytucja Pośrednicząca |
| IW | Instytucja Wdrażająca |
| IZ | Instytucja Zarządzająca |
| JST | Jednostka Samorządu Terytorialnego |

| | |
|-------------------------|--|
| KE | Komisja Europejska |
| KIS | Krajowe Inteligentne Specjalizacje |
| KG PSP | Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej |
| KPGO | Krajowy program gospodarki odpadami |
| KPOŚK | Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych |
| MiIR | Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju |
| MŚ | Ministerstwo Środowiska |
| MŚP | Małe i Średnie Przedsiębiorstwa |
| NGO | Organizacja pozarządowa (ang. <i>non-government organization</i>) |
| NFOŚiGW | Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej |
| NSRO 2007-2013 | Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 |
| OZE | Odnawialne Źródła Energii |
| PIG-PIB | Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy |
| PGW Wody Polskie | Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie |
| PKD | Polska Klasyfikacja Działalności |
| PMI | Purchasing Managers' Index |
| POIiŚ 2007-2013 | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2007-2013 |
| POIiŚ 2014-2020 | Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko 2014-2020 |
| POIG | Program Operacyjny Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013 |
| POIR | Program Operacyjny Inteligentny Rozwój na lata 2014-2020 |
| RDOŚ | Regionalna Dyrekcja Ochrony Środowiska |
| RDW | Ramowa Dyrektywa Wodna |
| RO | Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 |
| RPO | Regionalny Program Operacyjny |
| RPO OP | Regionalny Program Operacyjny Województwa Opolskiego |
| SFŽP ČR | Państwowy Fundusz Ochrony Środowiska Republiki Czeskiej (cz. Státní fond životního prostředí ČR) |
| SIH | Słowacki Holding Inwestycyjny |
| SP | Studium przypadku |
| UE | Unia Europejska |

| | |
|----------------|---|
| WIOŚ | Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska |
| WFOŚiGW | wojewódzki fundusz ochrony środowiska i gospodarki wodnej |

SPIS TREŚCI

| | |
|---|-----------|
| WYKAZ SKRÓTÓW | 3 |
| STRESZCZENIE..... | 7 |
| SUMMARY | 10 |
| 1. WPROWADZENIE – CELE BADANIA I ZASTOSOWANA METODOLOGIA | 13 |
| 1.1. CELE ANALIZY | 13 |
| 1.2. OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII | 13 |
| 1.3. SCHEMAT ANALIZY..... | 15 |
| 1.4. ISTOTA I DEFINICJA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH..... | 16 |
| 1.5. TYPY POTENCJALNYCH BENEFICJENTÓW | 19 |
| 1.6. WARUNKI ZASTOSOWANIA DOTACYJNYCH ORAZ NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA..... | 25 |
| 2. TYPY PROJEKTÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH NIE JEST ZASADNE..... | 31 |
| 3. TYPY PROJEKTÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH JEST ZASADNE | 53 |
| 3.1. ROZWIJANIE RECYKLINGU ODPADÓW – DZIAŁANIE SKIEROWANE DO PRZEDSIĘBIORCÓW..... | 53 |
| 3.2. DĄŻENIE DO MINIMALIZACJI WYTWARZANIA ODPADÓW W PROCESACH PRODUKCYJNYCH | 60 |
| 3.3. POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ I ZMNIEJSZENIE EMISJI PYŁÓW I INNYCH ZANIECZYSZCZEŃ DO ATMOSFERY Z ISTNIEJĄCYCH JEDNORODZINNYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH ORAZ UNIKNIĘCIE EMISJI ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA, POCHODZĄCYCH Z NOWO BUDOWANYCH JEDNORODZINNYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH..... | 68 |
| 3.4. RODZAJE I WYBÓR NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA..... | 78 |
| 4. MOCNE I SŁABE STRONY, SZANSE I ZAGROŻENIA (ANALIZA SWOT) REALIZACJI OMAWIANYCH FORM WSPARCIA NIEDOTACYJNEGO W INNYCH PAŃSTWACH/INNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH | 80 |
| 5. POWIĄZANIE PROPONOWANYCH NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA Z OBOWIĄZUJĄCYM PRAWODAWSTWEM ORAZ DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI NA POZIOMIE EUROPEJSKIM I KRAJOWYM ORAZ OKREŚLENIE KONIECZNYCH ZMIAN LEGISLACYJNYCH / PROGRAMOWYCH | 89 |
| 6. ZASADY STOSOWANIA NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA W PERSPEKTYWIE 2021-2027 | 92 |
| 7. WNIOSKI | 96 |

STRESZCZENIE

Celem przeprowadzonej analizy ex-ante jest **ocena możliwości i zasadności wykorzystania niedotacyjnych form wsparcia** we wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska, tak by były one wykorzystywane dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych przyszłych beneficjentów, w sposób efektywny pod względem kosztów, nie wypierały finansowania własnego i prywatnego oraz aby przyczyniały się do pozyskania z rynku dodatkowych zasobów prywatnych. Cel główny realizowany jest przez cele szczegółowe:

1. Określenie, w których spośród wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska i uzgodnionych z Wykonawcą typach projektów oraz przez których beneficjentów zasadne będzie zastosowanie niedotacyjnych form wsparcia, a także przeanalizowanie możliwości i efektywności ich stosowania dla każdego obszaru.
2. Określenie, na jakich zasadach powinny być stosowane niedotacyjne formy wsparcia w perspektywie finansowej 2021-2027 we wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska i uzgodnionych z Wykonawcą typach projektów.

Analizę przeprowadzono w okresie od sierpnia do listopada 2019 r. W analizie zastosowano następujące metody i techniki badawcze: analiza danych zastanych, indywidualne wywiady pogłębione, studia przypadku, benchmarking, ankieta CATI z przedsiębiorcami, ankieta CAWI z: beneficjentami, nieskutecznymi wnioskodawcami oraz przedsiębiorcami z gospodarki odpadami.

Niniejsza analiza nie stanowi oceny ex-ante w rozumieniu art. 37 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013, w związku z czym nie ma, w świetle prawa fundusowego Unii Europejskiej, obligatoryjnego charakteru.

Zgodnie z zaproponowaną metodologią wskazano typy projektów, które **nie powinny być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych** (np. z uwagi na brak rentowności, realizację ważnego celu publicznego, typ beneficjenta, ilość potencjalnych beneficjentów etc.), projekty, które **potencjalnie mogą być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych** natomiast można znaleźć również argumenty przemawiające za instrumentami dotacyjnymi i obie formy wsparcia będą uzasadnione oraz projekty, które **powinny być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych**.

Poniżej wskazano trzy typy projektów, dla których należy rozważyć wprowadzenie instrumentów finansowych:

- inwestycje przedsiębiorstw branży zagospodarowania i recyklingu odpadów;
- dążenie do minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych;
- poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych oraz uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych.

Instrument pożyczkowy w typie projektu *Dążenie do minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych* będzie stanowił – pierwszy finansowany ze środków unijnych – dedykowany mechanizm wsparcia zwrotnego tego rodzaju działań inwestycyjnych. Zastosowaniu instrumentu finansowego w tym typie projektu sprzyja wielkość luki finansowania, duża grupa docelowa firm przemysłowych, jak też rosnące koszty utylizacji odpadów w procesach produkcyjnych.

Instrument mieszany, łączący pożyczkę z dotacją, w typie projektu *Rozwijanie recyklingu odpadów* będzie mógł opierać się na pierwszych doświadczeniach realizacji – uruchomionego w tym roku – krajowego instrumentu NFOŚiGW, łączącego pożyczkę z dofinansowaniem bezzwrotnym. Interwencję w formie zwrotnej uzasadnia m.in. rozwój rynku recyklingu w Polsce, zapotrzebowanie na automatyzację w tej branży jak również sprzyjająca, europejska i krajowa polityka ochrony środowiska w obszarze odpadów.

Instrument pożyczkowy w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* będzie pokrywał się z interwencją publiczną w ramach istniejącego, krajowego Programu *Czyste Powietrze*. W praktyce będzie to oznaczało funkcjonalne powiązanie Programu *Czyste Powietrze* z polityką spójności na lata 2021-2027. Duże zapotrzebowanie na termomodernizację budynków jednorodzinnych w Polsce oraz zapewnianie ciągłości interwencji sprzyja wykorzystaniu zwrotnej formy wsparcia z funduszy europejskich. Zastosowanie instrumentu finansowego zracjonalizuje również zakres przedsięwzięć inwestycyjnych beneficjentów.

Proponowane instrumenty uzupełnią lukę w dotychczasowym systemie wspierania mieszkańców i przedsiębiorstw za pomocą instrumentów innych niż dotacyjne. Zapewnią wsparcie dostosowane do specyficznych potrzeb przedsiębiorstw z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów, sektora przetwórstwa przemysłowego oraz osób fizycznych – właścicieli nieruchomości.

Wszystkie proponowane instrumenty finansowe powinny być dystrybuowane w formie pożyczek. Zastosowanie takiej formy, jest uzasadnione tym, że jest to stosunkowo najprostsza jak i najbardziej popularna – wśród ostatecznych odbiorców – forma instrumentu zwrotnego. Niemniej warunki, na jakich może być udzielane wsparcie, jak i grupy docelowe powinny się różnić dla każdego obszaru zastosowania instrumentów. Grupą docelową instrumentu w obszarze typu projektu *Rozwijanie recyklingu odpadów* powinny być przedsiębiorstwa z branży *Działalność związana ze zbieraniem, przetwarzaniem i unieszkodliwianiem odpadów; odzysk surowców* (PKD 38). Udzielenie wsparcia nie powinno być zależne od posiadania statusu MŚP. Możliwość finansowania zewnętrznego w obrębie typu projektu *Dążenie do minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych* powinna zostać skierowana do przedsiębiorstw z sektora przetwórstwa przemysłowego (sekcja C PKD), niezależnie od posiadania statusu MŚP. Instrument pożyczkowy w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* powinien wspierać adresatów analogicznych, jak dla krajowego Programu *Czyste Powietrze*, którymi obecnie mogą być osoby fizyczne, będące właścicielami jednorodzinnych budynków mieszkalnych.

Każdy z instrumentów powinien zapewnić ostatecznym odbiorcom preferencyjne, niskokosztowe finansowanie ich potrzeb inwestycyjnych. Instrumenty powinny się różnić wielkością udzielanego finansowania. W branży recyklingowej należy zapewnić możliwość uzyskania pożyczki do 30 mln zł, natomiast przedsiębiorstwa produkcyjne powinny uzyskać dostęp do finansowania w maksymalnej wysokości 20 mln zł. W tym przypadku pożyczka nie powinna być mniejsza niż 500 tys. zł. Wsparcie właścicieli jednorodzinnych budynków mieszkalnych powinno stanowić formę mikrofinansowania do maksymalnej wysokości 100 tys. zł na jednego pożyczkobiorcę.

Długość okresu finansowania powinna sięgać maksymalnie 20 lat – dla instrumentu mieszanego, 15 lat – dla pożyczki w sektorze produkcyjnym oraz 15 lat – dla wsparcia zwrotnego właścicieli budynków jednorodzinnych. W celu zwiększenia skuteczności interwencji zaleca się elastyczność w zakresie udzielania pożyczek, w tym preferencyjnego oprocentowania oraz możliwość karencji w spłacie rat kapitałowych.

Proponowane instrumenty (pożyczkowy oraz mieszany), które są skierowane do przedsiębiorstw, powinny zapewnić środki finansowe na realizowanie dużych i kapitałochłonnych projektów inwestycyjnych. Natomiast instrument pożyczkowy w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* dostarczy środków dla finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych na nieruchomościach dokonywanych w małej skali przez osoby fizyczne.

Instrumenty pożyczkowe skierowane do przedsiębiorstw **powinny być dystrybuowane przez jednego lub kilku pośredników.** Ich wybór może nastąpić w trybie bezpośrednim. Instrument skierowany do osób fizycznych, ze względu na znacznie większą przewidywaną alokację środków, powinien być wdrażany w trybie pośrednim przez fundusz funduszy.

Proponowane instrumenty pozwolą na dystrybuowanie wsparcia zwrotnego przez cały okres realizacji przyszłej perspektywy finansowej w sposób ciągły.

Z wdrażaniem instrumentów wiąże się kilka ryzyk, w tym zagrożenie w postaci niedostatecznego popytu. Najtrudniejszym we wdrażaniu będzie instrument wspierający rozwój recyklingu. Stąd też zaproponowano **wprowadzenie dodatkowych zachęt bezzwrotnych w ramach instrumentu mieszanego (dotacja lub umorzenie części pożyczki).** **W celu osiągnięcia odpowiedniej skali dystrybucji w zakresie inwestycji dotyczących poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia (...), proponuje się wprowadzenie bezzwrotnych zachęt dla właścicieli jednorodzinnych budynków mieszkalnych.** Źródłem ich finansowania mogłyby być krajowe środki publiczne. Służyłoby to zwiększeniu zainteresowania pożyczką z funduszy europejskich. Szczególnym ryzykiem instrumentu pożyczkowego skierowanego do przedsiębiorstw produkcyjnych jest zagrożenie utrzymywania się słabszej koniunktury gospodarczej, która nie sprzyja inwestycjom tej grupy docelowej. Przedmiotowe oraz inne ryzyka zostały uwzględnione w analizach wykonanych na potrzeby przygotowania niniejszego raportu.

SUMMARY

The objective of this ex-ante analysis is to **assess the possibility and justifiability of using refundable forms of support** in environment protection areas listed by the Contracting Party, so that their uptake would address identified investment needs of future beneficiaries, in a cost efficient manner, without displacing own and private sector financing, and contributing to improved market access to additional private resources. This overall objective is implemented through the following specific objectives:

1. Identification of environment protection areas from among those listed by the Contracting Party, of project types agreed with the Contractor, and of beneficiaries, with respect to which the use of refundable support forms will be justified; as well as the analysis of the possibilities and effectiveness of their use in each area.
2. Identification of terms, under which refundable support forms should be used in the 2021-2027 financial perspective, for the environment protection areas listed by the Contracting Party and project types agreed with the Contractor.

The study was performed in the period from August till November 2019. The following research methods and techniques were used: desk research, individual in-depth interviews, case studies, benchmarking, CATI survey among business owners, CAWI survey among: beneficiaries, unsuccessful grant applicants, and waste management sector business owners.

This study is not an ex-ante evaluation as defined under Article 37 of the Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council and therefore in the light of the European Union's provisions on the funds is not obligatory in character. In line with the adopted methodology project types have been identified, which **should not be supported with the use of financial instruments** (for example in view of their unprofitable nature, implementation of important public goals, type of beneficiary, numbers of potential beneficiaries etc.); project types, which **potentially could be supported with the use of financial instruments**, with respect to which however valid arguments can be provided for the use of grant based instruments and both forms of support are justifiable; and projects **which should be supported with the use of financial instruments**.

Based on the analysis, the following three project types have been identified for consideration with respect to the introduction of financial instruments:

- investments of enterprises from the waste management and recycling sector;
- efforts at minimising waste generation in production processes;
- improvement of energy efficiency and reduction of dust and other pollutants emissions to the atmosphere from existing single household detached buildings, and avoidance of air pollution emissions from newly built single household detached buildings.

The loan instrument for project type *Efforts at minimising waste generation in production processes* will be the first EU-financed repayable support mechanism for this type of

investment actions. The use of the financial instrument in this type of project is favoured by the size of the financing gap, a large target group of industrial companies, as well as the rising costs of waste utilization in production processes.

The blended instrument, combining loans with grants, for project type *Developing waste recycling* will benefit from the initial experiences gathered during the implementation - started this year - of the national level instrument provided by NFOŚiGW (National Fund for Environmental Protection and Water Management), which combines loans with grants. The intervention in repayable form justifies *inter alia* the development of a recycling market in Poland, the need for automation in the industry as well as a favourable European and national environmental policy in the area of waste management.

The loan instrument in the area *Conservation and improvement of air quality* will overlap with the public intervention under the national level *Clean Air Programme*. In practice this will mean the functional linking of the *Clean Air Programme* with the cohesion policy framework for 2021-2027. The high demand for thermomodernization of single-family buildings in Poland and the need to ensure continuous support for beneficiaries is conducive to make use of EU-funded repayable forms of support. The application of a financial instrument will also rationalise the scope of final recipients' investment projects.

These above-mentioned financial tools would fill the gap in the existing enterprise and householder support system with instruments other than grants. They would provide support tailored to the specific needs of enterprises from the waste management and recycling, and manufacturing sectors; and of natural persons - property owners.

All of the identified financial instruments should be distributed in the form of loans. The use of this form is justified by the fact, that **it is the relatively simplest and most popular** - among final recipients - **form of repayable financial instruments**. However the terms under which the support can be provided, as well as the target groups should be different for each instrument. The target group for the instrument supporting waste recycling should involve enterprises from the sector *Waste collection, treatment and disposal activities; materials recovery* (Code List of Classification of Business Activities in Poland - PKD 38). Support should not be conditional on SME status. Under project type *Efforts at minimising waste generation in manufacturing processes* external financing should be made available to all manufacturing sector enterprises (section C PKD), irrespective of whether they have SME status. The loan instrument in the area *Conservation and improvement of air quality* should support the same group of potential beneficiaries as the national level Clean Air Programme, who at this time include natural persons owners of single household detached buildings.

Each of these instruments should provide to the final recipients preferential, low cost financing for their investment needs. These instruments should differ with respect to the scale of financing provided. In the recycling sector loans of up to 30 million zł should be made available, while manufacturing enterprises should obtain access to maximum financing of up to 20 million zł. In this case the available loans should not be smaller than 500 thousand PLN.

Support to house owners should take the form of micro-financing up to the maximum amount of 100 thousand zł per borrower.

The financing period should not exceed a maximum of 20 years - for the blended instrument; 15 years - for loans in the manufacturing sector; and 15 years - for loan support to owners of single household buildings. In order to increase the effectiveness of the intervention **it is recommended that flexibility is used in loan provision, including preferential interest rates and optional grace periods for loan capital repayments.**

The recommended instruments targeting enterprises should provide financing towards the implementation of large scale and capital-intensive investment projects. In the case of the loan instrument within the area *Conservation and improvement of air quality* resources will be provided towards the financing of small scale investments of natural persons in real estate upgrading.

Loan instruments targeting enterprises **should be disbursed by one or more intermediaries.** They should be selected through direct agreement. The instrument targeting natural persons, in view of the significantly larger anticipated allocation, should be implemented indirectly through the fund of funds. They will allow for the distribution of repayable support over the entire programming period on a continuous basis.

A number of risks are attached to the implementation of the instruments, including insufficient demand. The instrument supporting the development of recycling will be the most difficult to implement. With this in mind it is proposed that **additional non-refundable incentives are introduced within the blended instrument (grants or partial write-offs).** In order to achieve an appropriate scale of disbursement in the investment area Improvement of energy efficiency and reduction (...) **it is recommended that non-refundable incentives for the owners of single household detached buildings are introduced.** These could be financed from national public resources. Such a solution would contribute to increased demand for the loans financed from EU funds. The particular risk of loan instrument for manufacturing enterprises is a threat of the economic downturn, which is not conducive to investments by this target group. The above-mentioned and other risks are included in the investigation carried out for the purposes of this report.

1. WPROWADZENIE – CELE BADANIA I ZASTOSOWANA METODOLOGIA

1.1. CELE ANALIZY

Celem analizy ex-ante jest ocena możliwości i zasadności wykorzystania niedotacyjnych form wsparcia we wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska, tak by były one wykorzystywane dla zaspokojenia zidentyfikowanych potrzeb inwestycyjnych przyszłych beneficjentów, w sposób efektywny pod względem kosztów, nie wypierały finansowania własnego i prywatnego oraz aby przyczyniały się do pozyskania z rynku dodatkowych zasobów prywatnych (tzw. „dźwignia finansowa”). Analiza pozwoli na wskazanie obszarów, dla których możliwe jest zastosowanie instrumentów niedotacyjnych, ewentualnie dotacji w ograniczonym zakresie, jaki jest konieczny, aby aktywizować rynek oraz fundusze prywatne do inwestowania.

Docelowo planowane jest wykorzystanie wyników Analizy w pracach nad przygotowaniem założeń krajowego programu operacyjnego. Potencjalnie wyniki Analizy mogą zostać również wykorzystane przy opracowaniu założeń programów regionalnych.

CELE SZCZEGÓŁOWE ANALIZY:

1. Określenie, w których spośród wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska i uzgodnionych z Wykonawcą typach projektów oraz przez których beneficjentów zasadne będzie zastosowanie niedotacyjnych form wsparcia, a także przeanalizowanie możliwości i efektywności ich stosowania dla każdego obszaru.
2. Określenie, na jakich zasadach powinny być stosowane niedotacyjne formy wsparcia w perspektywie finansowej 2021-2027 we wskazanych przez Zamawiającego obszarach ochrony środowiska i uzgodnionych z Wykonawcą typach projektów.

1.2. OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII

W analizie zastosowano opisane poniżej metody i techniki badawcze:

Analiza desk research

Analiza desk research służyła zdobyciu danych wtórnych. Stanowiła punkt wyjścia do wstępnego określenia, w przypadku których typów projektów warto zastosować instrumenty finansowe, a które powinny być wspierane dotacyjnie. Analiza dotyczyła przede wszystkim dotychczasowych doświadczeń we wspieraniu określonych typów projektów. Określono zainteresowanie poszczególnymi typami, dotychczasowe warunki udzielania wsparcia (w tym poziom dofinansowania), kto był beneficjentem tych projektów (podmioty publiczne czy podmioty prywatne). Dokonano analizy danych pozyskanych od instytucji wspierających konkretne typy projektów oraz wyników badań ewaluacyjnych.

Indywidualne wywiady pogłębione (IDI)

W ramach badania zrealizowano łącznie **14 indywidualnych wywiadów pogłębionych**, w tym dwie diady i trzy wywiady grupowe, z przedstawicielami instytucji zaangażowanych

w programowanie i wdrażanie II osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020 (IP, IW), NFOŚiGW, BGK, UM w Opolu¹, WFOŚiGW w Katowicach.

Ankieta CAWI

Ankieta CAWI została zrealizowana na całej populacji beneficjentów i podmiotów aplikujących nieskutecznie o wsparcie z II osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020, jako potencjalnych wnioskodawców oraz przedsiębiorców z branży odpadowej.

Łączny zwrot ankiety dla grupy beneficjentów II osi priorytetowej wyniósł 471 ankiet, co odpowiada poziomowi 60,6%. W przypadku wnioskodawców nieskutecznych zwrot wyniósł 76 ankiet, co stanowi 46,9%, a dla przedsiębiorców z branży odpadowej zwrot wyniósł 65 ankiet.

TABELA 1. WIELKOŚĆ POPULACJI I UZYSKANY ZWROT CAWI DLA BENEFICJENTÓW II OSI POIiŚ 2014-2020

| Działanie / poddziałanie | Liczba unikatowych beneficjentów | Uzyskany zwrot – szt. | Uzyskany zwrot - % |
|--|----------------------------------|-----------------------|--------------------|
| Działanie 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska | 73 | 31 | 42,5% |
| Działanie 2.2 Gospodarka odpadami komunalnymi | 40 | 21 | 52,5% |
| Działanie 2.3 Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach | 357 | 242 | 67,8% |
| Działanie 2.4 Ochrona przyrody i edukacja ekologiczna | 142 | 80 | 56,3% |
| Działanie 2.5 Poprawa jakości środowiska miejskiego | 165 | 97 | 58,8% |
| Nieskuteczni | 162 | 76 | 46,9% |
| ŁĄCZNIE | 939 | 547 | 58,3% |

Źródło: opracowanie własne

¹ Nie zrealizowano wywiadu z pośrednikiem finansowym oferującym pożyczkę na wsparcie modernizacji energetycznej jednorodzinnych i wielorodzinnych budynków mieszkalnych zasiloną środkami poddziałania 3.2.3 RPO OP, gdyż nie został taki pośrednik wyłoniony.

Ankieta CATI

Ankieta została zrealizowana wśród firm z sektora przemysłu i dotyczyła *dążenia do minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych*. Łącznie zrealizowano 300 ankiet.

Analiza porównawcza oraz studia przypadku

Analiza porównawcza (benchmarking), zakładała porównanie zaproponowanych form niedotacyjnych z formami niedotacyjnymi stosowanymi w innych programach operacyjnych oraz programach krajowych finansowanych ze środków budżetu państwa w trwającej, jak i poprzedniej perspektywie finansowej oraz w innych państwach: Niemcy, Czechy, Słowacja oraz Grecja, a także z instrumentami komercyjnymi dostępnymi na rynku. Przygotowano studia przypadków w odniesieniu do tych typów projektów, w przypadku których przeprowadzone badania i analizy wskazały na zasadność zastosowania instrumentu finansowego. Studia przypadku stanowią część dokonanego benchmarkingu i dotyczyły zarówno krajowych, jak i zagranicznych doświadczeń.

Panele eksperckie

Zrealizowano **dwa panele dyskusyjne**. W każdym z paneli dyskusyjnych uczestniczyli przedstawiciele instytucji zaangażowanych we wdrażanie projektów oraz ich monitorowanie w II osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020.

1.3. SCHEMAT ANALIZY

Analiza została przeprowadzona według następującego schematu:

1. Szczegółowo przeanalizowano wszystkie (uzgodnione z Zamawiającym) potencjalne niedotacyjne formy wsparcia, w tym:
 - a) dokonano analizy kosztów i korzyści stosowania wszystkich potencjalnych niedotacyjnych form wsparcia (dla instytucji programu operacyjnego i potencjalnych beneficjentów);
 - b) dokonano porównawczej analizy wszystkich potencjalnych niedotacyjnych form wsparcia do form dostępnych komercyjnie – co najmniej pod kątem atrakcyjności oferty dla potencjalnych beneficjentów (przedsiębiorców i podmiotów publicznych/samorządowych);
 - c) dokonano analizy mocnych i słabych stron realizacji potencjalnych niedotacyjnych form wsparcia w innych państwach (min. 4 kraje o porównywalnym dla Polski poziomie rozwoju i uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych) oraz w innych programach operacyjnych w kraju, w aktualnej i poprzednich perspektywach;
 - d) określono szanse i zagrożenia w zakresie możliwości wdrożenia wszystkich potencjalnych niedotacyjnych form wsparcia dla proponowanych działań i typów projektów w Polsce (docelowo na poziomie programu krajowego) wraz z zaleceniami w zakresie minimalizacji możliwości wystąpienia identyfikowanych trudności i ryzyk

oraz wskazaniemi dla ustanowienia efektywnego systemu instytucjonalnego i wdrażania wsparcia niedotacyjnego.

2. Przedstawiono, w wyniku przeprowadzonych analiz, propozycję zastosowania niedotacyjnych form wsparcia w nowej perspektywie finansowej UE 2021-2027 dla konkretnych obszarów tematycznych w obszarze ochrony środowiska, z przyporządkowaniem proponowanych form wsparcia do typu/typów beneficjenta: przedsiębiorca (mały, średni, duży) lub beneficjentów publicznych i samorządowych.
3. Powiązано wybrane propozycje niedotacyjnych form wsparcia, z:
 - a) obowiązującym prawodawstwem oraz dokumentami strategicznymi na poziomie europejskim i krajowym, a także przedstawiono ewentualne konieczne zmiany legislacyjne/programowe w przypadku propozycji zastosowania określonej formy;
 - b) potencjalnymi beneficjentami (JST, przedsiębiorstwa, urzędy administracji publicznej) i ich potrzebami – określono, czy i w jakim stopniu jest prawdopodobne zainteresowanie daną niedotacyjną formą wsparcia.

1.4. ISTOTA I DEFINICJA INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Instrumenty finansowe zostały po raz pierwszy zdefiniowane w ramach przeglądu rozporządzenia finansowego Unii Europejskiej w 2012 r.² Od tego czasu ich funkcjonowanie stało się częścią procesu programowania unijnego w kolejnych perspektywach finansowych. Nie oznacza to jednak, że instrumenty finansowe nie były w praktyce ogólnie wcześniej wykorzystywane. I tak, w perspektywie na lata 2007-2013 określano je mianem instrumentów inżynierii finansowej, a ich wykorzystanie było promowane przez Unię Europejską³.

Wskazuje się na wiele przyczyn wprowadzenia instrumentów finansowych jako najważniejszej – po dotacji bezzwrotnej – formy wsparcia. Ukierunkowywanie polityki rozwoju w coraz większym stopniu na instrumenty finansowe wynika przede wszystkim z ograniczonej zasobów Unii Europejskiej. Budżet Unii stanowi bowiem mniej niż 1% PKB wszystkich państw członkowskich Unii. Na decyzję o potrzebie zwiększenia udziału instrumentów finansowych w polityce rozwoju wpływ miały następujące okoliczności⁴:

- **uzyskiwanie efektu dźwigni finansowej** dzięki zaangażowaniu zasobów prywatnych w realizację instrumentu;
- **zwielokrotnienie efektu wsparcia** poprzez zwrotny charakter jego formy, środki ponownie zwrócone do instrumentu mogą ponownie służyć tym samym celom;

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002.

³ Komisja Europejska, Financial Instruments in Cohesion Policy, SWD (2012) 36 final, Bruksela 2012.

⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem Instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, Luksemburg 2016.

- okoliczność, że środki z instrumentu finansowego muszą być ostatecznie zwrócone przez ostatecznego odbiorcę, **pozytywnie wpływa na racjonalność jego decyzji o inwestycji** (i jej zakresie), zmniejszając przy tym ryzyko uzależnienia się od wsparcia publicznego. Pozwala również w ten sposób lepiej wykorzystywać środki publiczne.

Aktualne rozporządzenie finansowe⁵ definiuje instrument finansowy jako **unijny środek wsparcia finansowego, przekazywany z budżetu, aby zrealizować jeden lub większą liczbę określonych celów polityki Unii**, który to instrument może przybierać formę:

- inwestycji kapitałowych lub inwestycji quasi-kapitałowych;
- pożyczek;
- gwarancji;
- lub innych instrumentów opartych na podziale ryzyka.

Instrumenty finansowe mogą być w stosownych przypadkach łączone z innymi formami wsparcia finansowego. W szczególności rozporządzenie ogólne definiuje szczególny instrument mieszany w postaci gwarancji z dopłatami do odsetek kredytu lub/i opłat gwarancyjnych (art. 37 ust. 7). W innych krajach niż Polska stosowano mieszane formy wsparcia, łączące dwa instrumenty finansowe (dłużno-kapitałowe)⁶.

Instrumenty finansowe są dystrybuowane przez pośredników finansowych. Są nimi zazwyczaj banki lub inni pośrednicy finansowi z sektora prywatnego, bądź publicznego, lecz nie organy administracji publicznej. **Pośredników finansowych wybiera się w procedurze przetargowej.** Zadanie wyboru pośredników Instytucja Zarządzająca może przekazać również innemu podmiotowi – **funduszowi funduszy (zarządzającemu)**. **Pośrednikowi finansowemu przysługuje wynagrodzenie w formie opłaty za zarządzanie**, zależnej przede wszystkim od wyników dystrybucyjnych (wielkości środków udostępnionych ostatecznym odbiorcom).

Przesłanki stosowania instrumentów finansowych

Instrumenty finansowe wdraża się, by wesprzeć inwestycje, które uznaje się, jako **finansowo wykonalne, ale nie mogące znaleźć wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych** na skutek niedoskonałości rynku. Występowanie niedoskonałości rynku wiąże się z wieloma

⁵ Art. 2. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012.

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie instrumentów finansowych wspieranych z budżetu ogólnego zgodnie z art. 140 ust. 8 rozporządzenia finansowego – stan na dzień 31 grudnia 2016 r., COM(2017) 535 final, Bruksela 2017.

różnymi czynnikami, takimi jak efekty zewnętrzne⁷, dobra publiczne⁸, siła monopolu, asymetria informacji⁹, czy też czynniki ujęte w teorii agencji¹⁰.

W odniesieniu do **aktywności inwestycyjnej przedsiębiorstw** mamy do czynienia z niedoskonałością rynku mającą charakter tzw. **luki finansowania**¹¹. Dotyczy ona przedsiębiorstw, które dysponując rentownymi projektami, w sytuacji braku własnych (wewnętrznych) środków finansowych, nie są w stanie pozyskać kapitału z zewnątrz (np. banku) na jego sfinansowanie (zjawisko racjonowania kredytu¹²).

Luka w dostępie do kapitału prowadzi do negatywnych konsekwencji - **nieoptymalnego poziomu inwestycji** przedsiębiorstw, skutkującego zakumulowanym niedoborem środków trwałych, mającym negatywny wpływ na rozwój gospodarki.

Nieoptymalny poziom inwestycji **uzasadnia interwencję publiczną**. Wsparcie publiczne może w tym przypadku prowadzić do uzupełnienia oferty finansowania zewnętrznego o produkty finansowe skierowane do podmiotów znajdujących się w luce finansowej.

Brak dostępu podmiotu do finansowania zewnętrznego (luka finansowania) jest tylko jedną z przesłanek interwencji publicznej. Istnieje szereg obszarów (jak np. finansowanie B+R, rewitalizacja obszarów miejskich, ochrona środowiska, ograniczanie energochłonności i zasobochłonności gospodarki), gdzie mogą istnieć **przesłanki do stworzenia zachęt**¹³ (w tym

⁷ Występują w przypadku przedsiębiorstw, które nie są w stanie zawłaszczyć w pełni korzyści, jakie ich produkty wywołują w skali całej gospodarki. Komercyjne finansowanie przedsiębiorstwa, które nie otrzymuje zwrotu z korzyści społecznej inwestycji, jest mniej opłacalne, niż finansowanie przedsiębiorstwa, którego produkt jest tak samo użyteczny, ale firma jest w stanie uzyskać zapłatę od wszystkich, którzy z tego produktu korzystają. Przykładowo, jeśli konkurent jest w stanie przywłaszczyć sobie część korzyści z nowego wynalazku firmy technologicznej, jest to dla banku argument przeciw jej fundowaniu. Jest to jednak nieoptymalne z punktu widzenia gospodarki.

⁸ Są to dobra, które są niekonkurencyjne w konsumpcji – tzn. konsumpcja dobra przez jedną osobę nie umniejsza możliwości korzystania innych osób z tego samego dobra – i jednocześnie nie da się wyłączyć ich z konsumpcji – tzn. legalnie odmówić jakiejś osobie korzystania z dobra.

⁹ Różnica w wiedzy pomiędzy nabywcą, a sprzedawcą na danym rynku, będąca źródłem zawodności rynku. Asymetria prowadzi często do takich zachowań poszczególnych stron transakcji, że obie strony tracą w porównaniu z sytuacją, w której mieliby pełną wiedzę. Np. w przypadku kredytu kredytodawca nie wie, czy klient jest w ostatecznym rozrachunku wypłacalny.

¹⁰ Pojawia się w sytuacji, w której opłacalność transakcji zależy od zachowania jednej ze stron. Jeśli druga strona nie jest w stanie kontrolować tego zachowania, może ona odmówić udziału w transakcji. Przykładowo, bank może odmówić udzielenia kredytu, jeśli nie jest w stanie wyegzekwować od kredytobiorcy rzetelnego wykonania projektu inwestycyjnego. Nawet gdy kredytobiorca byłby w stanie zrealizować projekt, nie ma możliwości udowodnienia tego bankowi.

¹¹ Niedopasowanie pomiędzy popytem, a podażą kapitału na finansowanie działalności przedsiębiorstw – tzw. luka MacMillana.

¹² J. Stiglitz oraz A. Weiss, "Credit Rationing in Markets with Incomplete Information". American Economic Review, 1981, vol. 71, nr 3.

¹³ Efekt zachęty: wsparcie musi zmienić zachowanie odbiorcy pomocy w taki sposób, że angażuje się on w dodatkową działalność, której nie podjąłby bez przyznanej pomocy lub którą podjąłby w ograniczonym lub innym zakresie lub miejscu. Źródło: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) NR 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 298/1

także mających formę instrumentów zwrotnych) dla firm (niezależnie od tego, czy znajdują się w luce finansowej) i innych podmiotów (np. osób fizycznych) do podjęcia aktywności inwestycyjnej w określonym obszarze.

Instrumenty finansowe z reguły powinny się stosować w przypadku projektów potencjalnie rentownych wdrażających cele polityki publicznej, które jednak nie są atrakcyjne dla inwestorów bez jakiejś formy wsparcia publicznego (zachęty). Taką sytuację nazywa się czasem **luką rentowności**¹⁴ (*viability gap*). Po zastosowaniu wsparcia publicznego, w takiej czy innej formie, projekty te **mogą być realizowane zgodnie z logiką komercyjną**, generując przychody wystarczające na pokrycie pełnych kosztów inwestycyjnych i operacyjnych.

1.5. TYPY POTENCJALNYCH BENEFICJENTÓW

Przed przystąpieniem do szczegółowej analizy możliwości zastosowania niedotacyjnych, czy też dotacyjnych form finansowania dla poszczególnych typów projektów, warto krótko wspomnieć o typach potencjalnych beneficjentów oraz ich możliwościach finansowych.

JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Zgodnie z raportem *Stan finansów JST*¹⁵ w ostatnich latach obserwuje się znaczny wzrost wydatków JST, zarówno w grupie wydatków bieżących jak i inwestycyjnych. Jest to z jednej strony wynikiem **zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji**, z drugiej jednak efektem **znacznego wzrostu większości kosztów** wykonywania zadań. Skalę problemu obrazuje **zwiększenie wydatków bieżących JST** w okresie od 2015 do 2018 r., jakim są **płace wraz z pochodnymi (przy czym wzrost nie wynika ze zwiększonej liczby pracowników, a wzrostu kosztów pracowniczych), które wzrosły w okresie 2015-2018 o 11,26 mld zł (z 71,44 mld do 82,70 mld zł)**. Dodatkowo w ostatnich latach mnożą się inne czynniki, które powodują **wzrost kosztów bieżących** funkcjonowania sektora samorządowego. Należą do nich: ceny energii, materiałów budowlanych i eksploatacyjnych, ceny usług, opłaty za korzystanie z zasobów wody itp. Dla uzupełnienia obrazu wydatków bieżących JST konieczne jest jeszcze wskazanie **przejmowania długów i strat szpitali** oraz wzrost kosztów związanych z oświatą. Gwałtowny wzrost luki finansowej (różnicy między wydatkami, a dochodami) w latach 2017-2018, w coraz większym stopniu rzutuje na ogólny stan finansów JST, ograniczając między innymi możliwości zaciągania zobowiązań. W 2018 r. budżety gmin zamknęły się zbiorczo deficytem w wysokości 5.707.177 tys. zł¹⁶.

¹⁴ Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Volume I. General Metodology, EC. Wer 1.90, marzec 2014.

¹⁵ A. Porawski oraz J. Czajkowski, Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. ZMP, Poznań 2019.

¹⁶ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Rada Ministrów Warszawa 2019

TABELA 2. ZESTAWIENIE LICZBY GMIN, Z UWZGLĘDNIENIEM ZREALIZOWANEGO PRZEZ NIE WYNIKU BUDŻETOWEGO W 2018 R.

| Wyszczególnienie | Gminy ogółem | W tym wiejskie |
|--|--------------|----------------|
| Gminy ogółem | 2 412 | 1 547 |
| Gminy z nadwyżką budżetową | 683 | 455 |
| Gminy z deficytem budżetowym | 1 729 | 1 092 |
| Udział gmin z deficytem budżetowym w ogólnej liczbie gmin dla danej kategorii gmin (w %) | 71,7 | 70,6 |

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów gmin za 2018 r. (Ministerstwo Finansów)

W 2018 r. gminy wykazały największe przychody z tytułu kredytów, pożyczek oraz emisji papierów wartościowych, tj. 52,1% przychodów ogółem. Wysokość kredytów i pożyczek, które stanowią najistotniejszą pozycję w strukturze zadłużenia, wzrosła o 20,9% w stosunku do roku 2017. W 2018 r. zadłużenie wystąpiło w 2 342 gminach, a udział zadłużenia gmin w dochodach ogółem wynosił 24,8%. Należy również zauważyć, że **zadłużenie podsektora samorządowego**, wynoszące na koniec 2018 r. ok. 76,1 mld zł, **jest proporcjonalnie zależne od dynamiki wykorzystania środków z funduszy UE**. Dodatkowo, należy wspomnieć o ubytkach we wpływach z udziału JST w podatku PIT, które wynikają z **przewidywanych zmian w podatku PIT**.

Dalsze **niezrekompensowane ubytki w dochodach JST**, przy wzroście kosztów ich funkcjonowania, **będą oznaczać faktyczną likwidację zdolności rozwojowych, co będzie miało także znaczenie dla stopnia wykorzystania przez Polskę dostępnych funduszy unijnych**.

Mogłoby się pozornie wydawać, że część gmin miejskich o lepszej bazie podatkowej, wynikającej z dużej liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na ich terenie, posiada zdolność do zaciągania zobowiązań. Chodziłoby tu w szczególności o **duże miasta na prawach powiatu. Niemniej opisywana grupa JST jest stosunkowo nieliczna. Jednocześnie posiada dostęp do rynku kapitałowego poprzez możliwość emisji obligacji komunalnych**. Te ostatnie stanowią coraz ważniejszy mechanizm finansowania inwestycji dużych JST. Samorządy uzyskują w ten sposób dostęp do atrakcyjnego finansowania długoterminowego¹⁷. W ostatnich 20 latach rozwinął się również rynek instytucji wspomagających emisję obligacji, głównie dużych banków komercyjnych. Od 2009 r. funkcjonuje również platforma dla wtórnego obrotu obligacjami, którą jest rynek Catalyst¹⁸. W związku z powyższym, **trudno**

¹⁷ Z punktu widzenia okresu finansowania oraz oprocentowania zobowiązania dłużnego.

¹⁸ K. Brzozowska Rynek obligacji komunalnych w Polsce w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, NIST, „Eksperytyzy i Opracowania”, 2018, nr 41.

byłoby – za pomocą instrumentów finansowych ze środków unijnych – zaoferować dużym samorządom takie wsparcie, które byłoby atrakcyjniejsze, niż pozyskane na rynku prywatnym. Jednocześnie obciążenia administracyjne po stronie JST są znacznie większe w trakcie ubiegania się o wsparcie zwrotne w ramach funduszy europejskich, niż w przypadku emisji obligacji. Wówczas w dużym stopniu przejmuje je na siebie profesjonalny organizator emisji obligacji, taki jak bank. W związku z powyższym, autorzy badania uważają, iż możliwość oferowania dla JST instrumentów finansowych z funduszy europejskich i **skłonność do korzystania przez nie z tych instrumentów finansowych pozostaje bardzo ograniczona¹⁹.** Skutkuje to rekomendacją na rzecz rezygnacji z tej formy wsparcia w przypadku JST.

SAMORZĄDOWE ZAKŁADY BUDŻETOWE

Zakładami budżetowymi są jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych nieposiadające osobowości prawnej, które pokrywają swoje wydatki bezpośrednio z budżetu, a pobrane dochody odprowadzają na rachunek odpowiednich dochodów budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Samorządowy zakład budżetowy może wykonywać zadania własne jednostki samorządu terytorialnego w zakresie m.in. gospodarki mieszkaniowej, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, lokalnego transportu zbiorowego, gospodarki odpadami, zieleni gminnej itd. Przedsiębiorstwa wodno-kanalizacyjne oraz przedsiębiorstwa odpadowe nie działają dla zysku, a jedynie realizują zadania własne JST. JST może pośrednio dofinansować przedsiębiorstwo, przekazując mu dopłaty do cen dostarczanej wody albo opłat za oczyszczanie ścieków dla jednej, wybranych lub wszystkich taryfowych grup odbiorców usług. Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne oraz odpadowe, będące samorządowymi zakładami budżetowymi, mogą ponadto otrzymywać z budżetów macierzystych gmin dotacje na zasadach ogólnych określonych w Ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tj. dotacje celowe na zadania bieżące finansowane z udziałem środków pochodzących z budżetu UE (i państw EFTA) oraz dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji. Tak więc sytuacja zakładów budżetowych powiązana jest z sytuacją finansową poszczególnych JST, przez co, podobnie jak w przypadku JST, możliwość oferowania im instrumentów finansowych z funduszy europejskich i **skłonność do korzystania przez nie z instrumentów finansowych pozostaje bardzo ograniczona, nawet w przypadku wyżej opisanych tzw. bogatych JST.**

¹⁹ Dostęp do zwrotnych środków jest uzależniony od dotychczasowego poziomu długu oraz od zdolności dalszego zadłużania się. Obsługiwanie długu wymaga wypracowania nadwyżki operacyjnej, która pozwala na spłatę odsetek i rat kapitałowych długu. Badania dotyczące największych (wojewódzkich) miast w Polsce pokazują, że miasta najbardziej zadłużone powinny teoretycznie wypracowywać największą nadwyżkę, lecz tego nie czynią, zmniejszając tym samym swoją zdolność do obsługi zarówno dotychczasowego jak i nowego zadłużenia (zob. Z. Dolewska, Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój, Nierówności Społeczna Wzrost Gospodarczy, 2018, nr 4, s. 158-174.). Należy wskazać, że absorpcja bezzwrotnego wsparcia UE – w poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 – prowadziła **paradoksalnie** do nadmiernego zadłużenia samorządów, które zaciągały kredyty i pożyczki w celu zapewnienia wkładu własnego do wnioskowanych projektów (na to zjawisko słusznie wskazuje Zadłużenie miast wojewódzkich a ich rozwój, Nierówności Społeczna Wzrost Gospodarczy, 2018, nr 4, s. 64). W efekcie, w latach 2014-2017 musiały dokonać restrukturyzacji zaciągniętych wcześniej zobowiązań dłużnych by móc realizować nowe przedsięwzięcia rozwojowe (o czym świadczą dane zebrane przez badaczkę Z. Dolewską). To również istotnie ograniczało skłonność miast do zaciągania zobowiązań, a więc również korzystania z instrumentów finansowych.

Beneficjentami II osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020 oraz potencjalnymi beneficjentami przyszłej perspektywy są między innymi:

- państwowe jednostki organizacyjne (Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe, Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie);
- państwowe jednostki budżetowe (np. Generalna Dyrekcja Ochrony Środowiska, Regionalne Dyrekcje Ochrony Środowiska, Główny Inspektorat Ochrony Środowiska, ministerstwa itp.);
- państwowe instytuty badawcze takie jak np. Instytut Meteorologii Gospodarki Wodnej, Instytut Badawczy Leśnictwa, Instytut Ochrony Środowiska, Państwowy Instytut Geologiczny);
- państwowe osoby prawne (parki narodowe).

Ww. jednostki otrzymują dotację celową na finansowanie realizacji zleconych zadań, której wysokość jest określana w ustawie budżetowej, na wniosek właściwych dysponentów części budżetowych, wiele z nich wykonuje swoje zadania nieodpłatnie. Jednostki administracji publicznej **tworzone w drodze ustawy** lub w konsekwencji wykonania ustawy przez organ administracji rządowej, **w celu realizacji zadań publicznych. Co do zasady jednostki te nie są potencjalnymi beneficjentami wsparcia w postaci instrumentów finansowych, ze względu na generalnie niekomercyjny charakter działalności podstawowej.** Podmiotem generującym dochody w tej grupie są parki narodowe oraz Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe.

Lasy Państwowe prowadzą gospodarkę leśną, dbając przy tym o stan zarządzanych terenów, tj. o zachowanie walorów przyrodniczych i krajobrazowych. Przychody Lasów Państwowych w 2018 r. wyniosły 9,79 mld zł, z czego 8,54 mld zł pochodziło ze sprzedaży drewna²⁰, natomiast zysk netto wyniósł 537 mln zł, który w dużej mierze zasilił Fundusz Leśny²¹. **Sytuacja finansowa Lasów Państwowych jest bardzo dobra i potencjalnie pozwalałaby na realizację przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentów finansowych.** Biorąc jednak pod uwagę charakter przedsięwzięć realizowanych przy udziale środków UE (przedsięwzięcia nie generujące dochodów), jak również uwarunkowania formalno-finansowe występujące w Lasach Państwowych²², bardzo prawdopodobne jest jednak, że jednostki organizacyjne

²⁰ Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2018 rok

Fundusz ten służy przede wszystkim wyrównywaniu niedoborów finansowych w poszczególnych nadleśnictwach. Z Funduszu Leśnego finansowane są również inne zadania, m.in. wspólne przedsięwzięcia Lasów Państwowych, edukacja, badania naukowe, tworzenie infrastruktury niezbędnej do prowadzenia gospodarki leśnej, sporządzanie planów urządzenia lasu.

²² Gospodarowanie środkami finansowanymi w Lasach Państwowych, w tym środkami Funduszu Leśnego, jest ściśle regulowane odpowiednimi aktami prawnymi. Zgodnie ze stanowiskiem NIK (Raport NIK: Informacja o wynikach kontroli -

Lasów Państwowych nie będą zainteresowane realizacją przedsięwzięć z wykorzystaniem instrumentów niedotacyjnych. Niemniej bardzo dobra sytuacja finansowa podmiotu, jakim są Lasy Państwowe, sprawia, że **dużą część inwestycji są one w stanie sfinansować ze środków własnych**. Jednocześnie standing finansowy – podobnie jak w przypadku dużych JST – zapewnia dostęp tej instytucji do bankowości korporacyjnej. Przekłada się to na zdolność tej organizacji do zaciągania zobowiązań komercyjnych o stosunkowo niskim koszcie²³. Oprócz tego, nie sposób tworzyć instrumentu finansowego skierowanego do jednego podmiotu gospodarczego, jakim są Lasy Państwowe, ze względu na brak możliwości dywersyfikacji ryzyka. W sytuacji braku wsparcia w formie dotacji, zadania pośrednio związane z gospodarką leśną, takie jak mała retencja, czy ochrona przyrody, będą realizowane przede wszystkim z wykorzystaniem środków własnych Lasów Państwowych, jednak w dużo mniejszej skali.

Kolejnym typem beneficjenta mogącym generować przychody w ramach prowadzonej działalności są parki narodowe, których charakter po 2012 r. podlegał gruntownym zmianom, w szczególności dotyczącym formy organizacyjno-prawnej, w tym skutkującej także umożliwieniem parkom m.in. prowadzenia działalności gospodarczej. Oprócz dotacji z budżetu państwa oraz NFOŚiGW parki uzyskują m.in. przychody z opłat za wstęp lub udostępnianie PN, opłat pobieranych w związku z działalnością edukacyjną PN oraz za wstęp do obiektów związanych z tą działalnością, wpływy z tytułu wynajmu pomieszczeń oraz ze sprzedaży produktów uzyskiwane w ramach realizacji zadań wynikających z planu ochrony lub zadań ochronnych. Zgodnie z analizą przychody te nie pokrywają nawet 50% kosztów funkcjonowania parków²⁴.

Z tego względu, należy wskazać na brak możliwości uruchomienia instrumentu finansowego na rzecz tej państwowej osoby prawnej.

ORGANIZACJE POZARZĄDOWE (NGO)

Organizacje pozarządowe – w odróżnieniu od organów publicznych, a podobnie jak przedsiębiorcy – są prywatne i powstają z inicjatywy ich założycieli (prywatnych osób), ale – w odróżnieniu od przedsiębiorstw, a podobnie, jak władze publiczne – działają w interesie publicznym, a nie prywatnym. W polskim prawie definicję ustawową organizacji pozarządowej zawiera art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego

Gospodarka finansowa Lasów Państwowych, KBF-4113-001-00/2014) działalność gospodarcza Lasów Państwowych, w tym inwestycyjna, powinna być oparta na rachunku ekonomicznym. Działania realizowane przez Lasy Państwowe przy udziale środków UE w perspektywie 2007-2013 i 2014-2020 trudno zaliczyć do grupy przedsięwzięć generujących łatwo policzalne przychody. Opierając się wyłącznie na rachunku ekonomicznym trudno znaleźć uzasadnienie dla realizacji przedsięwzięć dotyczących małej retencji czy ochrony przyrody. Tego rodzaju przedsięwzięcia były realizowane przy udziale środków własnych Lasów Państwowych przed ustanowieniem instrumentów wsparcia w POIiŚ 2007-2013 oraz POIiŚ 2014-2020, jednak ich skala była relatywnie niewielka. System wsparcia dotacyjnego spowodował znaczące zwiększenie skali działań dotyczących retencjonowania wód oraz ochrony przyrody podejmowanych przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych.

²³ Marża banku nie przekracza – w przypadku podmiotów o wysokim ratingu kredytowym – 2% w skali roku, okres finansowania może nawet przekraczać kilkanaście lat.

²⁴ W. Zbarszewski, Finansowanie polskich parków narodowych, „Ekonomiczne Problemy Usług”, 2016, nr 125, 359-368.

i o wolontariacie (Dz.U. z 2019 r. poz. 688), zgodnie z którym organizacjami pozarządowymi są **niebędące jednostkami sektora finansów publicznych**, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych i **niedziałające w celu osiągnięcia zysku osoby prawne** lub jednostki nieposiadające osobowości prawnej, utworzone na podstawie przepisów ustaw, w tym fundacje i stowarzyszenia. Ustawa o pożytku publicznym dopuszcza możliwość prowadzenia działalności odpłatnej, zaś ustawa o stowarzyszeniach i ustawa o fundacjach dopuszcza możliwość prowadzenia działalności gospodarczej. Organizacje pozarządowe nie funkcjonują po to, żeby zarabiać, jeśli jednak pobierają opłaty i „zarabiają”, to tylko pod pewnymi warunkami i musi to służyć ich celom statutowym. W efekcie, **niezdolność do wypracowywania trwałej nadwyżki operacyjnej** (czyli nadwyżki przychodów nad wydatkami w prowadzonej działalności statutowej) **nie pozwala tej grupie podmiotów korzystać ze zwrotnych form wsparcia.**

PRZEDSIĘBIORCY

W gospodarce rynkowej przedsiębiorcy stanowią najważniejszą grupę pożyczko- i kredytobiorców. Ich zapotrzebowanie inwestycyjne przekłada się na możliwość wykorzystania oszczędności generowanych głównie przez gospodarstwa domowe, w formie kredytów inwestycyjnych²⁵. **Jednym z ważniejszym elementów prowadzenia działalności gospodarczej jest zapewnianie źródeł jej finansowania. Większość przedsiębiorstw finansuje się z zewnętrznych źródeł i będzie skłonna rozważyć ofertę nowych instrumentów finansowych**, zwłaszcza gdyby te ostatnie zapewniały korzystniejsze warunki finansowania, niż banki komercyjne²⁶. **Z powyższych względów, należy rozważyć wykorzystanie instrumentów finansowych we wszelkich tych działaniach, których potencjalnym beneficjentem mogą być przedsiębiorstwa. W tym miejscu należy wskazać na jedno ograniczenie tego podejścia. Przedsiębiorstwa komunalne, które są własnością lub współwłasnością JST, dzielą z reguły swój standing (pozycję) finansową z sytuacją właściciela. Jednocześnie tego rodzaju przedsiębiorstwa działają najczęściej w obszarach podlegających reżimowi regulacyjnemu.** Oznacza to, że nie zawsze mają wpływ na cenę oferowanych produktów i usług oraz nie mogą optymalizować skali prowadzonej działalności zgodnie z zasadami gospodarki rynkowej²⁷. Może się to przełożyć na to, że ich projekty inwestycyjne nie będą generowały wystarczających przychodów, by zwrócić poniesione nakłady i uzyskać

²⁵ Na koniec 2018 r. saldo kredytów przedsiębiorców w polskich bankach przekraczało 373 mld zł, w tym 125 mld jako kredytów inwestycyjnych. Zob. KNF, Sytuacja sektora bankowego w 2018 r., Warszawa 2019.

²⁶ Potwierdziły to również wyniki ankiety skierowanej do firm produkcyjnych w ramach obecnego badania.

²⁷ Warto zwrócić uwagę na to, że model biznesowy przedsiębiorstw wodociągowych koncentruje się na zwiększaniu satysfakcji klienta, na którą wpływ ma przede wszystkim niska cena wody i koszty odprowadzania ścieków (zob. T. Falencikowski, P. Chudziński, Model biznesu przedsiębiorstwa wodociągowego, „Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce – Teoria i praktyka”, 2018, nr 2, s. 17-32). Funkcjonują zatem jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej (public utility), a nie jako nastawione na zysk spółki handlowe.

rentowność z prowadzonej działalności gospodarczej²⁸. Wówczas **wykorzystanie mechanizmu wsparcia za pomocą instrumentów finansowych również może nie być możliwe.**

OSOBY FIZYCZNE

Osoby fizyczne, podobnie jak i przedsiębiorcy, stanowią największą grupę pożyczko i kredytobiorców. Analizując możliwości inwestycyjne osób fizycznych, należy wziąć pod uwagę osoby ubogie dochodowo i ubogie energetycznie. Ubóstwo energetyczne dotyka 12% (4,6 mln) mieszkańców Polski, blisko 6% Polaków (2,1 mln) to osoby, które są ubogie energetycznie, ale nie dochodowo. Oznacza to, że istnieje spora grupa ludzi, którzy nie mogą zaspokoić swoich potrzeb energetycznych, mimo że znajdują się powyżej progu ubóstwa. Grupą najbardziej dotkniętą są jednak ci, którzy są jednocześnie ubodzy energetycznie i dochodowo – to 2,5 mln osób (6,6% populacji kraju)²⁹. Uwzględniając przedmiotowe, w przypadku osób fizycznych należy rozgraniczyć możliwość korzystania z dotacyjnego lub niedotacyjnego wsparcia, uwzględniając kryterium dochodowe oraz energetyczne, tak żeby wsparciem dotacyjnym wesprzeć osoby ubogie dochodowo oraz ubogie energetycznie, w pozostałych przypadkach można rozważyć wsparcie instrumentami finansowymi.

1.6. WARUNKI ZASTOSOWANIA DOTACYJNYCH ORAZ NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA

W przedstawionej analizie przejawia się kilka istotnych argumentów przemawiających za zastosowaniem dotacyjnych form wsparcia:

1. Ważny cel publiczny, jakim jest konstytucyjny obowiązek dbania o ochronę środowiska

W przypadku realizacji projektów z zakresu ochrony środowiska, należy mieć na uwadze przede wszystkim cel publiczny, który przejawia się w konstytucyjnym obowiązku zapewnienia przez państwo bezpieczeństwa ekologicznego współczesnemu i przyszłym pokoleniom. W Umowie Partnerstwa w ramach obecnej perspektywy finansowej zdefiniowano następujące problemy, które są aktualne również dla przyszłej perspektywy finansowej:

- **wysoka wrażliwość na zmiany klimatu i brak skutecznych systemów zarządzania ryzykami, nadmierne wykorzystanie gruntów do celów gospodarczych** (kumulacja negatywnych zjawisk społeczno-gospodarczych, przestrzennych i środowiskowych) – potrzeba rekultywacji i stworzenia warunków do ponownego zagospodarowania terenów na cele środowiskowe, potrzeba wzmocnienia odporności na zagrożenia związane z negatywnymi efektami zmian klimatu, potrzeba zwiększenia możliwości reagowania na skutki zagrożeń naturalnych, głównie powodzi i suszy (obszar

²⁸ Wg badania własnego Izby Gospodarczej *Wodociągi Polskie* z 2017 r., w aż 17% przypadków przychody ze sprzedaży usług wodociągowych oraz kanalizacyjnych nie pokrywały kosztów ich dostarczenia (zob. M. Wojnowska, *Ceny i stawki opłat za wodę i ścieki*, „Zeszyty IGWP”, 2018, nr 2, s. 24-26).

²⁹ J. Rutkowski, K. Sałach, A. Szpor oraz K. Ziółkowska, *Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?*; IBS Policy Paper 1/2018.

Wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe);

- **mało efektywne gospodarowanie odpadami** – konieczność wypełnienia wymogów unijnego *acquis*, rozwoju systemów selektywnego zbierania odpadów zapewniających pozyskanie odpadów nadających się do recyklingu, instalacji do sortowania selektywnie zebranych odpadów komunalnych, instalacji do przetwarzania bioodpadów oraz instalacji do termicznego przekształcania odpadów z odzyskiem energii; konieczność podejmowania działań zmierzających do zapobiegania powstawaniu odpadów; racjonalizacja gospodarki odpadami przez przedsiębiorców (obszar **Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym**);
- **nierozwiązane problemy związane z gospodarowaniem zasobami wodnymi** - konieczność wypełnienia wymogów unijnego *acquis*; konieczność ograniczenia zrzutów nieoczyszczonych i niedostatecznie oczyszczonych ścieków komunalnych i przemysłowych do środowiska; konieczność efektywnego zagospodarowania przyrastającej masy osadów ściekowych; konieczność efektywnego korzystania z ograniczonych i słabych jakościowo zasobów wodnych (obszar **Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej**);
- **zwiększona presja na środowisko w związku z rozwojem gospodarczym** – potrzeba powstrzymania procesu utraty różnorodności biologicznej, wzmocnienia potencjału rozwoju gospodarczego i społecznego w oparciu o wykorzystanie walorów przyrodniczych na poziomie regionalnym i lokalnym (obszar **Sprzysiężanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia**);
- **niska jakość środowiska w miastach** (przekraczanie dopuszczalnych norm jakości powietrza) (obszar **Ochrona i poprawa jakości powietrza**).

2. Wypełnienie założeń unijnych i krajowych dokumentów strategicznych.

Większość z analizowanych typów projektów przyczynia się do realizacji priorytetów określonych w unijnych i krajowych dokumentach strategicznych, obejmujących przede wszystkim ochronę, zachowanie i poprawę kapitału naturalnego, efektywne wykorzystanie zasobów, jak również zdrowie i dobrostan obywateli. Realizowane projekty wpływają na:

- obszar **wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym** będzie miał istotny wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w gospodarce odpadami komunalnymi, wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów. Na poziomie krajowym kluczowymi dokumentami identyfikującymi faktyczne potrzeby w zakresie dostosowania do wymogów ww. dyrektywy są *Krajowy plan gospodarki odpadami* (KPGO) oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami (WPGO);

- obszar **wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej będzie miał istotny wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w zakresie oczyszczania ścieków komunalnych**, wynikających z dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej oczyszczania ścieków komunalnych. Na poziomie krajowym kluczowym dokumentem identyfikującym faktyczne potrzeby w zakresie dostosowania do wymogów ww. dyrektywy jest *Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych* (KPOŚK);
- obszar **sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia będzie miał istotny wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w zakresie ochrony przyrody**, wynikających z dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) oraz dyrektywy 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia). W myśl ww. dyrektyw każdy kraj członkowski UE ma obowiązek zapewnić siedliskom przyrodniczym i gatunkom wymienionym w załącznikach do dyrektyw warunki sprzyjające ochronie lub zadbać o odtworzenie ich dobrego stanu m.in. poprzez wyznaczenie i objęcie ochroną obszarów, na których te siedliska i gatunki występują (obszary Natura 2000);
- obszar **ochrona i poprawa jakości powietrza będzie miał istotny wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w zakresie jakości powietrza**, wynikających z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy oraz dyrektywy 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu.

Potrzeby inwestycyjne w każdym z opisanych powyżej obszarów są bardzo duże.

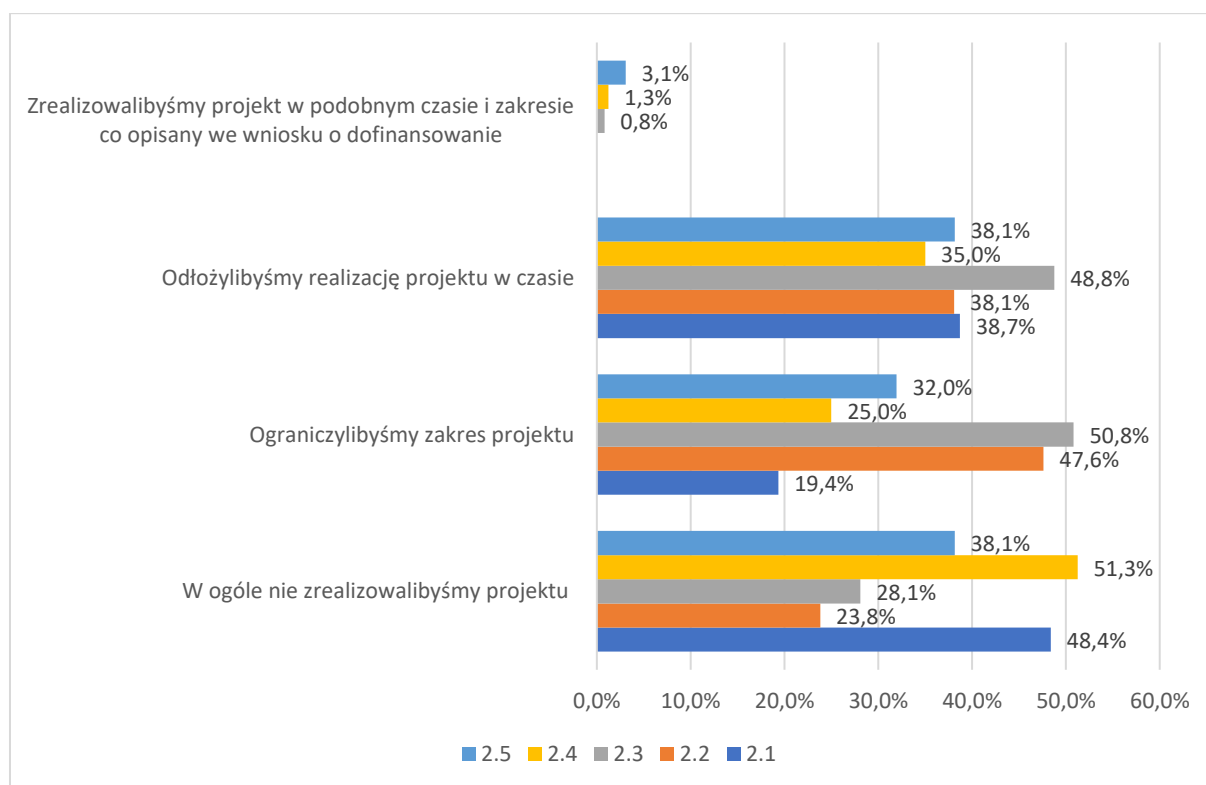
Zgodnie z V AKPOŚK koszt inwestycji zaplanowanych i zgłoszonych przez aglomeracje wynosił 27,85 mld zł (w tym na budowę i modernizację sieci kanalizacyjnej – 16,67 mld zł oraz na inwestycje związane z oczyszczalniami ścieków – 11,10 mld zł). Zaktualizowane zapotrzebowanie poznamy dopiero po zakończeniu prac nad VI AKPOŚK. Zakres potrzeb infrastrukturalnych w zakresie gospodarki odpadami wynika przede wszystkim z przyjętych dyrektyw UE. Poziomy osiąganego recyklingu oraz ograniczenia składowania odpadów komunalnych stanowią podstawowy wyznacznik przyszłych nakładów inwestycyjnych. Większość potrzebnych nakładów została ujęta w Wojewódzkich Planach Gospodarki Odpadami. Nie oznacza to jednak, że nakłady te są w pełni racjonalne i aktualne, co wynika z naturalnego procesu zmian uwarunkowań gospodarczych oraz modyfikacji założeń inwestorskich. Z przeprowadzonych projekcji wynikających z raportu zleconego przez MliR³⁰, łączna wartość inwestycji infrastrukturalnych w gospodarce odpadami komunalnymi w latach 2018-2027 wyniesie około 24 mld zł. W obszarze ochrony i poprawy jakości powietrza szacuje

³⁰ Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi, MliR, Warszawa 2019

się, iż do wymiany jest ponad 3 mln kotłów, natomiast szacowana wartość inwestycji to 103 mld zł.

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

WYKRES 1. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: PROSZĘ POWIEDZIEĆ JAKI BYŁBY NAJBARDZIEJ PRAWDOPODOBNY WPŁYW BRAKU OTRZYMANIA DOTACJI NA PAŃSTWA PLANY W ZAKRESIE REALIZACJI PROJEKTU



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI z beneficjentami n = 471

3. Możliwości finansowe beneficjenta

Istotnym elementem, ograniczającym możliwość zastosowania niedotacyjnych form wsparcia, jest potencjalny typ beneficjenta. W badanych obszarach oraz zgodnie z analizą obecnie realizowanych projektów, dominują jednostki samorządu terytorialnego (45,5%), samorządowe jednostki budżetowe (32,9%) administracja publiczna (16,8%) oraz NGO (5%). Zdolność potencjalnego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowych zakładów budżetowych jest ograniczona i zachodzi duże

prawdopodobieństwo, że dalsze **niezrekompensowane ubytki w dochodach** JST, przy wzroście kosztów ich funkcjonowania, **będą oznaczać faktyczną likwidację zdolności rozwojowych, co będzie miało także znaczenie dla stopnia wykorzystania przez Polskę dostępnych funduszy unijnych**, nawet w przypadku części gmin o lepszej bazie podatkowej. Potencjalnym beneficjentem wsparcia w postaci instrumentu finansowego mogą być przedsiębiorcy oraz zamożniejsi mieszkańcy. W gospodarce rynkowej przedsiębiorcy oraz osoby fizyczne stanowią najważniejszą grupę pożyczko- i kredytobiorców. Przedsiębiorcy muszą zapewnić finansowanie prowadzenia działalności gospodarczej, a osoby fizyczne muszą znaleźć możliwość finansowania swoich potrzeb inwestycyjnych, dlatego większość przedsiębiorstw oraz znaczna część osób fizycznych finansuje się z zewnętrznych źródeł i będzie skłonna rozważyć ofertę nowych instrumentów finansowych.

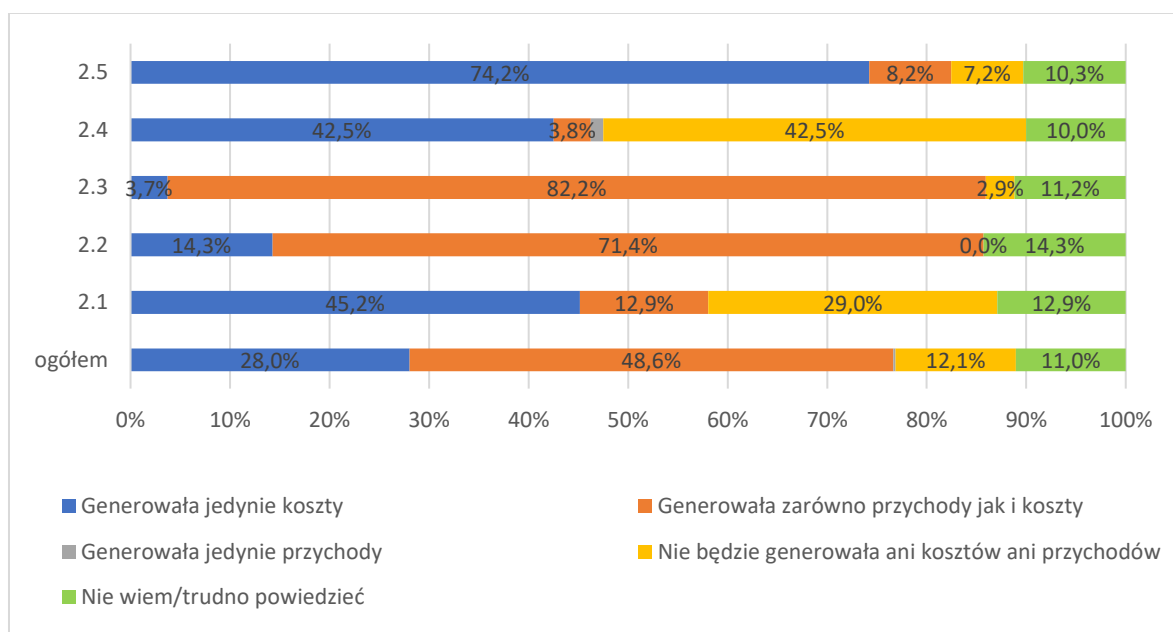
4. Generowanie dochodów oraz ewentualnie oszczędności w wyniku realizacji projektu

Zgodnie z przeprowadzoną analizą projektów realizowanych w ramach POIiŚ 2014-2020 zdecydowana większość typów projektów nie generuje żadnych przychodów lub generuje je sporadycznie, natomiast fakt generowania przychodów nie świadczy jeszcze o tym czy projekt jest rentowny, a tylko projekty rentowne pozwalają na spłacanie zobowiązań. Do projektów generujących dochody należą projekty z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, część projektów z zakresu gospodarki odpadami, projekty z zakresu recyklingu odpadów oraz dążenia do minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych. Dodatkowo projekty z zakresu efektywności energetycznej w domach mieszkalnych generują oszczędności z tytułu opłat za ogrzewanie.

W przypadku projektów z zakresu gospodarki wodno-ściekowej, jak również gospodarki odpadami, istnieje ryzyko obciążenia wyższymi kosztami pozyskania kapitału ostatecznych odbiorców, jakimi są mieszkańcy, lub spowolnienie w realizacji projektów, **które skutkować będzie nadmierną presją na środowisko oraz problemami z realizacją założeń akcesyjnych oraz polskich dokumentów strategicznych.**

Tak jak zostało to opisane wcześniej, zdecydowana większość projektów realizowanych w działaniu 2.2 oraz 2.3 POIiŚ 2014-2020 generuje zarówno przychody jak i koszty, tak więc potencjalnie mogą to być projekty rentowne, a aż 74% projektów z działania 2.5 POIiŚ 2014-2020 oraz nieco powyżej 40% projektów z działania 2.1 oraz 2.4 POIiŚ 2014-2020 generuje jedynie koszty. Ponad 40% projektów z działania 2.4 oraz około 30% projektów z działania 2.1 nie generuje ani przychodów, ani kosztów. Do projektów nie generujących kosztów ani przychodów w opinii beneficjentów należą np. ochrona in-situ lub ex-situ zagrożonych gatunków i siedlisk przyrodniczych.

WYKRES 2. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY INWESTYCJA ZREALIZOWANA DZIĘKI PROJEKTOWI BĘDZIE?

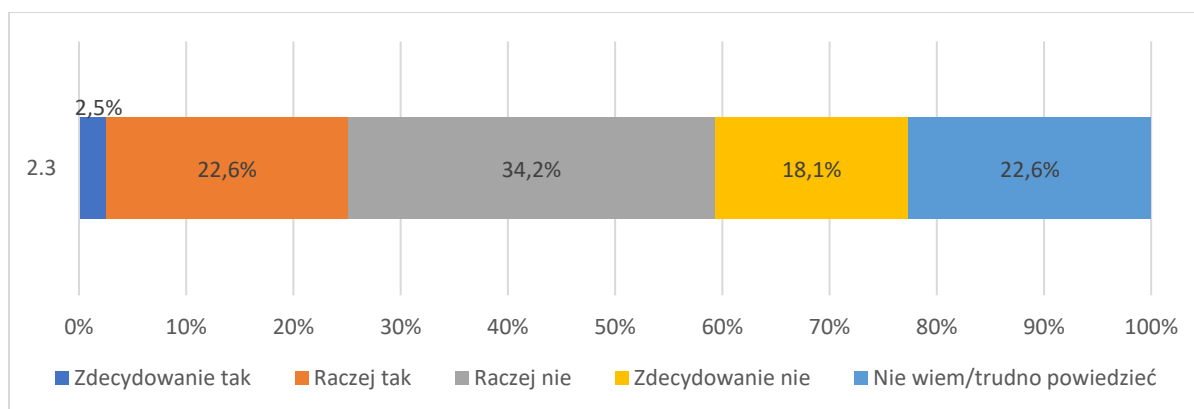


Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI z beneficjentami $n = 471$

5. Okres zwrotu z inwestycji

Dodatkowym argumentem przemawiającym za zastosowaniem dotacji w większości badanych obszarów inwestycyjnych, jest długi i niepewny zwrot z inwestycji. Przykładowo, zgodnie z ankietą CAWI, przeprowadzoną z beneficjentami działania 2.3 POIiŚ 2014-2020, tylko niecałe 25% respondentów uważa, że maksymalnie w perspektywie kilkunastu lat zwrócą się całkowite koszty inwestycyjne.

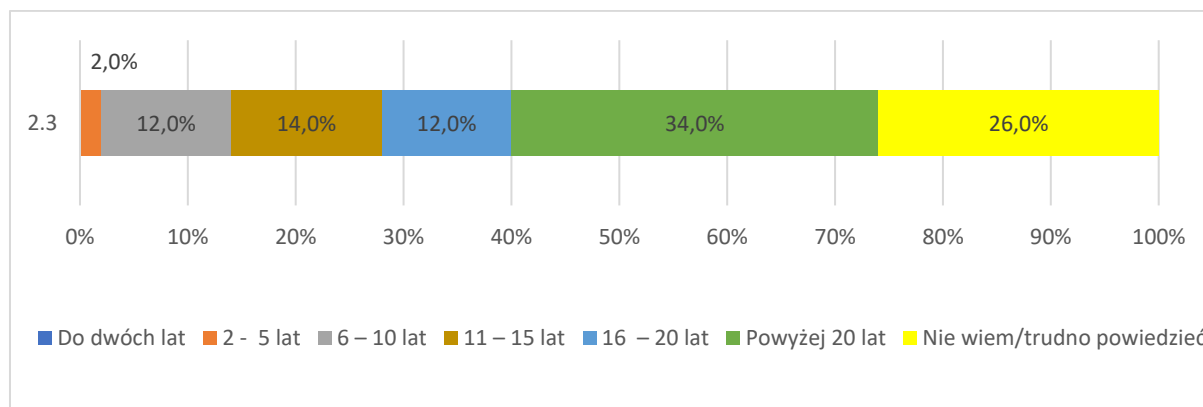
WYKRES 3. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY W PAŃSTWA OPINII ISTNIEJE SZANSA, ŻE W PERSPEKTYWIE MAKSYMALNIE KILKUNASTU LAT ZWRÓCI SIĘ CAŁKOWITY KOSZT INWESTYCJI?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI z beneficjentami działania 2.3 POIiŚ 2014-2020 $n = 199$

Okres zwrotu z inwestycji w gospodarce wodno-ściekowej jest stosunkowo długi i wynosi najczęściej, w zależności od wielkości inwestycji, od 6 do ponad 20 lat, przy czym aż 34% respondentów uznało, iż zwrot z inwestycji będzie wynosił ponad 20 lat.

WYKRES 4. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAK PAŃSTWO SĄDZI, PO ILU LATACH OD ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI ZWRÓCI SIĘ JEJ CAŁKOWITY KOSZT?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CAWI z beneficjentami działania 2.3 POIiŚ 2014-2020 n = 199

6. Ilość potencjalnych beneficjentów

Kolejnym argumentem przemawiającym przeciw zastosowaniu IF jest wielkość grupy docelowej potencjalnych beneficjentów, mogących ubiegać się o wsparcie. Dla niektórych typów działań, gdzie wnioskodawców może być kilku lub kilkunastu, bardzo trudno byłoby tworzyć instrumenty finansowe. Procedura wyboru pośrednika jest kosztowna i czasochłonna. Dodatkowo przy tak małej ilości potencjalnych wnioskodawców, trudno będzie pośrednikowi zdywersyfikować ryzyka związane z nierzetelnym spłacaniem umowy. Takie ograniczenia mogą ostatecznie przyczynić się do braku zainteresowania ze strony potencjalnych pośredników – nawet pomimo faktu, że potencjalni inwestorzy pochodzą z szeroko rozumianego sektora publicznego, a co za tym idzie powinni być stabilnym finansowo partnerem w perspektywie długookresowej. Analiza obecnej perspektywy finansowej pokazuje, iż dla części obszarów ilość podpisanych umów była niewielka, tak jak np. w przypadku działania 2.2 Gospodarka odpadami komunalnymi POIiŚ 2014-2020, gdzie łącznie we wszystkich naborach podpisano 42 umowy³¹, a w działaniu 2.1 Adaptacja do zmian klimatu wraz z zabezpieczeniem i zwiększeniem odporności na klęski żywiołowe, w szczególności katastrofy naturalne oraz monitoring środowiska POIiŚ 2014-2020 podpisano 77 umów³².

2. TYPY PROJEKTÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH NIE JEST ZASADNE

Przedmiotem analizy objętych zostało pięć obszarów ochrony środowiska:

- wspieranie działań w zakresie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i odporności na klęski żywiołowe;
- wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej;

³¹ wg. stanu na 3.11.2019 r.

³² Ibidem.

- wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- sprzyjanie bioróżnorodności i rozwojowi zielonej infrastruktury w środowisku miejskim oraz zmniejszanie zanieczyszczenia;
- ochrona i poprawa jakości powietrza.

Obszary te w dużym stopniu odpowiadają obecnie wdrażanym działaniom II osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020, choć na potrzeby analizy w części obszarów uwzględniono nowe typy projektów oraz nowe typy beneficjentów, jakim są przedsiębiorcy, czy też osoby fizyczne.

Analiza w zakresie możliwości zastosowania dotacyjnych lub niefinansowych form wsparcia została przeprowadzona według następującego schematu:

1. Pierwszym etapem była analiza ekspercka wskazanych przez Zamawiającego typów projektów, w zakresie zasadności i możliwości zastosowania dotacyjnych lub niefinansowych form wsparcia.
2. Wytypowane wstępnie typy projektów zostały skonsultowane z przedstawicielami IP i IW w oparciu o wywiady, które rozpoczęły fazę badań terenowych. W trakcie wywiadów zaprezentowano rozmówcom listę typów projektów, które zostały podzielone na 3 kategorie:
 - **projekty, które nie powinny być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych** (np. z uwagi na brak rentowności, realizację ważnego celu publicznego, ilość potencjalnych beneficjentów etc.);
 - **projekty, które potencjalnie mogą być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych**, natomiast można znaleźć również argumenty przemawiające za instrumentami dotacyjnymi i obie formy wsparcia będą uzasadnione;
 - **projekty, które powinny być wspierane z wykorzystaniem instrumentów finansowych.**

Tak określone typy projektów zostały przeanalizowane pod kątem przyporządkowania projektów, do którejś z trzech kategorii. Podsumowanie przeprowadzonej analizy znajduje się w Tabeli nr 3, zawierającej zestawienie typów projektów, potencjalnych beneficjentów oraz argumenty przemawiające za lub przeciw zastosowaniu IF w danym obszarze. **Szczegółową analizę typów projektów zawiera Załącznik nr 1.**

TABELA 3. TYPY PROJEKTÓW WRAZ ZE WSKAZANIEM ZALECANEJ FORMY FINANSOWANIA

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|--|--|---|--|---|--|
| WSPIERANIE DZIAŁAŃ W ZAKRESIE DOSTOSOWANIA DO ZMIANY KLIMATU, ZAPOBIEGANIA RYZYKU I ODPORNOŚCI NA KLĘSKI ŻYWIOŁOWE | | | | | | | |
| Adaptacja terenów zurbanizowanych do zmian klimatu Beneficjent – JST | OGRANICZONY ³³ | NIE - Projekt nie generuje dochodów, ale może generować oszczędności; np. poprzez ograniczenie odpływu wód opadowych – bardziej efektywne korzystanie z zasobów wodnych. | Absorpcja CO ₂ z powietrza; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (w tym zwiększenie ilości terenów zielonych na obszarach miejskich); Poprawa jakości powietrza; Pochłanianie gazów cieplarnianych; | Projekty mają istotny wpływ na realizację celów dokumentów unijnych: <i>Strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu - Europa 2020 (SE 2020)</i> ³⁴ , <i>Siódmego ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska naturalnego do 2020 r. (7. EAP)</i> ³⁵ , dyrektywy 2000/60/WE | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców (w tym: ochrona życia i zdrowia w okresie upałów, ochrona przed zanieczyszczeniami oraz hałasem); Poprawa jakości życia mieszkańców (w tym: zmniejszenie utrudnień w funkcjonowaniu infrastruktury miejskiej podczas i bezpośrednio po opadach; tworzenie dodatkowej przestrzeni do odpoczynku i rekreacji; niwelacja niedogodności związanych z tzw. miejskimi wyspami ciepła); | DOTYCHCZASOWE WDRAŻANIE POIiŚ 2014-2020 Projekty odpowiadające wskazanym typom projektów, realizowane były w ramach działania 2.1 oraz 2.5 POIiŚ 2014-2020. W działaniu 2.1 realizowano projekty nakierowane na wzmocnienie odporności na zagrożenia związane ze zmianami klimatu oraz zwiększenie możliwości zapobiegania zagrożeniom naturalnym, na które Polska jest szczególnie narażona, tj. powodzi i suszy oraz reagowania na nie. Natomiast w ramach działania 2.5 wsparcie było skierowane przede wszystkim na rekultywację na cele środowiskowe obszarów zdegradowanych oraz remediację | Beneficjentem projektów są JST, które w większości, zgodnie z wcześniejszą analizą, mają bardzo ograniczone możliwości zaciągania dodatkowych zobowiązań. Projekty nie generują dochodów, a tym samym nie dają możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu generowanych dochodów lub oszczędności. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

³³ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

³⁴ Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

³⁵ Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. „Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety”, OJ L 354, 28.12.2013, p. 171–200.

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|--|---|--|--|--|
| Opracowanie planów adaptacji do zmian klimatu dla miast o liczbie mieszkańców mniejszej niż 100 000 o wskaźniku gęstości zaludnienia minimum 1000-1200 mieszkańców na km ² Beneficjent - JST | OGRANICZONO ³⁸ | NIE – projekt nie generuje dochodu | Absorpcja CO ₂ z powietrza; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (zwiększenie ilości oraz zapobieganie fragmentacji terenów zielonych na obszarach miejskich) Poprawa jakości powietrza Pochłanianie gazów cieplarnianych | <i>Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiającej ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej tzw. Ramowa Dyrektywa Wodna (tzw. RDW)</i> dyrektywy 2007/60/WE <i>Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (tzw. Dyrektywa Powodziowa); Dokumentów krajowych:</i> | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców; Poprawa jakości życia mieszkańców (np. zmniejszenie utrudnień w funkcjonowaniu miasta podczas i bezpośrednio po opadach; walory rekreacyjne; niwelacja niedogodności związanych z tzw. miejskimi wyspami ciepła); | terenów zanieczyszczonych skutkującą usunięciem zagrożenia z ich strony dla zdrowia ludzi i środowiska. Na tego typu działania można było otrzymać dofinansowanie w formie dotacji: RDOŚ i PGW Wody Polskie – 100%, pozostali beneficjenci – 85% . Łącznie w dzianiu 2.1 podpisano 50 umów, na kwotę dofinansowania 3012 mln zł ³⁷ . Konkursy prowadzone były głównie w trybie pozakonkursowym (17 naborów wniosków, w tym tylko 4 w trybie konkursowym) . W działaniu 2.5 podpisano 154 umowy na kwotę 888 mln PLN. Projekty były wybierane w trybie konkursowym, a Beneficjenci otrzymali dofinansowanie w wysokości 85% lub 100% . | Beneficjentem projektów są JST, które w większości, zgodnie z wcześniejszą analizą, mają bardzo ograniczone możliwości zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań. Projekty nie generują dochodów, a tym samym nie dają możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu generowanych przychodów lub oszczędności. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Adaptacja do zmian klimatu miast o liczbie mieszkańców większej niż 100 000 - realizacja planów | OGRANICZONO ³⁹ | NIE - projekt nie generuje dochodu | Absorpcja CO ₂ z powietrza; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (zwiększenie ilości oraz | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców; Poprawa jakości życia mieszkańców (np. zmniejszenie utrudnień w | ŚRODKI KRAJOWE: | Beneficjentem projektów są JST, które mają bardzo ograniczone możliwości zaciągnięcia dodatkowych zobowiązań. Projekty nie |

³⁸ JST mają możliwość zaciągnięcia zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągnięcia kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

³⁷ Stan na 31.12.2018 r.

³⁹ ibidem

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPLYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDRÓŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|--|--|---|---|---|---|
| <p>adaptacji opracowanych w ramach projektu sfinansowanego z POIiŚ 2014-2020</p> <p>Beneficjent - JST</p> | | | <p>zapobieganie fragmentacji terenów zielonych na obszarach miejskich)</p> <p>Poprawa jakości powietrza</p> <p>Pochłanianie gazów cieplarnianych</p> <p>Bardziej efektywne korzystania z zasobów wodnych</p> | <p><i>Ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne;</i></p> <p><i>Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (SOR)³⁶.</i></p> | <p>funkcjonowaniu miasta podczas i bezpośrednio po opadach; walory rekreacyjne; niwelacja niedogodności związanych z tzw. miejskimi wypami ciepła);</p> <p>Zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, rekreacyjnej i turystycznej dzięki zapewnieniu bezpieczeństwa oraz poprawie jakości środowiska naturalnego;</p> | <p>Ze środków krajowych wnioskodawcy mogą składać wnioski w działaniu Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie skutków zagrożeń środowiska (program priorytetowy NFOŚiGW). Program zakłada wsparcie w postaci niskoprocentowanej pożyczki z 10% umorzeniem.</p> <p>Zgodnie z informacją uzyskaną podczas wywiadu aktualny Program funkcjonuje od lutego 2019 i ma trwać do 2021 roku. W ramach trwającego naboru złożono zaledwie 6 wniosków, z czego 5 wniosków dotyczy działań związanych z wodociągowaniem, natomiast tylko jeden wniosek związany jest z gospodarką wodami opadowymi w mieście. Tak słabe zainteresowanie wynika z niskiego umorzenia. Do 2018 roku projekty zgłaszane były w ramach programu „Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków”.</p> <p>Wnioskodawcy składając wnioski mogli wówczas skorzystać z umorzenia na poziomie 30%, dzięki czemu zainteresowanie było trochę wyższe niż obecnie. W latach 2016-</p> | <p>generują dochodów, a tym samym nie dają możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF.</p> |
| <p>Rozwój zielonej infrastruktury - np. zielone tarasy lub ściany w biurowcach, galerii handlowych (zielone tarasy czy miejsca odpoczynku w galeriach, zielone dziedzińce, podwórka osiedlowe, dachy i tarasy na osiedlach</p> <p>Beneficjent - administracja publiczna, przedsiębiorcy</p> | <p>TAK – przedsiębiorcy</p> <p>NIE – administracja publiczna</p> | <p>NIE– projekt nie generuje dochodu, potencjalnie może generować oszczędności energii.</p> | <p>Absorpcja CO₂ z powietrza;</p> <p>Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (zwiększenie ilości oraz zapobieganie fragmentacji terenów zielonych na obszarach miejskich)</p> <p>Poprawa jakości powietrza</p> <p>Pochłanianie gazów cieplarnianych</p> | | <p>Poprawa jakości życia mieszkańców (np. walory rekreacyjne; niwelacja niedogodności związanych z tzw. miejskimi wypami ciepła);</p> <p>Zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej, rekreacyjnej, turystycznej dzięki poprawie jakości środowiska naturalnego;</p> | <p>Beneficjentem projektów będzie administracja publiczna jak i przedsiębiorcy, którzy potencjalnie mogliby zaciągnąć pożyczkę na realizację ww. zadania. Jednak, w związku z tym, że projekty nie generują dochodów, a tym samym nie dają możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu generowanych dochodów lub oszczędności, zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF</p> | |

³⁶ Dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|---|--|--|---|--|
| Budowa, przebudowa lub remont urządzeń wodnych i infrastruktury towarzyszącej, służących zmniejszeniu skutków powodzi lub suszy Beneficjent PGW Wody Polskie | NIE | NIE - projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; Zapobieganie szkodom w ekosystemach powstających w wyniku wystąpienia powodzi lub niekontrolowanego przedostania się do środowiska zanieczyszczeń w związku z wystąpieniem powodzi; Zapobieganie szkodom w ekosystemach powstających w wyniku suszy (pożary, gradacje szkodników, ekspansja inwazyjnych gatunków obcych). | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców; Zmniejszenie strat materialnych (np. odtworzenie zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury, spalone tereny leśne); | 2018 podpisano łącznie na różne typy projektów w zakresie Przeciwdziałanie zagrożeniom środowiska z likwidacją ich skutków 56 umów na kwotę około 988 mln PLN. | Beneficjentem projektów jest państwowa jednostka organizacyjna. Projekty nie generują dochodów, a tym samym nie dają możliwości spłaty zaciągniętych zobowiązań z tytułu generowanych dochodów lub oszczędności, a liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF |
| Zaopatrzenie w wodę pitną (infrastruktura do celów ujęcia, uzdatniania, magazynowania i dystrybucji) | OGRANICZONY ⁴⁰ | TAK – projekt generuje dochód, jednak jest on zależny od taryfy za wodę, | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi (ograniczenie strat na etapie dystrybucji); | | Poprawa jakości życia (m.in. poprawa jakości wody pitnej, lepsza kontrola mikrobiologiczna i chemiczna wody pitnej, zmniejszenie zachorowalności) | | Beneficjentem projektów są JST oraz zakłady komunalne, realizujące zadania własne JST. Projekt będzie generował dochód związany ze sprzedażą wody, jednak w przypadku, gdy beneficjent |

⁴⁰ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|---|--|--|---|--|--|
| Beneficjent - JST oraz samorządowe jednostki budżetowe („zakłady komunalne”) | | zatwierdzonej przez PGW WP | | | | | nie pozyska dofinansowania w postaci dotacji, zachodzi obawa o niskie zainteresowanie realizacją projektów, a także przeniesienie podwyższonych kosztów kapitału na odbiorców ostatecznych, skutkujące podwyższeniem opłat za wodę. Dodatkowo, w przypadku braku pozytywnej decyzji na podwyższenie stawki za wodę przez organ regulujący taryfy, jakim jest PGW WP, zachodzi obawa o rentowność projektu. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Systemy małej retencji Beneficjent - JST; PGL Lasy Państwowe, jednostki organizacyjne Lasów Państwowych | OGRANICZO NY ⁴¹ - JST NIE - Lasy Państwowe | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; Absorpcja CO ₂ z powietrza; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (ochrona obszarów wodno-błotnych oraz | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców poprzez przeciwdziałanie suszy i zmniejszenie ryzyka pożarowego oraz ograniczenie ryzyka powodzi; Zmniejszenie strat materialnych (np. szkody w uprawach rolnych, | | Beneficjentem projektów będą JST oraz jednostki organizacyjne Lasów Państwowych. Sytuacja finansowa drugiego typu Beneficjentów jest dobra i potencjalnie możliwe jest zaciągnięcie zobowiązań, jednak ze względu na fakt, iż projekt nie generuje dochodu |

⁴¹ JST mają możliwość zaciągnięcia zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągnięcia kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczony”**

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|---|---|---|--|---|--|---|
| | | | podmokłych, ochrona siedlisk zależnych od wód, tworzenie warunków dla rozwoju organizmów wodnych oraz zależnych od wód) | | zamierające drzewostany z powodu deficytów wody, spalone tereny leśne, pośrednio szkody powodziowe) i niematerialnych wynikających z katastrof naturalnych | | i jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Przywrócenie naturalnej retencji m.in. poprzez zwiększanie rozstawu wałów powodziowych, likwidację urządzeń zbędnych i zagrażających bezpieczeństwu oraz usuwanie uszczelnienia powierzchni gruntu Beneficjent: JST; PGW Wody Polskie | NIE - PGW Wody Polskie; OGRANICZONY - JST | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; Absorpcja CO ₂ z powietrza; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności (ochrona lub restytucja obszarów wodno-błotnych oraz podmokłych, ochrona siedlisk zależnych od wód, poprawa warunków dla rozwoju organizmów wodnych oraz zależnych od wód, poprawa ciągłości korytarzy ekologicznych, likwidacja barier dla migracji zwierząt) | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców poprzez ograniczenie ryzyka powodzi; Zmniejszenie strat materialnych związanych z koniecznością odtworzenia zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury w wyniku wystąpienia katastrof naturalnych | | Beneficjentem projektów będą JST oraz PGW WP. Projekt nie generuje dochodów i jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|--|--|---|--|---|
| Renaturyzacja przekształconych cieków wodnych i obszarów od wód zależnych Beneficjent – PGW Wody Polskie | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności; Stymulowanie usług ekosystemowych związanych z zatrzymywaniem zanieczyszczeń i poprawą jakości wód. | | Pośrednio - zmniejszenie strat materialnych związanych z koniecznością odtworzenia zniszczonej lub uszkodzonej infrastruktury w wyniku wystąpienia katastrof naturalnych | | Beneficjentem jest PGW WP. Projekt nie generuje dochodu i jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych oraz społecznych, liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Przywracanie dobrego stanu wód i dobrego potencjału ekologicznego, w tym poprzez przywracanie ciągłości ekologicznej cieków i rekultywację jezior i sztucznych zbiorników Beneficjent: PGW Wody Polskie | NIE | NIE - projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; Ochrona i zachowanie bioróżnorodności; Stymulowanie usług ekosystemowych związanych z zatrzymywaniem zanieczyszczeń i poprawą jakości wód; | | Poprawa jakości życia mieszkańców (np. walory rekreacyjne); | | Beneficjentem projektów będą PGW WP. Projekt nie generuje dochodu i jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, a liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka . Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Opracowanie i aktualizacja dokumentów strategicznych/planistycznych w zakresie gospodarowania | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami wodnymi; (pośrednio) Ochrona i zachowanie bioróżnorodności; | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców (pośrednio); Poprawa jakości życia (pośrednio); Ograniczenie ryzyka strat materialnych (pośrednio); | | Beneficjentem projektów będą PGW WP. Projekt nie generuje dochodów, jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, a liczba potencjalnych beneficjentów |

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|---|--|--|--|---|
| wodami oraz ochrony zasobów wodnych Beneficjent: PGW Wody Polskie | | | Tworzenie warunków dla zwiększonej absorpcji gazów cieplarnianych; | | | | jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Rozwijanie systemów prognozowania i ostrzegania środowiskowego oraz rozwijanie systemów ratownictwa Beneficjent: IMiGW - PIB KG PSP PIG-PIB | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami, m.in. zasobami wodnymi, zasobami leśnymi, rolniczą przestrzenią produkcyjną. | | Zmniejszenie ryzyka strat materialnych wynikających z katastrof naturalnych; Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców. | | Projekt nie generuje dochodów, jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, a liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Wzmocnienie monitoringu wód, powietrza, hałasu i pól elektromagnetycznych realizowanego w ramach Państwowego Monitoringu Środowiska oraz wzmocnienie działalności kontrolnej Inspekcji Ochrony Środowiska Beneficjent - | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne gospodarowanie zasobami, m.in. zasobami wodnymi, zasobami leśnymi, rolniczą przestrzenią produkcyjną; Ograniczenie ryzyka wystąpienia szkód w środowisku. | | Poprawa bezpieczeństwa mieszkańców; Zmniejszenie ryzyka strat materialnych np. w wyniku niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zanieczyszczeń; Poprawa jakości życia poprzez zmniejszenie narażenia na zanieczyszczenia, hałas i inne czynniki zagrażające zdrowiu i życiu. | | Projekt nie generuje dochodów, jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, a liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|---|---|--|---|--|---|
| GIOŚ; WIOŚ; PIG-PIB | | | | | | | |
| Edukacja w zakresie kwestii klimatycznych oraz ochrony zasobów wodnych Beneficjent: PGW Wody Polskie, JST, NGO | NIE – PGW WP OGRANICZONO ⁴² - JST, NGO | NIE – projekt nie generuje dochodu | | | Zwiększenie świadomości ekologicznej mieszkańców; | | Projekt nie generuje dochodów, jest niezwykle istotny z punktu widzenia realizacji celów środowiskowych, a liczba potencjalnych beneficjentów jest niewielka. Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| WSPIERANIE ZRÓWNOWAŻONEJ GOSPODARKI WODNEJ | | | | | | | |
| Gospodarka ściekowa – wyłącznie dla projektów, których realizacja przyczyni się do wypełnienia przez daną aglomerację wymogów dyrektywy 91/271/EWG | OGRANICZONO ⁴³ | TAK - projekt generuje dochód | Zmniejszenie zanieczyszczenia wód i gruntów; Redukcja emisji gazów cieplarnianych; Zwiększenia ilości odpadów poddanych ponownemu wykorzystaniu i | Istotny wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze oczyszczania ścieków komunalnych, wynikających z dyrektywy Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotyczącej | Poprawa jakości życia; Poprawa zdrowia mieszkańców; Zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej i turystycznej; | DOTYCHCZASOWY PRZEBIEG WDRAŻANIA POIiŚ 2014-2020 Do 31.12.2018 w działaniu 2.3 POIiŚ podpisano 357 umów na łączną kwotę dofinansowania UE blisko 7 930 mln PLN; Dzięki realizacji projektów w działaniu 2.3 zrealizowana zostanie znaczna część | Beneficjentem projektów są JST oraz podmioty działające w ich imieniu, które mają bardzo ograniczone możliwości zaciągania zobowiązań. Projekt będzie generował dochód związany z opłatami za ścieki jednak w przypadku, gdy beneficjent nie pozyska dofinansowania w |

⁴² JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczony”**. Większość NGO nie ma zdolności do wypracowywania trwałej nadwyżki operacyjnej (czyli nadwyżki przychodów nad wydatkami w prowadzonej działalności statutowej) nie pozwala tej grupie podmiotów korzystać ze zwrotnych form wsparcia.

⁴³ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczony”**

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|--|--|--|---------------------------------------|--|---|
| <p>Beneficjent:</p> <p>JST i ich związki, działające w ich imieniu jednostki organizacyjne;</p> <p>Podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jednostek samorządu terytorialnego;</p> | | | <p>zmniejszeniu ilości odpadów składowanych;</p> | <p>oczyszczania ścieków komunalnych</p> <p>Na poziomie krajowym kluczowy wpływ na realizację Krajowego programu oczyszczania ścieków komunalnych.</p> | | <p>inwestycji przewidzianych w V AKPOŚK (AKPOŚK 2017).</p> <p>ŚRODKI KRAJOWE</p> <p>W perspektywie 2015-2020 NFOŚiGW wdraża ze środków krajowych program Gospodarka wodno-ściekowa w aglomeracjach. Dofinansowanie udzielne było na gospodarkę ściekową w ramach KPOŚK oraz na współfinansowanie projektów POIiŚ. W latach 2016-2018 udzielono zaledwie 11 pożyczek na kwotę 129,4 mln zł.</p> | <p>postaci dotacji, zachodzi obawa o niskie zainteresowanie realizacją projektów, a także przeniesienie podwyższonych kosztów kapitału na odbiorców ostatecznych, skutkujące podwyższeniem opłat za ścieki. W przypadku braku pozytywnej decyzji na podwyższenie stawki za ścieki przez organ regulujący taryfy, jakim jest PGW WP, zachodzi obawa o rentowność projektu.</p> <p>Dodatkowo, w aktualnie obowiązującej V AKPOŚK zaplanowano budowę prawie 14,7 tys. km oraz modernizację ponad 3,5 tys. km sieci kanalizacyjnej, a także wybudowanie 116 nowych oraz przeprowadzenie innych inwestycji na 1060 oczyszczalniach ścieków. Pomimo, iż część tych przedsięwzięć została już zrealizowana, nadal istnieją bardzo duże potrzeby w tym zakresie. Obecnie trwają prace nad kolejną VI aktualizacją programu, w</p> |

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPLYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|--|---|---|--|--|---|
| | | | | | | | której określone zostaną bieżące plany inwestycyjne w aglomeracjach. W związku z powyższym - Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF |
| WSPIERANIE PRZECHODZENIA NA GOSPODARKĘ O OBIEGU ZAMKNIĘTYM | | | | | | | |
| Systemy selektywnego zbierania odpadów komunalnych uwzględniające rozwiązania dotyczące zapobiegania powstawaniu odpadów lub ponowne użycie – działanie skierowane do JST oraz podmiotów wykonujących zadania własne JST Beneficjent: | OGRANICZO NY ⁴⁴ | TAK – projekt generuje dochód | Zwiększenie ilości odpadów poddanych ponownemu użyciu i recyklingowi; Zmniejszenie ilości odpadów składowanych oraz ograniczenie wytwarzania odpadów; Ograniczanie presji na gleby; Minimalizacja ilości odpadów kierowanych do składowania, co przekłada się na minimalizację emisji gazów cieplarnianych (zwł. metanu) | Realizacja projektów będzie miała wpływ na realizację zobowiązań akcesyjnych w obszarze gospodarowania odpadami komunalnymi, wynikających z <i>dyrektywy</i> Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów. Na poziomie krajowym kluczowymi dokumentami identyfikującymi faktyczne potrzeby w zakresie dostosowania | Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów; Poprawa zdrowia mieszkańców i redukcja zachorowalności; | PRZEBIEG WDRAŻANIA POIiŚ 2014-2020: Do 31.12.2018 w działaniu 2.2. POIiŚ podpisano 42 umowy ⁴⁵ na łączną kwotę dofinansowania UE 871,3 mln zł. W działaniu 2.2 dofinansowanie udzielane było w formie dotacji, a projekty wybierane były w trybie konkursowym. Wsparcie unijne w tym obszarze dla przedsiębiorców nie było udzielane. 30.09.2019 NFOŚiGW ogłosił konkurs w obszarze instalacji recyklingowych, w którym beneficjentem środków unijnych będą przedsiębiorcy. | Beneficjentem projektów będą JST, które mają bardzo ograniczone możliwości zaciągnięcia zobowiązań. Projekt będzie generował dochody, jednak w przypadku, gdy beneficjent nie pozyska dofinansowania w postaci dotacji, zachodzi obawa o niskie zainteresowanie realizacją projektów, a także przeniesienie podwyższonych kosztów kapitału na odbiorców ostatecznych, skutkujące podwyższeniem opłat za odpady. Zmienna i niepewna sytuacja (przetargowy system wyłania |

⁴⁴ JST mają możliwość zaciągnięcia zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągnięcia kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

⁴⁵ wg. stanu na 3.11.2019 r

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|--|--|---|--|--|--|
| JST, samorządowe jednostki budżetowe (zakłady komunalne) | | | Zwiększenie ilości odpadów poddanych recyklingowi; | do wymogów ww. dyrektywy są Krajowy plan gospodarki odpadami (KPGO) oraz wojewódzkie plany gospodarki odpadami (WPGO). Realizacja celów wyznaczonych w KPGO jest uzależniona m.in. od stworzenia infrastruktury gospodarki odpadami oraz objęcia wszystkich mieszkańców selektywnym systemem odbioru odpadów. | | Wsparcie inwestycji będzie udzielane w formie dotacji z uwzględnieniem zasad pomocy publicznej. ŚRODKI KRAJOWE W obszarze Racjonalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi NFOŚiGW posiada trzy programy odpowiadające zakresom, wytypowanym przez zespół obszarom do finansowania w postaci instrumentów finansowych. W latach 2016-2018 udzielono zaledwie 7 pożyczek o wartości 55,7 mln zł i było to średnio rocznie znacznie mniej niż w latach 2008-2015. Na niskie zainteresowanie może mieć wpływ zmiana procentu umorzenia z 30% w latach 2008-2015 do 10% w latach 2016-2018. Dla wnioskodawców, którzy nie mogą skorzystać z preferencyjne pożyczki ze względu na pomoc publiczną lub pomoc de minimis, wprowadzono komercyjną pożyczkę na zasadach komercyjnych, jednak od momentu | podmiotów realizujących obowiązki gminy w zakresie gospodarki odpadami, częste istotne zmiany w systemie prawnym), bardzo duże potrzeby gmin w zakresie gospodarki odpadami wynoszące nawet 25 mld ⁴⁶ zł oraz konieczność osiągnięcia efektów w zakresie osiągnięcia odpowiednich poziomów recyklingu, powodują, że zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF |
| Inwestowanie w instalacje do przetwarzania odpadów komunalnych zgodnie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami – działanie skierowane do JST, | OGRANICZO NY ⁴⁷ | TAK | Zwiększenie ilości odpadów poddanych ponownemu użyciu i recyklingowi; Zmniejszenie ilości odpadów składowanych oraz ograniczenie produkcji odpadów; | | Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów; Poprawa zdrowia mieszkańców i redukcja zachorowalności; | | Beneficjentem projektów są JST, które mają bardzo ograniczone możliwości zaciągnięcia zobowiązań. Projekt będzie generował dochody , jednak zmienna i niepewna sytuacja na rynku odpadów (system wyłania wykonawcy w przetargach), bardzo duże potrzeby gmin w |

⁴⁶ ibidem

⁴⁷ JST mają możliwość zaciągnięcia zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągnięcia kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPLYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDRÓŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|--|--|--|--|---|--|
| podmiotów wykonujących zadania własne JST oraz przedsiębiorców Beneficjent: JST, samorządowe jednostki budżetowe (zakłady komunalne) | | | Ograniczanie presji na gleby; Minimalizacja ilości odpadów kierowanych do składowania, która przekłada się na minimalizację emisji gazów cieplarnianych Zwiększenie ilości odpadów poddanych recyklingowi; | | | uruchomienia nie żadna firma nie była zainteresowana zaciągnięciem takiej pożyczki. | zakresie gospodarki odpadami, konieczność osiągnięcia efektów w zakresie odpowiednich poziomów recyklingu, powodują oraz ryzyko, że przypadku, braku pozyskania dofinansowania, zachodzi obawa o niskie zainteresowanie realizacją projektów, a także przeniesienie podwyższonych kosztów kapitału na odbiorców ostatecznych, skutkujące podwyższeniem opłat za odpady, powodują że zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Rozwijanie recyklingu odpadów Beneficjent – przedsiębiorcy | TAK | TAK | Zwiększenie ilości odpadów poddanych recyklingowi; Minimalizacja ilości odpadów kierowanych do składowania, która przekłada się na minimalizację emisji gazów cieplarnianych (zwł. metanu) | | Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów; Poprawa zdrowia mieszkańców i redukcja zachorowalności; | | TAK – beneficjentem są przedsiębiorstwa, które prowadzą dochodową działalność gospodarczą, które deklarują zwrot z prowadzonej działalności inwestycyjnej. Występuje luka finansowania. Jednak wysokie, postrzegane ryzyko inwestycyjne przyczyniło się do rekomendacji, połączenia IF z dotacją bezzwrotną. |
| Dążenie do minimalizacji | TAK | TAK | Ograniczania presji na gleby; | | Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów; | | TAK , luka finansowania jest stosunkowo duża. |

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|---|--|--|--|--|
| wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych Beneficjent: przedsiębiorcy | | | Minimalizację ilości odpadów kierowanych do składowania, która przekłada się na minimalizację emisji gazów cieplarnianych (zwł. metanu) Poprawą efektywności gospodarowania zasobami naturalnymi | | Poprawa zdrowia mieszkańców i redukcja zachorowalności; | | Zapewnienie IF o atrakcyjnych warunkach finansowania pozwoli na jego skuteczną dystrybucję. Demarkację z innymi instrumentami skierowanymi do firm produkcyjnych zapewni dolny limit pożyczkowy. |
| Zapobieganie powstawaniu odpadów żywności poprzez wykorzystanie niesprzedanych produktów spożywczych lub produktów spożywczych o krótkim terminie przydatności do spożycia Beneficjent: | OGRANICZONY ⁴⁸ – JST i NGO; TAK – przedsiębiorcy | NIE – projekty z zakresu banków produktów spożywczych nie generują dochodu, żywność przekazywana jest nieodpłatnie | Ograniczenia presji na gleby; Minimalizację ilości odpadów kierowanych do składowania, która przekłada się na minimalizację emisji gazów cieplarnianych Poprawą efektywności gospodarowania zasobami naturalnymi - marnotrawstwo żywności niszczy cenne zasoby używane do produkcji żywności (jak woda, | | Poprawa jakości życia; Dystrybuowanie żywności, a tym - ograniczenie liczby osób niedożywionych | | Beneficjentem projektów są JST oraz NGO, które mają bardzo ograniczone możliwości zaciągania zobowiązań . Projekt nie będzie generował dochodów , w związku z czym Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF . |

⁴⁸ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**. Większość NGO nie ma zdolności do wypracowywania trwałej nadwyżki operacyjnej (czyli nadwyżki przychodów nad wydatkami w prowadzonej działalności statutowej) nie pozwala tej grupie podmiotów korzystać ze zwrotnych form wsparcia.

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|--|---|--|--|---|--|--|
| JST / jednostki budżetowe / NGO, pośrednio również przedsiębiorcy | | | energia, praca, pieniądze) i wytwarza dodatkowe CO2 w gnijących składowiskach odpadów, co przyczynia się w znacznej mierze do zmian klimatycznych. | | | | |
| Rekultywacja, w tym remediacja, terenów zdegradowanych działalnością gospodarczą Beneficjent: JST, RDOŚ | NIE- RDOŚ OGRANICZONY ⁴⁹ - JST | NIE – projekt nie generuje dochodu | Ograniczanie presji na gleby; | | Zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, rekreacyjnej, turystycznej poprzez poprawę jakości środowiska naturalnego Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Usunięcie niewłaściwie składowanych lub magazynowanych odpadów i remediacja zanieczyszczonego terenu w celu przywrócenia zdegradowanym terenom wartości | NIE- RDOŚ OGRANICZONY ⁵⁰ - JST | NIE – projekt nie generuje dochodu | Ograniczanie presji na gleby; | | Zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, rekreacyjnej, turystycznej poprzez poprawę jakości środowiska naturalnego Poprawa jakości życia mieszkańców i turystów | | Ze względu na TYP Beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

⁴⁹ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”**

⁵⁰ ibidem

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPLYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|---|---|---|---|--|---|--|--|
| użytkowych Beneficjent: RDOŚ oraz JST | | | | | | | |
| Edukacja w zakresie gospodarki o obiegu zamkniętym Beneficjent: JST, administracja publiczna, NGO | NIE – administracja publiczna OGRANICZONY ⁵¹ – JST, NGO | NIE – projekt nie generuje dochodu | Pośrednio - ograniczenia presji na gleby; Pośrednio - Minimalizację ilości odpadów kierowanych do składowania; Zwiększenie ilości odpadów poddanych recyklingowi; | | Wzrost świadomości ekologicznej mieszkańców | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| SPRZYJANIE BIORÓŻNORODNOŚCI I ROZWOJOWI ZIELONEJ INFRASTRUKTURY W ŚRODOWISKU MIEJSKIM ORAZ ZMNIEJSZANIE ZANIECZYSZCZENIA | | | | | | | |
| Czynna ochrona na terenach chronionych wynikająca z planów zadań ochronnych lub planów ochrony oraz programów ochrony gatunków Beneficjent: | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej Ochrona, utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej | Realizacja projektów będzie miała istotny wpływ na wypełnienie zobowiązań akcesyjnych w obszarze ochrony przyrody, wynikających z dyrektywy 92/43/EWG w sprawie ochrony | Poprawa jakości środowiska naturalnego projekty przyczyniają się także do poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców, jak również zwiększenia atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej, rekreacyjnej, turystycznej. | DOTYCHCZASOWY PRZEBIEG WDRAŻANIA POIiŚ 2014-2020 – działanie 2.4 Do 31.12.2018 w działaniu 2.4 podpisano 129 umów, w których łączna wartość dofinansowania UE wynosi 464 mln zł, co stanowi około 73,8% aktualnej alokacji głównej | Ze względu na typ Beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

⁵¹ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”.** Większość NGO nie ma zdolności do wypracowywania trwałej nadwyżki operacyjnej (czyli nadwyżki przychodów nad wydatkami w prowadzonej działalności statutowej) nie pozwala tej grupie podmiotów korzystać ze zwrotnych form wsparcia.

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|---|---|--|---|--|--|
| NGO, administracja publiczna | | | Pochłanianie gazów cieplarnianych | siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa) oraz <i>dyrektywy</i> | | przeznaczonej na to działanie. Projekty były dofinansowane w postaci dotacji, maksymalny poziom dofinansowania to 85 do 100%. | |
| Monitoring przyrodniczy Beneficjent: administracja publiczna | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej | 2009/147/WE w sprawie ochrony ptactwa (dyrektywa ptasia). W myśl ww. dyrektywy każdy kraj członkowski UE ma obowiązek | Poprawa jakości środowiska naturalnego (pośrednio) | ŚRODKI KRAJOWE NFOŚiGW w obszarze <i>Ochrona i przywracanie różnorodności biologicznej i krajobrazowej</i> udziela dofinansowania w postaci dotacji. | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Uzupełnienie stanu wiedzy i konieczność prowadzenia dalszych badań Beneficjent: administracja publiczna | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej ochrona, utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej | Zapewnić siedliskom przyrodniczym i gatunkom wymienionym w załącznikach dyrektyw warunki sprzyjające ochronie lub zadbać o odtworzenie ich dobrego stanu m.in. | Poprawa jakości środowiska naturalnego (pośrednio) | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Działania informacyjne i zwiększające wiedzę o sieci Natura 2000, edukacja i udostępnienie turystyczne obszarów Beneficjent: | NIE - administracja publiczna OGRANICZENY ⁵² - JST | NIE – projekt nie generuje dochodu lub generuje je incydentalnie | Ochrona, utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej Bardziej efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej | poprzez wyznaczenie i objęcie ochroną obszarów, na których te siedliska i gatunki występują | Wzrost świadomości ekologicznej, poprzez poprawę jakości środowiska naturalnego projekty przyczyniają się także do poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców, jak również zwiększenia atrakcyjności rekreacyjnej, turystycznej. | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

⁵² ibidem

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDROŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|---|---|--|--|--|---|
| JST, administracja publiczna | | | | | | | |
| Opracowanie dokumentów planistycznych dla obszarów chronionych Beneficjent: administracja publiczna | NIE | NIE – projekt nie generuje dochodu | Ochrona, utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej Bardziej efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej | | Poprawa jakości środowiska naturalnego (pośrednio) | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| Zwalczanie gatunków obcych, w tym inwazyjnych Beneficjent: NGO, administracja publiczna | NIE - administracja publiczna OGRANICZONY ⁵³ – JST; NGO; | NIE – istnieje potencjalnie możliwość wystąpienia przychodów np. w projektach dot. usuwania inwazyjnych gatunków drzew, ze sprzedaży drewna, biomasy | Ochrona, utrzymanie i odtworzenie różnorodności biologicznej Bardziej efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej | | Poprawa jakości środowiska naturalnego; projekty przyczyniają się także do poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów (mogą wystąpić przychody, jednak nie gwarantują one możliwości spłaty rat inwestycyjnych) z tytułu realizacji projektu Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |

⁵³ ibidem

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDRÓŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|--|--|---|--|---|---|
| Odtwarzanie/udrażnianie korytarzy ekologicznych Beneficjent: NGO, JST, administracja publiczna | NIE - administracja publiczna OGRANICZONY ⁵⁴ - JST; NGO; | NIE - projekt nie generuje dochodu | Bardziej efektywne korzystanie z różnorodności biologicznej Pochłaniania gazów cieplarnianych | | Poprzez poprawę jakości środowiska naturalnego; projekty przyczyniają się także do poprawy jakości życia i zdrowia mieszkańców | | Ze względu na typ beneficjenta oraz brak dochodów z tytułu realizacji projektu, Zespół nie rekomenduje wprowadzenia IF. |
| OCHRONA I POPRAWA JAKOŚCI POWIETRZA | | | | | | | |
| Poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych oraz uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych | TAK - mieszkańcy; OGRANICZONY ⁵⁵ - JST | TAK - termomodernizacja budynku generuje oszczędności, w postaci niższych opłat za ogrzewanie | Poprawa jakości powietrza; Ograniczenie ilości CO ₂ ; Poprawa efektywności energetycznej; | <i>Dyrektywa</i> Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystszy powietrza dla Europy, określa mechanizmy przeciwdziałania nadmiernemu zamieszczenia powietrza dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. | Poprawa jakości życia i zdrowia mieszkańców, jak również zwiększenie atrakcyjności osiedleńczej, inwestycyjnej, rekreacyjnej, turystycznej; Zmniejszenie zachorowalności na choroby związane z górnymi drogami oddechowymi; | Od września 2018 r. jest realizowany krajowy Program <i>Czyste Powietrze</i> , w ramach którego udzielano jednak przede wszystkim wsparcia bezwrotnego, obok pożyczki (1,8 mld zł, z czego 409 mln zł stanowiły wnioski o pożyczkę z Programu). | TAK - dla części beneficjentów, których dochody pozwalają na spłatę zobowiązań. Realizacja projektu generuje oszczędności na wydatkach związanych z ogrzewaniem domu. Z Instrumentów Finansowych należy wykluczyć osoby ubogie energetycznie oraz będące w trudnej sytuacji finansowej. |

⁵⁴ ibidem

⁵⁵ JST mają możliwość zaciągania zobowiązań, jednak ze względu na opisaną w rozdziale 1.5 trudną sytuację finansową JST, zespół uznał, iż **możliwość zaciągania kolejnych, dodatkowych zobowiązań przez JST jest niewielka. Na potrzeby raportu zapisano jako „ograniczona”.**

| OBSZARY OCHRONY ŚRODOWISKA / TYPY PROJEKTÓW | POTENCJAŁ DO ZACIĄGANIA ZOBOWIĄZAŃ Z TYTUŁU IF | PROJEKT GENERUJE DOCHÓD LUB OSZCZĘDNOŚCI | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – ŚRODOWISKOWY | WPŁYW NA REALIZACJĘ ZOBOWIĄZAŃ AKCESYJNYCH | REALIZOWANY CEL PUBLICZNY – SPOŁECZNY | DOTYCHCZASOWE DOŚWIADCZENIA WE WDRAŻANIU | CZY REKOMENDOWANE WDRÓŻENIE IF ORAZ UZASADNIENIE |
|--|--|--|--|---|---------------------------------------|--|--|
| budynków mieszkalnych Beneficjent: JST, indywidualni mieszkańcy | | | | w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu | | | |

3. TYPY PROJEKTÓW, W ODNIESIENIU DO KTÓRYCH ZASTOSOWANIE INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH JEST ZASADNE

3.1. ROZWIJANIE RECYKLINGU ODPADÓW – DZIAŁANIE SKIEROWANE DO PRZEDSIĘBIORCÓW

ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA ZASTOSOWANIEM NIEDOTACYJNEJ FORMY WSPARCIA

Wykorzystaniu niedotacyjnych form wsparcia sprzyja to, że inwestycje przedsiębiorstw z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów obejmują majątek trwały, który stanowi dobrą podstawę zabezpieczenia zaciągniętego zobowiązania. Niemniej kluczowe dla rekomendacji o wykorzystaniu instrumentów finansowych było zapotrzebowanie przedsiębiorców z branży na zewnętrzne finansowanie inwestycji, które zostało zbadane w badaniu ankietowym tej grupy podmiotów gospodarczych.

Inwestycje przedsiębiorstw branży zagospodarowania i recyklingu odpadów

Przedsiębiorstwa z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów realizowały powszechnie, w ostatnich trzech latach, inwestycje w podstawowym obszarze działalności. Ich przeprowadzenie zadeklarowało – w badaniu ankietowym – aż 84% badanych firm.

Firmy często korzystały ze zwrotnych form finansowania. I tak – mimo że głównym źródłem finansowania były środki własne firm (54% przypadków) – ze źródeł dłużnych skorzystała blisko połowa firm z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów (49% z nich). Jednocześnie kredyt bankowy stanowił źródło finansowania dłużnego w przypadku 25% ankietowanych. Należy podkreślić, że **ważne źródło pozabankowego finansowania potrzeb inwestycyjnych analizowanej grupy przedsiębiorstw stanowiła oferta Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.** Niemniej, przedsiębiorstwa zajmujące się zagospodarowaniem i recyklingiem odpadów stosunkowo rzadko wykorzystywały pożyczkę z NFOŚiGW jako główne źródło finansowania inwestycji⁵⁶.

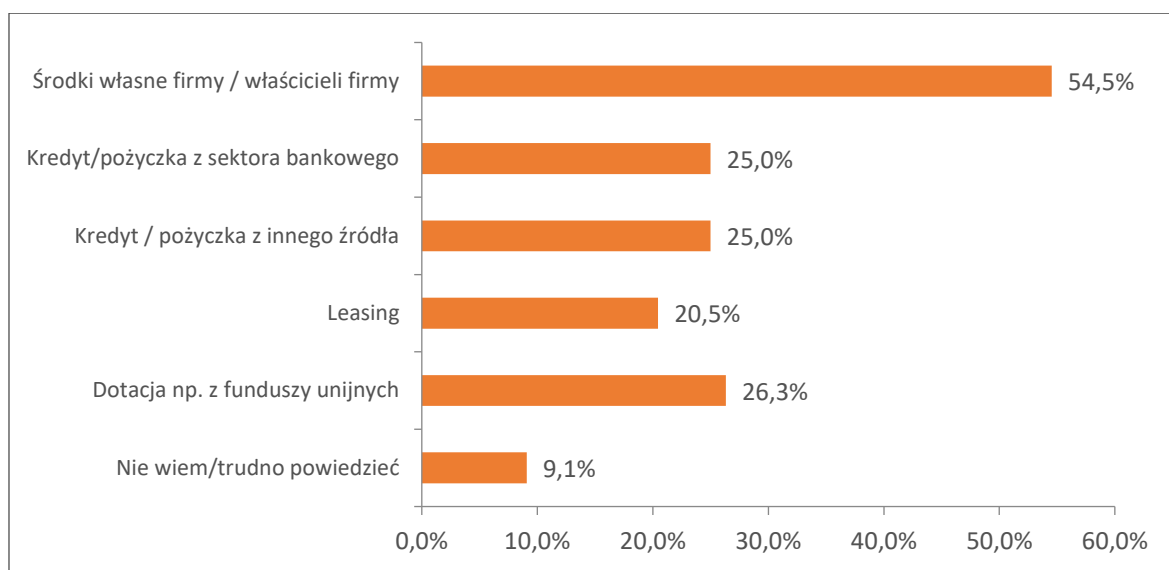
Inwestycyjna luka finansowa

Interwencję publiczną w obszarze zagospodarowania i recyklingu odpadów uzasadnia przede wszystkim występowanie luki finansowania dla tego rodzaju projektów. Szacunek luki finansowania opieramy na wynikach ankiety wśród przedsiębiorstw z branży. Większość przedsiębiorców nie ubiegała się – w ostatnich trzech latach – o kredyt lub pożyczkę, przede wszystkim ze względu na brak określonych potrzeb. Niemniej część ankietowanych wskazywała również na niemożność uzyskania kredytu lub pożyczki na sfinansowanie tego rodzaju projektu. Na tę okoliczność wskazywało 8% przedsiębiorców z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów. Oznaczałoby to, że 691 przedsiębiorców, głównie

⁵⁶ Szerzej opisujemy ten problem w części poświęconej ryzykom związanym z zastosowaniem niedotacyjnej formy wsparcia.

mikrofirm, znajdowało się w luce finansowania⁵⁷. W ujęciu wartościowym lukę finansowania szacujemy na **51,9 mln zł**. Jeśli uwzględnić również tych ankietowanych, którzy wskazywali na brak dostępu do komercyjnego finansowania ze względu na jego wysoki koszt, luka finansowania powiększyłaby się do **87,9 mln zł** w ujęciu trzyletnim. Ten teoretyczny szacunek wskazuje na górne ograniczenie wymaganej skali interwencji, która pozwoliłaby na wyeliminowanie opisywanej niesprawności rynku, gdyby wsparcie publiczne dotarło do każdej firmy objętej luką finansowania⁵⁸. Powyższa luka finansowania pozostaje stosunkowo niewielka.

Wykres 5. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: Z JAKICH ŹRÓDEŁ SFINANSOWALI PAŃSTWO INWESTYCJĘ?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CATI/CAWI z przedsiębiorstwami z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów $n = 68$. Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

Rentowność inwestycji

Należy w tym miejscu wskazać, że projekty inwestycyjne przedsiębiorstw branży zagospodarowania i recyklingu odpadów stanowią podstawowe źródło uzyskiwanych przez nie w przyszłości dochodów. Powinny być więc potencjalnie rentowne. Przedsiębiorstwa w analizowanej branży deklarują uzyskanie zwrotu z inwestycji. Ogólnie **nakłady zwracały się** lub mają się zwrócić **w okresie do 20 lat**. Największy odsetek ankietowanych (58%) stwierdził, że inwestycja zwróciła lub zwróci się w okresie od 6 do 10 lat. Niemniej **duża część ankietowanych (45%) nie widziała lub nie była pewna, czy inwestycja zwróci się i będzie**

⁵⁷ W szacunku wykorzystano dane GUS o liczebności przedsiębiorstw w branży (PKD 38) w sierpniu 2019 r.

⁵⁸ Opisywana w tym miejscu luka finansowania odnosi się do zapotrzebowania tych podmiotów na instrumenty finansowe, którego jednak nie uzyskały. Należy opisywaną lukę odróżnić od podażowej luki inwestycyjnej, która jest znacznie większa. Niemniej w tym przypadku przedsiębiorcy nie będą korzystali z finansowania komercyjnego za pomocą pożyczki lub kredytu, ale m. in. ze środków własnych, dotacji bezzwrotnej.

rentowna. Świadczy to o wysokim, postrzeganym ryzyku tego rodzaju inwestycji. Może to wynikać z niepewności dotyczącej przyszłych rozwiązań regulacyjnych i wynikającej z tego opłacalności działalności recyklingowej. Nie bez znaczenia jest tu również długi okres wymagany dla zwrotu kapitałochłonnych inwestycji recyklingowych. Powyższe okoliczności wskazują na to, że – mimo zapotrzebowania na instrumenty finansowe – **przyszły program wsparcia za pomocą instrumentów finansowych powinien uwzględniać wysokie postrzegane ryzyko tego rodzaju projektów inwestycyjnych i zawierać dodatkową, bezzwrotną zachętę.** Pełniłaby ona dwojaką funkcję: zwiększałaby zapotrzebowanie na instrumenty finansowe, którymi – jak wskazywaliśmy wcześniej – przedsiębiorstwa z branży są zainteresowane w niewielkim stopniu, po drugie, element wsparcia bezzwrotnego zmniejszałby postrzegane przez potencjalnych beneficjentów ryzyko inwestycyjne projektów i skróciłby czas niezbędny do spłaty zadłużenia.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę jeszcze na przynajmniej trzy czynniki ogólnogospodarcze, które będą miały w najbliższych latach wpływ na zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji tego rodzaju. Recykling odpadów w Polsce nie może – ze względu na jedną z najwyższych w Europie dynamikę wzrostu płac realnych⁵⁹ – opierać się na metodach pracochłonnych. W istocie zatem można oczekiwać – w najbliższych latach – dużego zapotrzebowania na inwestycje kapitałowe w branży recyklingowej. Zapotrzebowanie na inwestycje recyklingowe w Polsce zwiększy również podnoszenie wymogów dotyczących udziału zagospodarowanych i przetworzonych odpadów. Można założyć, że dotychczasowa polityka środowiskowa w tym obszarze w Unii Europejskiej będzie kontynuowana, co pozytywnie wpłynie na zapotrzebowanie na kapitał zewnętrzny dla sfinansowania niezbędnych inwestycji przedsiębiorców w branży. Należy także wskazać, że duża część recyklingu odpadów miała miejsce w rozwijających się i wschodzących gospodarkach Azji. Wynikało to przede wszystkim z niskich kosztów siły roboczej w tych krajach, ale i silnej bazy przemysłowej takich państw, jak Chiny, czy Indie. Niemniej kolejne kraje Azji, w tym Chiny, Indie, jak i Filipiny, zamykały w ostatnim czasie swoje rynki dla importu dużej części odpadów z krajów rozwiniętych. Należy wskazać, że strategia Unii Europejskiej zakłada przetwarzanie wszelkich odpadów zgromadzonych na terenie Unii Europejskiej. Ma to w szczególności zaowocować czterokrotnym zwiększeniem zdolności do recyklingu tworzyw sztucznych na terenie Unii Europejskiej do 2030 r.⁶⁰ Będzie to w perspektywie średnio- i długookresowej pozytywnie wpływało na popyt na zagospodarowanie i recykling odpadów w Polsce.

⁵⁹ OECD, Average annual wages, Paris 2019.

⁶⁰ Komisja Europejska, Europejska strategia na rzecz tworzyw sztucznych w gospodarce o obiegu zamkniętym, COM/2018/028, Bruksela 2018.

Analizowany obszar inwestycyjny dotyczy szczególnej grupy przedsiębiorców z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów. W efekcie wielkość luki finansowania oraz liczba przedsiębiorstw znajdujących się w niej pozostaje ograniczona. Stanowi to barierę dla wdrażania instrumentu finansowego w większej skali. Trudniej będzie również pozyskać pośredników finansowych. Należy wskazać, że zainteresowanie pośredników finansowych środowiskowymi instrumentami finansowymi w ramach poszczególnych RPO było w perspektywie finansowej na lata 2014-2020 niewielkie. Podobnej sytuacji można oczekiwać w przypadku dedykowanego instrumentu POIiŚ.

Dźwignia finansowa stanowi jeden z najważniejszych aspektów wartości dodanej dla instrumentów finansowych. Niemniej w analizowanym obszarze nie należy oczekiwać, że osiągnie ona znaczący poziom. **Wkład pośredników finansowych do instrumentu powinien w tym przypadku pozostać na niewysokim poziomie (5% lub mniej)**, by nie zniechęcać instytucji finansowych do udziału w przetargach na wybór pośredników.

Pożyczki, również z funduszy wojewódzkich, służyły najczęściej jako źródło zapewnienia wkładu własnego do projektu unijnego. Dane dotyczące projektów inwestycyjnych bez udziału środków unijnych, a sfinansowanych ze środków NFOŚiGW (tabela nr 4) wskazują na niewielkie zainteresowanie tego rodzaju finansowaniem, w szczególności w ostatnich trzech latach. **Nawet w okresie największego zainteresowania pożyczkami z NFOŚiGW w latach 2010-2015, udzielano wsparcia przeciętnie niespełna 18 razy rocznie.** Pożyczkę z NFOŚiGW zaciągnęło mniej, niż 2% małych, średnich lub dużych podmiotów gospodarczych, działających w tym okresie w branży⁶¹. Wpływ na spadek zainteresowania pożyczkami mogło mieć również zmniejszenie poziomu umorzenia (z 30% do 10%) wielkości udzielonego wsparcia. Nie bez znaczenia było również to, że obowiązywał wymóg trwałości, choć pożyczki udzielano ze środków krajowych⁶². Jednocześnie należy wskazać, że NFOŚiGW finansuje projekty o dużej wartości i skali oddziaływania (np. spalarnie odpadów, instalacje MBP). **Stąd zasadne było ustanowienie szczególnych kryteriów udzielania wsparcia.**

Dystrybucji wsparcia zwrotnego nie sprzyja okoliczność, że dotychczasowe finansowanie inwestycji w branży oparte było w istotnej części na wsparciu dotacyjnym. Spośród podmiotów, które zadeklarowały korzystanie ze wsparcia bezzwrotnego, większość z nich deklarowała udział dotacji na poziomie wyższym niż 50%. Tłumaczy to z pewnością oczekiwania przedsiębiorców dotyczące udziału dotacji w montażu finansowym projektu inwestycyjnego.

⁶¹ Wg danych GUS o liczbie przedsiębiorstw w analizowanej branży.

⁶² Wpływowi wymogu trwałości na dystrybucję mniej atrakcyjnego wsparcia zwrotnego poświęcono osobne rozważania w rozdziale szóstym niniejszego raportu.

Stosunek ankietowanych do korzystania ze wsparcia zwrotnego zmieniał się wówczas, gdy montaż finansowy zapewniał im bezzwrotną korzyść. Minimalny poziom bezzwrotnej korzyści w całkowitej wartości inwestycji kształtował się – w deklaracjach ankietowanych – na poziomie około 50%. Na tak wysoki poziom oczekiwań potencjalnych beneficjentów wskazywali również rozmówcy w przeprowadzonym badaniu jakościowym. Stąd też w dalszej części analizy proponujemy stworzenie instrumentu mieszanego łączącego wsparcie zwrotne z dotacją inwestycyjną.

TABELA 4. LICZBA POŻYCZEK UDZIELONYCH PRZEZ NFOŚiGW NA RZECZ PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W OBSZARZE *OCHRONA POWIERZCHNI ZIEMI I GOSPODARKA ODPADAMI* (BEZ PROJEKTÓW UNIJNYCH) W LATACH 2008-2018

| Rok zawarcia umowy | Liczba podpisanych umów | Kwota umowy | Koszt całkowity realizacji zadania |
|--------------------|-------------------------|----------------------|------------------------------------|
| 2008 | 3 | 8 967 182 | 17 322 831 |
| 2009 | 4 | 11 870 140 | 20 869 718 |
| 2010 | 17 | 82 163 513 | 126 518 025 |
| 2011 | 26 | 156 412 878 | 400 037 142 |
| 2012 | 10 | 107 777 917 | 190 753 653 |
| 2013 | 20 | 200 837 257 | 306 598 070 |
| 2014 | 14 | 358 023 256 | 528 844 186 |
| 2015 | 18 | 176 270 175 | 255 968 008 |
| 2016 | 3 | 8 102 996 | 18 603 088 |
| 2017 | 2 | 5 278 269 | 8 116 005 |
| 2018 | 2 | 42 287 614 | 58 625 718 |
| Razem | 119 | 1 157 991 196 | 1 932 256 443 |

Źródło: Dane NFOŚiGW.

ZALECANY TYP WSPARCIA DOTACYJNEGO

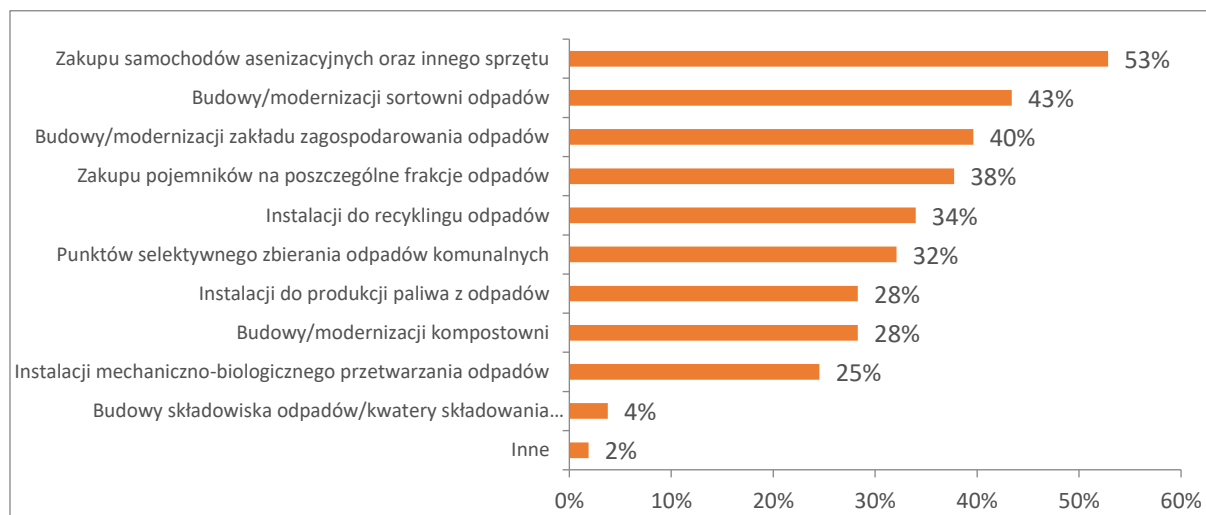
Zalecamy wsparcie za pomocą instrumentu mieszanego, łączącego pożyczkę z dotacją inwestycyjną. Pożyczka i dotacja powinny być przyznawane równolegle przez ten sam podmiot w formule *one-stop-shop*. Oznacza to, że ten sam podmiot powinien podejmować decyzję zarówno w komponentie pożyczkowym, jak i dotacyjnym.

Instrument pożyczkowy powinien pozwolić na sfinansowanie dużych inwestycji w zagospodarowanie i recykling odpadów. Wyniki badania ankietowego, jak również informacje o wartości pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW, wskazują na to, że **górny limit pożyczkowy** powinien sięgać przynajmniej **30 mln zł**. **Maksymalny okres finansowania** nie powinien przekraczać **20 lat**. **Udzielenie dotacji powinno być uzależnione od skorzystania ze wsparcia zwrotnego**. **Udział wsparcia bezzwrotnego** nie powinien przekroczyć **50%** całkowitego kosztu inwestycji i nie powinien być wyższy, niż wysokość udzielonej pożyczki.

Należy dopuścić nie tylko finansowanie nakładów bezpośrednich, takich jak m.in. instalacje do recyklingu odpadów, kompostownie, ale także inwestycji im towarzyszących lub uzupełniających. Proponujemy również rozważyć finansowanie pożyczkowe wydatków rozwojowych.

Jednocześnie należałoby rozważyć wyłączenie części nakładów inwestycyjnych z bezzwrotnego dofinansowania. Mogłyby to być w szczególności te elementy majątku trwałego, które są łatwiejsze do odsprzedaży. Wyróżnić tu można m. in. nakłady na samochody asenizacyjne lub ruchomości w postaci maszyn i urządzeń o ogólnym zastosowaniu, pojemników na odpady. Brak wymogu trwałości względem tej części majątku trwałego będzie stanowić zachętę dla przedsiębiorców z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów do korzystania ze wsparcia za pomocą instrumentów finansowych, jak również aktywnego zarządzania elementami majątku trwałego, gdyż wymogi trwałości nie będą ograniczały tego rodzaju działań przedsiębiorców. W tym miejscu warto wskazać, że duża część deklarowanych zamierzeń inwestycyjnych przedsiębiorstw z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów dotyczy elementów majątku trwałego, które są stosunkowo łatwo zbywalne. I tak - aż 53% deklaracji dotyczyło zakupu samochodów asenizacyjnych lub innego sprzętu. W 38% przypadków przyszłe inwestycje dotyczyły zakupu pojemników. Tego rodzaju nakłady inwestycyjne i koszty kwalifikowane powinny być finansowane w pierwszej kolejności ze środków zwrotnych⁶³..

WYKRES 6. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAKIEGO RODZAJU INWESTYCJE CHCIELIBY PAŃSTWO ZREALIZOWAĆ?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CATI/CAWI z przedsiębiorstwami z branży zagospodarowania i recyklingu odpadów n = 53. Pytanie wielokrotnego wyboru, odpowiedzi nie sumują się do 100%.

⁶³ W przypadku instrumentów finansowych, które nie wiążą się z obowiązkiem zachowania trwałości projektu, ustanawia się zabezpieczenia majątkowe. Ich rodzaj oraz sposób ustanawiania powinny zależeć od polityki pośrednika finansowego

TABELA 5. ANALIZA SWOT

| MOCNE STRONY | SŁABE STRONY |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • duży udział firm z branży dokonujących inwestycji w ostatnich trzech latach (85%); • przedsiębiorstwa produkcyjne częściej niż firmy z innych sektorów gospodarki korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji; • wysoki odsetek firm z branży korzystających z długu w finansowaniu inwestycji (49%). | <ul style="list-style-type: none"> • niewiele firm w branży; • choć inwestycje w branży ogólnie rentowne, duży poziom niepewności przedsiębiorców co do opłacalności przeprowadzonych inwestycji w przyszłości, • niestabilność relacji biznesowych z dostawcami odpadów do recyklingu, w tym z JST; • potencjalne trudności z zabezpieczaniem finansowania dużych inwestycji w branży; • konieczność udzielania pożyczek na zasadach pomocy publicznej a nie pomocy <i>de minimis</i> ze względu na wartość udzielanego wsparcia; • niewielka liczba pożyczek udzielonych przez NFOŚiGW oraz wfośigw ze środków własnych; • brak wyspecjalizowanych pośredników w finansowaniu inwestycji branży. |
| SZANSE | ZAGROŻENIA |
| <ul style="list-style-type: none"> • oczekiwany kierunek ewolucji polityki ochrony środowiska sprzyjający dla branży; • rosnąca wielkość rynku recyklingu, także na skutek ograniczenia zagospodarowania i przetwarzania odpadów przez wschodzące gospodarki Azji; • szybko rosnące płace w Polsce ogólnie sprzyjające dla automatyzacji i inwestycji w branży recyklingowej. | <ul style="list-style-type: none"> • ryzyko zmian prawnych skutkujących brakiem opłacalności prowadzonej działalności recyklingowej w określonych obszarach; • ceny surowców odzyskanych i produktów uzyskanych w procesie recyklingu są mniej stabilne i wahają się bardziej niż przemysłowych produktów końcowych; • niewielka luka finansowania dłużnego w branży; • oczekiwanie bardzo wysokiej korzyści bezzwrotnej w publicznych programach wsparcia. |

Źródło: Opracowanie własne.

3.2. DĄŻENIE DO MINIMALIZACJI WYTWARZANIA ODPADÓW W PROCESACH PRODUKCYJNYCH

ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA ZASTOSOWANIEM NIEDOTACYJNEJ FORMY WSPARCIA

Za wykorzystaniem instrumentów finansowych dla wsparcia przedsiębiorstw w minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych przemawia szereg argumentów. Przedsiębiorstwa przemysłowe – w odróżnieniu od usługowych – posiadają najczęściej majątek trwały, niezbędny dla realizacji procesów produkcyjnych. Majątek produkcyjny stanowi dobrą podstawę dla zabezpieczenia finansowania zwrotnego. Niejednokrotnie przedsiębiorstwa produkcyjne mogą również zapewnić zabezpieczenie na nieruchomościach. Najważniejszym jednak argumentem na rzecz wykorzystania instrumentów finansowych jest skłonność przedsiębiorstw produkcyjnych do inwestowania w minimalizację odpadów w procesach produkcyjnych.

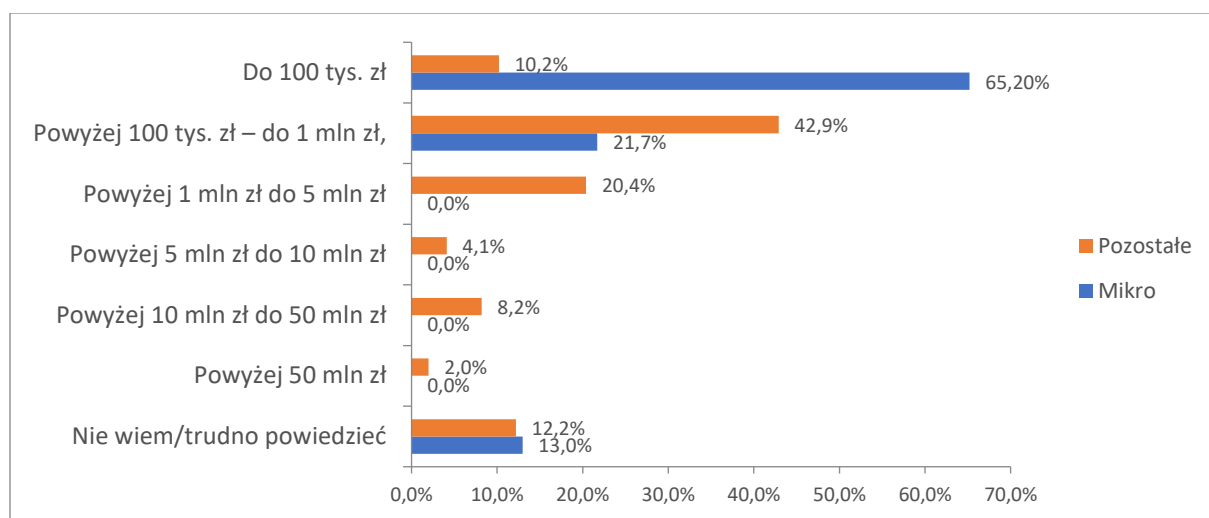
Inwestycje przedsiębiorstw sektora produkcyjnego

Przedsiębiorstwa z sektora przetwórstwa przemysłowego realizowały w ostatnich trzech latach inwestycje w zakresie minimalizacji wytwarzania odpadów. Takie inwestycje zadeklarowało – w przeprowadzonym badaniu ilościowym – **15% mikrofirm oraz aż co trzecia firma zatrudniająca więcej niż 9 pracowników.**

Przedsiębiorstwa inwestujące w minimalizację wytwarzania odpadów korzystały w umiarkowanym stopniu ze zwrotnych form finansowania. Głównym źródłem finansowania były środki własne firm (73% przypadków). Z kredytu bankowego skorzystała co piąta firma przetwórstwa przemysłowego, z leasingu – co ósma, a pożyczkę spoza sektora bankowego na ten cel zaciągnęło mniej niż 5% ankietowanych przedsiębiorstw. Mikrofirmy znacznie rzadziej korzystały z finansowania bankowego, jedynie 13% z nich zaciągnęło kredyt na taką inwestycję. W grupie pozostałych firm korzystanie z kredytu inwestycyjnego na ten cel zadeklarowało 33% ankietowanych.

Należy zwrócić uwagę, że występuje wyraźna różnica w wielkości i charakterze dokonanych inwestycji w grupie mikrofirm oraz małych, średnich i dużych podmiotów gospodarczych. Te ostatnie inwestują istotnie wyższe kwoty w minimalizację wytwarzania odpadów. Mikroprzedsiębiorstwa zainteresowane są inwestycjami poniżej 1 mln zł. Jednocześnie – w grupie przedsiębiorstw zatrudniających więcej niż 9 pracowników – jedynie 10% ankietowanych zadeklarowało inwestycje na ten cel w wysokości przekraczającej 10 mln zł w okresie ostatnich trzech lat.

WYKRES 7. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAKI BYŁ/BĘDZIE CAŁKOWITY KOSZT INWESTYCJI?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CATI/CAWI z przedsiębiorstwami przemysłowymi. N=300 (n=72).

Inwestycyjna luka finansowa

Interwencję publiczną w minimalizację wytwarzania odpadów uzasadnia przede wszystkim występowanie luki finansowania dla tego rodzaju projektów. Opisywaną lukę można zdefiniować jako niemożność sfinansowania inwestycji przez przedsiębiorcę za pomocą kapitału zewnętrznego, mimo występowania takiej potrzeby. Szacunek luki finansowania opieramy o wyniki ankiety wśród przedsiębiorstw sektora przetwórstwa przemysłowego. Większość przedsiębiorców nie ubiegała się – w ostatnich trzech latach – o kredyt lub pożyczkę, przede wszystkim ze względu na brak określonych potrzeb. Niemniej część ankietowanych wskazywała również na niemożność uzyskania kredytu lub pożyczki na sfinansowanie tego rodzaju projektu. Na tę okoliczność wskazywało 2% podmiotów gospodarczych w grupie mikroprzedsiębiorstw oraz 1% pozostałych firm sektora przetwórstwa przemysłowego. Oznaczałoby to, że **7 tys. mikroprzedsiębiorstw oraz 316 podmiotów gospodarczych zatrudniających więcej, niż 9 pracowników**, znajdowało się w luce finansowania⁶⁴. W ujęciu wartościowym trzyletnią lukę finansowania szacujemy na **1,07 mld zł** w grupie mikroprzedsiębiorstw oraz **1,46 mld zł** dla pozostałych, większych podmiotów gospodarczych⁶⁵. Ten teoretyczny szacunek wskazuje na górne ograniczenie wymaganej skali interwencji, która pozwoliłaby na wyeliminowanie opisywanej niesprawności rynku, gdyby wsparcie publiczne dotarło do każdej firmy objętej luką finansowania. Jednocześnie stosunkowo duża wielkość luki finansowania uzasadnia wykorzystanie niedotacyjnych form wsparcia przedsiębiorstw w tym obszarze interwencji publicznej.

⁶⁴ W szacunku wykorzystano dane GUS o liczebności przedsiębiorstw w sektorze przetwórstwa przemysłowego w sierpniu 2019 r.

⁶⁵ Ten szacunek oparto na przeciętnej wartości inwestycji w zakresie minimalizacji wytwarzania odpadów, które realizowały przedsiębiorstwa w sektorze w ostatnich trzech latach.

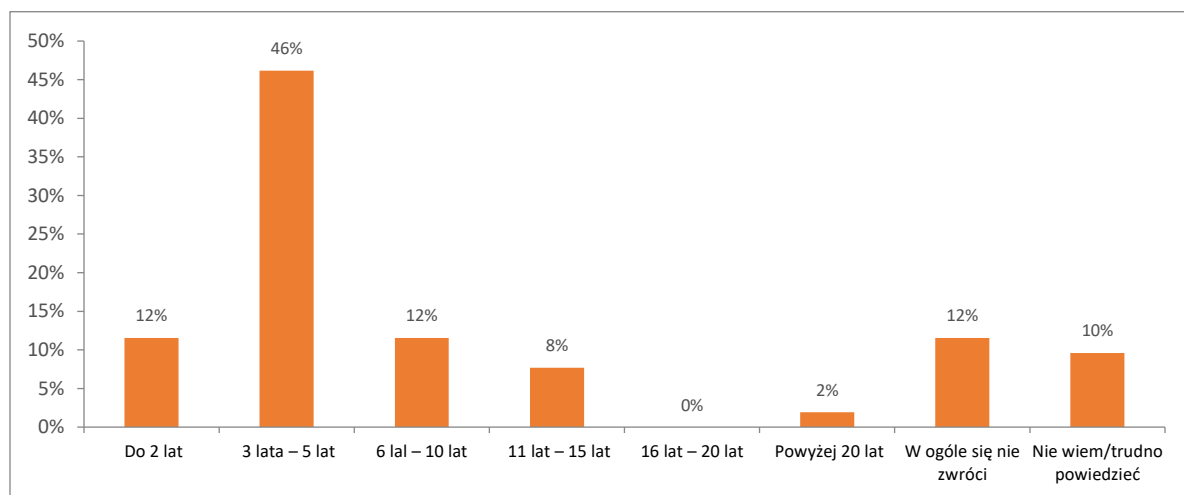
Rentowność inwestycji

Należy w tym miejscu wskazać, że projekty inwestycyjne z zakresu minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych przynoszą oszczędności w wykorzystywaniu zasobów przez przedsiębiorstwa. Mogą więc być potencjalnie rentowne. **Przedsiębiorstwa sektora przemysłowego deklarują uzyskanie zwrotu z inwestycji w minimalizację wytwarzania odpadów.** Ogólnie inwestycje w minimalizację wytwarzania odpadów zwracały się w okresie **do 15 lat**. Jedynie 12% ankietowanych zadeklarowało, że dokonana inwestycja okazała się być nierentowna i nie przyniosła zwrotu. Natomiast 10% respondentów nie potrafiło oszacować okresu zwrotu. Największy odsetek ankietowanych (46%) stwierdził, że inwestycja zwróciła lub zwróci się w okresie od 3 do 5 lat. Pozwala to na wniosek, że inwestowanie w minimalizację wytwarzania odpadów było – dla przedsiębiorstw sektora przetwórczego – ogólnie rentowne, a perspektywa inwestycyjna nie przekracza 15 lat.

Lepsze wykorzystanie zasobów publicznych

Forma zwrotna sprzyja lepszemu wykorzystaniu wsparcia publicznego. Jak wskazał jeden z rozmówców w badaniu, wykorzystanie zwrotnej formy wsparcia pozwala uniknąć *problemu* tzw. „złotych klamek” w projektach dotacyjnych, czyli tendencji do zawyżania kosztów projektu dotacyjnego przez beneficjentów. Jednocześnie należy wskazać, że przedsiębiorcy – w przeprowadzonym badaniu ankietowanym deklarowali zainteresowanie wsparciem zwrotnym, w szczególności gdy miałyby ono charakter preferencyjny (obniżone oprocentowanie).

WYKRES 8. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAK PAŃSTWO SĄDZI, PO ILU LATACH OD ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI ZWRÓCI SIĘ JEJ CAŁKOWITY KOSZT?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CATI/CAWI z przedsiębiorstwami przemysłowymi n=300 (n=52).

Należy wskazać, że sektor przetwórstwa przemysłowego **nie jest** – w odróżnieniu od branży zagospodarowania i recyklingu odpadów – **jednorodny**. W skład sektora wchodzi 24 branże, które różnią się od siebie istotnie pod względem produkowanych dóbr i wykorzystywanej technologii. Przekłada się to na zróżnicowane potrzeby inwestycyjne firm z poszczególnych branż. W efekcie, kwalifikowalność różnego rodzaju nakładów należałoby określić jedynie bardzo ogólnie. Dopuszczalne nakłady inwestycyjne powinny obejmować nie tylko maszyny i urządzenia, ale również niezbędne inwestycje na nieruchomościach. Kwalifikowalność powinna być określona przez cel, jakim jest osiągnięcie efektu środowiskowego w postaci zmniejszenia ilości wytwarzanych odpadów w procesach produkcyjnych. Oznacza to, że **trudniejsze będzie kontrolowanie wydatkowania środków** udostępnionych w ramach instrumentu finansowego.

Swoiste ryzyko dla realizacji instrumentu finansowego stanowi jego wyspecjalizowany charakter. Nie zapewnia on bowiem wsparcia dla ogólnych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw produkcyjnych. **Na rynku jest niewielu pośredników finansowych, którzy posiadają doświadczenie w dystrybucji tego rodzaju finansowania**. Trudno byłoby zatem znaleźć alternatywę dla pełnienia tej funkcji przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, fundusze wojewódzkie czy też Bank Ochrony Środowiska. Jednocześnie duża część przedsiębiorstw produkcyjnych nie korzystała z usług wspomnianych instytucji finansowych. Nie ułatwi to dystrybucji środków w ramach proponowanego instrumentu finansowego.

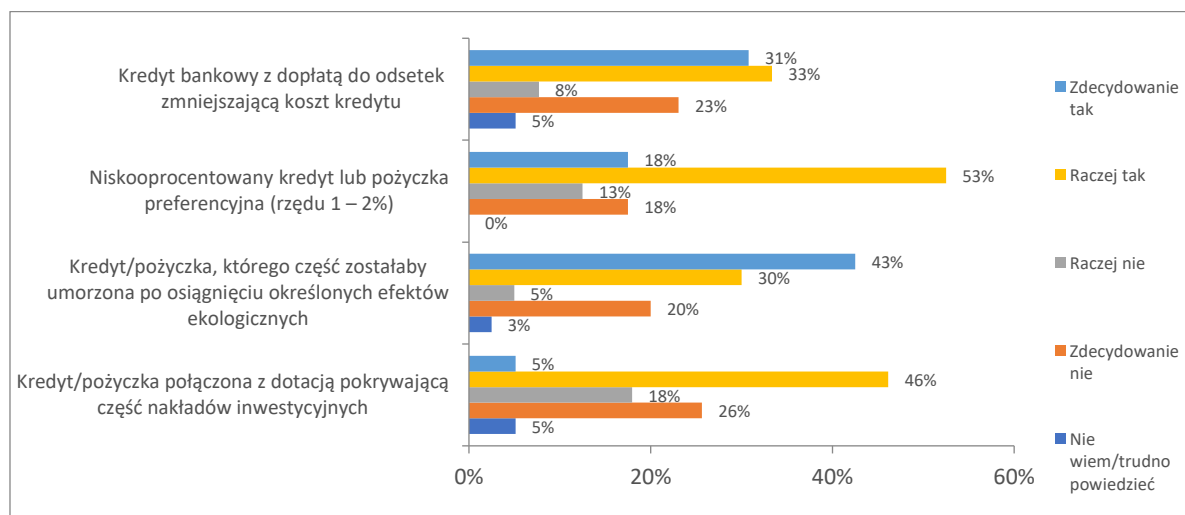
Ze względu na oferowanie pożyczek o dużej wartości, nie będzie można udzielać wsparcia w oparciu o zasady pomocy *de minimis*. Wykorzystanie tej podstawy udzielania pomocy ułatwiłoby ogólnie dystrybucję instrumentów pożyczkowych ze względu na jej powszechną znajomość wśród pośredników finansowych, w tym w wydawaniu zaświadczeń o udzielaniu pomocy *de minimis*. Niemniej należy podkreślić, że wielu potencjalnych pośredników finansowych posiada już doświadczenie w zakresie udzielania wsparcia za pomocą instrumentów finansowych na zasadach pomocy publicznej, w szczególności regionalnej pomocy inwestycyjnej.

Należy mieć również na względzie to, że **przedsiębiorstwa produkcyjne będą miały w przyszłej perspektywie finansowej możliwość sfinansowania nakładów inwestycyjnych z różnych programów** operacyjnych i źródeł, zarówno o charakterze zwrotnym, jak też bezzwrotnym. Będzie to stanowić konkurencję dla instrumentu finansowego w analizowanym obszarze środowiskowym. Jednocześnie korzystanie z ogólnych środków wspierania działalności inwestycyjnej przemysłu może być dla samych przedsiębiorców łatwiejsze. Stąd **instrumenty powinny wyróżniać zarówno koszty finansowania, jak i atrakcyjne warunki udzielania wsparcia**, niedostępne w ramach innych instrumentów.

Instrumenty finansowe bez dodatkowych zachęt bezzwrotnych mogą się okazać mało atrakcyjne dla potencjalnych beneficjentów, zwłaszcza średnich i dużych przedsiębiorstw.

Przedsiębiorcy wskazywali, że oczekiwaliby preferencji na poziomie przynajmniej od 25% do 50% wartości inwestycji. Wówczas byłoby bardzo zainteresowani programem pomocowym w obszarze minimalizacji wytwarzania odpadów w procesach produkcyjnych. Niemniej respondenci nadal deklarowali zainteresowanie wyłącznie preferencyjnym wsparciem bez szczególnych zachęt bezzwrotnych⁶⁶. Oznacza to, że zainteresowanie pożyczką o obniżonym oprocentowaniu jest na tyle duże, podobnie jak luka finansowania, że pozwala na uruchomienie (nieumarzalnego) instrumentu finansowego⁶⁷.

WYKRES 9. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: Z JAKIEJ FORMY FINANSOWANIA SKORZYSTALIBY PAŃSTWO?



Źródło: opracowanie własne na podstawie ankiet CATI/CAWI z przedsiębiorstwami przemysłowymi. n=300 (n =40)

W tym miejscu należy wskazać, że **dystrybucję pożyczek na inwestycje w minimalizację wytwarzania odpadów produkcyjnych może utrudnić słabsza koniunktura gospodarcza**. Należy wskazać, że wskaźnik PMI⁶⁸ utrzymuje się – wg danych firmy badawczej Markit Economics – na poziomie poniżej 50 od kwietnia 2019 r. Wartość poniżej „50” oznacza spowolnienie gospodarcze w tym sektorze. Jednocześnie dane GUS wskazują na spadek produkcji sprzedanej w przemyśle (rok do roku) w sierpniu 2019 r. Spowolnienie przemysłu jest jeszcze bardziej wyraźne w gospodarce największego partnera handlowego Polski – Niemiec. Obecne spowolnienie w sektorze przesyłowym może mieć charakter przejściowy. Niemniej tego rodzaju czynniki bardzo negatywnie wpływają na skłonność przedsiębiorstw

⁶⁶ 17,5% z nich odpowiedziało „Zdecydowanie tak”, a 52,5% „Raczej tak” na ofertę niskooprocentowanej pożyczki preferencyjnej na ten cel.

⁶⁷ Warto w tym miejscu porównać obecne wyniki z innym badaniem przeprowadzonym przez członków zespołu badawczego. Atrakcyjność pożyczek preferencyjnych o obniżonym oprocentowaniu (bez umorzenia) była większa wśród przedsiębiorstw produkcyjnych niż grupie firm usługowych z sektora IT. Zob. Ocena ex ante instrumentów finansowych oraz możliwości zastosowania pomocy zwrotnej w ramach Działania 2.4 „Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, MiiR, Warszawa 2019.

⁶⁸ PMI – Purchasing Managers' Index jest to wskaźnik aktywności przedsiębiorstw stworzony przez Markit Group na podstawie regularnych badań ankietowych przedsiębiorstw sektora przemysłowego. Ma on na celu odzwierciedlenie aktywności zarządzających, którzy nabywają różnego rodzaju dobra i usługi.

przemysłowych do inwestowania. Jeśli spowolnienie sektora produkcyjnego utrzymywałoby się przez dłuższy okres, mogłoby potencjalnie negatywnie wpłynąć na popyt inwestycyjny firm przemysłowych, w tym w zakresie minimalizacji wytwarzania odpadów produkcyjnych. Dlatego też wskaźnik PMI należy obserwować w trakcie realizacji programu pożyczkowego.

ZALECANY TYP WSPARCIA NIEDOTACYJNEGO

Proponujemy ustanowienie instrumentu pożyczkowego skierowanego do przedsiębiorstw z całego sektora przetwórstwa przemysłowego (sekcja C Polskiej Klasyfikacji Działalności). Wspierane powinny być zarówno mikro-, małe i średnie, jak też duże podmioty gospodarcze. Instrument powinien mieć charakter preferencyjny. Udzielane pożyczki powinny być niskoprocentowane. Elementem, który uatrakcyjniłby pożyczkę dla potencjalnych, ostatecznych odbiorców, powinna być także **wielkość finansowania (pożyczki nawet do 20 mln zł) oraz długi, maksymalny okres finansowania (do 15 lat)**. Ze względu na udzielanie wsparcia na rzecz grupy docelowej przedsiębiorców, **pożyczki będą udzielane na zasadach pomocy publicznej**.

Wyniki badania ankietowego wskazują na duże zróżnicowanie potrzeb inwestycyjnych w grupie mikrofirm i większych przedsiębiorstw. **Mikroprzedsiębiorstwa nie zgłaszały – w okresie trzyletnim – zapotrzebowania inwestycyjnego, związanego z minimalizacją wytwarzania odpadów większego niż 1 mln zł**. Natomiast większe przedsiębiorstwa finansowały potrzeby inwestycyjne przekraczające nawet kilkadziesiąt milionów złotych. W istocie, projekty inwestycyjne mikroprzedsiębiorstw produkcyjnych w zakresie minimalizacji wytwarzania odpadów są mniej skomplikowane. Jednocześnie wnioski pożyczkowe mogłyby być potencjalnie rozpatrywane w trybie uproszczonym. Dlatego też **proponujemy wprowadzenie kryterium demarkacyjnego. Projekty inwestycyjne o wartości nieprzekraczającej 500 tys. zł powinny być wyłączone z programu pożyczkowego**. W tym zakresie finansowania, w każdym z województw realizowany jest i zapewne będzie dostępny program pożyczkowy wspierający inwestycje mikroprzedsiębiorców. Natomiast wsparcie w ramach POIiŚ powinno dotyczyć projektów inwestycyjnych o wyższej wartości, a obejmujących minimalizację wytwarzania odpadów.

Program pożyczkowy dla przedsiębiorców produkcyjnych nie stanowi instrumentu mieszanego, łączącego dotację i pożyczkę ze środków unijnych. Choć to rozstrzygnięcie ograniczy – jak wskazują wyniki badania ankietowego – popyt na finansowanie zwrotne, przyczyni się do racjonalizacji zamierzeń inwestycyjnych realizowanych przez ostatecznych odbiorców. Z drugiej strony, należy dopuścić nie tylko finansowanie nakładów bezpośrednich, takich jak linie technologiczne, maszyny i urządzenia, ale także inwestycji towarzyszących i powiązanych, w tym niezbędnych nakładów na nieruchomościach⁶⁹. Proponujemy również

⁶⁹ Chodziłoby tu m. in. o dostosowanie hali produkcyjnej, układu przestrzennego zakładu produkcyjnego do wymogów inwestycyjnych, w tym dojazdów, miejsc rozładunku i załadunku.

rozważyć finansowanie w ramach inwestycji tzw. wydatków rozwojowych, o ile ostateczny beneficjent udokumentuje, że są one niezbędne dla minimalizacji wytwarzania odpadów.

Wdrażanie instrumentu pożyczkowego może odbywać się w oparciu o wybór jednego lub kilku pośredników finansowych o zasięgu ogólnopolskim. Nie jest w tym przypadku wymagane dystrybuowanie instrumentu w formule funduszu funduszy.

TABELA 6. ANALIZA SWOT

| MOCNE STRONY | SŁABE STRONY |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • duża grupa docelowa przedsiębiorstw z sektora przetwórstwa przemysłowego; • przedsiębiorstwa produkcyjne dysponują majątkiem trwałym, które stanowi dobre zabezpieczenie dla finansowania zewnętrznego; • duży udział firm inwestujących w minimalizację odpadów (co trzecie wśród małych, średnich i dużych przedsiębiorstw); • przedsiębiorstwa produkcyjne częściej niż firmy z innych sektorów gospodarki korzystają z zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji; • wysokie (i rosnące) koszty utylizacji odpadów zachęcają do minimalizacji ich wytwarzania. | <ul style="list-style-type: none"> • zróżnicowany sektor składający się z 24 branż; • brak pośredników z doświadczeniem w dystrybucji instrumentu dedykowanego minimalizacji odpadów w procesach produkcyjnych; • duża liczba publicznych instrumentów finansowych dostępna dla przedsiębiorstw produkcyjnych; • konieczność udzielania pożyczek na zasadach pomocy publicznej a nie pomocy <i>de minimis</i> ze względu na wartość udzielanego wsparcia. |
| SZANSE | ZAGROŻENIA |
| <ul style="list-style-type: none"> • oszczędności przynoszone przez minimalizację odpadów oraz rentowność takich inwestycji w perspektywie 5-15 lat; • racjonalizacja nakładów inwestycyjnych na minimalizację wytwarzania odpadów dzięki IF; • ponad 7 tys. podmiotów gospodarczych w luce finansowania w zakresie minimalizacji wywarzania odpadów; • luka finansowania dla tego rodzaju projektów przekracza 2,5 mld zł (w okresie trzech lat); • oferowanie pożyczek o dużej wartości (do 20 mln zł); • oferowanie finansowania zewnętrznego przedsiębiorstwom z sektora MŚP dostępnego tylko w ramach bankowości korporacyjnej; • elastyczność pośredników w zakresie zabezpieczeń pożyczki i karencji w jej spłacie. | <ul style="list-style-type: none"> • utrzymywanie się słabszej koniunktury w sektorze produkcyjnym (PMI poniżej 50) niesprzyjające inwestycjom proefektywnościowych; • pogorszenie się koniunktury w gospodarce niesprzyjające ogólnie inwestowaniu w potencjał produkcyjny; • niewystarczająca preferencja w postaci obniżonego oprocentowania lub karencji spłat kapitałowych w warunkach niskich stóp procentowych; • oczekiwanie zachęty bezzwrotnej w programach publicznych. |

Źródło: Opracowanie własne.

3.3. POPRAWA EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ I ZMNIĘSIENIE EMISJI PYŁÓW I INNYCH ZANIECZYSZCZEŃ DO ATMOSFERY Z ISTNIEJĄCYCH JEDNORODZINNYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH ORAZ UNIKNIĘCIE EMISJI ZANIECZYSZCZEŃ POWIETRZA, POCHODZĄCYCH Z NOWO BUDOWANYCH JEDNORODZINNYCH BUDYNKÓW MIESZKALNYCH

ARGUMENTY PRZEMAWIAJĄCE ZA ZASTOSOWANIEM NIEDOTACYJNEJ FORMY WSPARCIA

Obszarem, w którym można byłoby potencjalnie wykorzystać niedotacyjne formy wsparcia jest obszar ochrony i poprawy jakości powietrza. W jego ramach określono wstępnie typy projektów z zakresu poprawy efektywności energetycznej, zmniejszenia emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych oraz uniknięcie emisji zanieczyszczeń powietrza, pochodzących z nowo budowanych jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Wsparcie ma być skierowane do osób fizycznych, właścicieli budynków jednorodzinnych, zgodnie z definicją prawa budowlanego, jak również inwestorów w nowo wybudowanych budynkach tego rodzaju.

Za wykorzystaniem niedotacyjnych form wsparcia przemawia szereg argumentów. W pierwszej kolejności należy wskazać na szczególną charakterystykę inwestycji w poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Zapotrzebowanie na tego rodzaju inwestycje dotyczy całego kraju. W efekcie, potencjalne zapotrzebowanie dotyczy nawet 3,5 mln nieruchomości i/lub ich właścicieli na terenie Polski⁷⁰. Dystrybucja wsparcia bezzwrotnego w tak dużej skali może być znacząco utrudniona i stanowić istotne obciążenie dla Instytucji Zarządzającej/Pośredniczącej programem operacyjnym. Zaangażowanie pośredników finansowych w dystrybucję środków pomocowych oraz wykorzystanie zwrotnego mechanizmu ułatwiłoby ten proces. Abstrahuje się w tym miejscu od możliwości uzyskania efektów mnożnikowych dzięki udziałowi pośredników finansowych w dystrybucji instrumentu⁷¹.

Wartość jednostkowych inwestycji właścicieli nieruchomości pozostaje niewielka. Nie przekracza ona najczęściej 50 tys. zł⁷². Wykorzystanie instrumentów finansowych ułatwiłoby dystrybucję wsparcia o niewielkiej wartości, w szczególności przez fundusze pożyczkowe. Jednocześnie pośrednicy finansowi są doskonale przygotowani do zarządzania ryzykiem oraz

⁷⁰ Zgodnie z założeniami krajowego Programu *Czyste Powietrze*.

⁷¹ Na opisywane w tym miejscu, ogólne korzyści z wykorzystania instrumentów finansowych wskazuje raport wykonany na rzecz Komisji Europejskiej przez ekspertów EBI: *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period*, Bruksela 2014.

⁷² Obecna, przeciętna wartość wniosku o dofinansowanie w Programie *Czyste Powietrze* wynosi 22,6 tys. zł na jeden wniosek.

weryfikacji stopnia realizacji założeń inwestycyjnych przez beneficjentów/ostatecznych odbiorców lub do stwierdzenia niewypłacalności pożyczkobiorców⁷³.

Należy zwrócić uwagę, że w analizowanym obszarze interwencji uruchomiono we wrześniu 2018 r. krajowy program, za którego realizację jest odpowiedzialny Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we współpracy z funduszami wojewódzkimi. W ostatnich miesiącach w dystrybucję środków w programie zaangażowały się również – w charakterze doradczym – gminy na terenie całego kraju. Obecnie osiągnięto również pierwsze rezultaty w zakresie dystrybucji. **W Programie Czyste Powietrze złożono w okresie roku od jego zainicjowania ponad 84 tys. wniosków o dofinansowanie. Przekładało się to na blisko 1,9 mld zł zapotrzebowania na inwestycje termomodernizacyjne właścicieli domów jednorodzinnych, z czego 408,9 mln stanowiło wnioskowane wsparcie pożyczkowe⁷⁴.**

Na obecnym etapie Program koncentrował się na dystrybucji wsparcia bezzwrotnego. I tak, **ponad 90% dotychczas wypłaconych środków w Programie stanowiło wsparcie bezzwrotne.** Niemniej liczba złożonych wniosków z komponentem pożyczkowym świadczy o tym, że zapotrzebowanie na wsparcie zwrotne w Programie jest – nie tylko w ujęciu wartościowym – istotne. Należy wskazać również na okoliczność, że **dużą część wnioskodawców stanowiły osoby względnie zamożne, których dochód na członka rodziny przekraczał 1 600 zł. Ich udział przekraczał 37% złożonych wniosków (ich liczby) w Programie Czyste Powietrze.** Ta grupa wnioskodawców będzie posiadała z reguły zdolność pożyczkową/kredytową. Jednocześnie nie każdy potencjalny beneficjent z wyższej grupy dochodowej będzie dysponował odpowiednimi środkami własnymi (gotówką) by sfinansować większość nakładów inwestycyjnych, czyli – wg obecnych reguł Programu – aż 70% kwalifikowanych wydatków inwestycyjnych. Do tej grupy skierowane byłoby przede wszystkim wsparcie pożyczkowe.

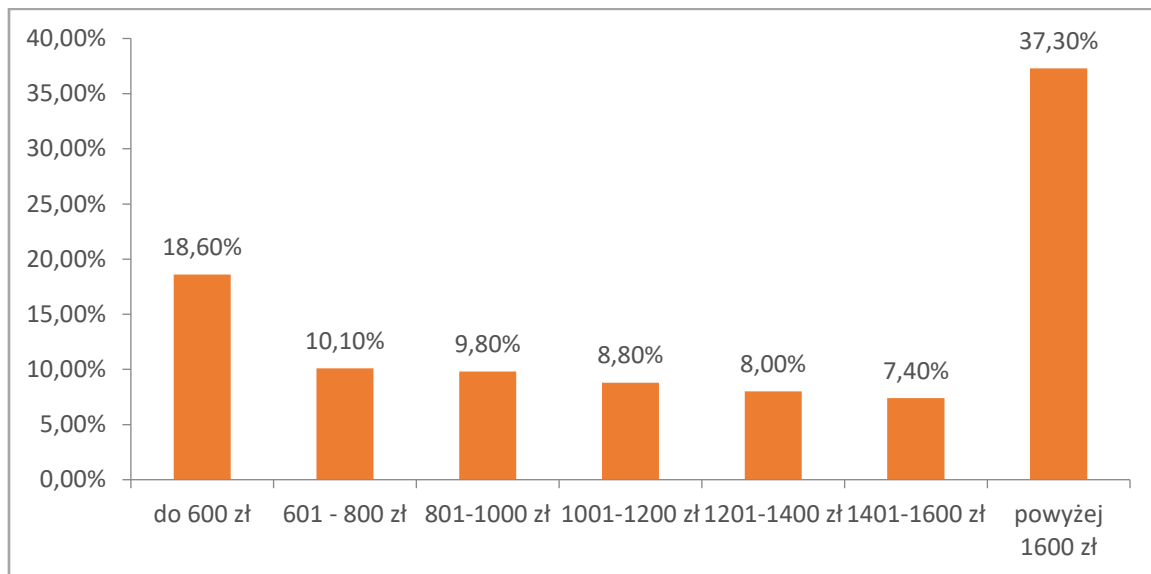
Bezzwrotna forma wsparcia w Programie Czyste Powietrze jest realizowana na zasadach refundacji poniesionych przez właścicieli wydatków. Wielu z właścicieli nieruchomości może nie dysponować odpowiednimi środkami własnymi. **Pojawia się wówczas konieczność finansowania pomostowego poniesionych nakładów inwestycyjnych.** Na problem finansowania pomostowego wskazuje również NFOŚiGW, któremu powierzono zadanie wdrażanie Programu Czyste Powietrze. Uzasadnia to zresztą – w opinii NFOŚiGW – szersze zaangażowanie sektora bankowego we wdrażanie Programu Czyste Powietrze, zarówno w wymiarze organizacyjnym, jak i zapewnienia finansowania pomostowego dla właścicieli domów jednorodzinnych⁷⁵.

⁷³ Analizy zalet udziału pozabankowych pośredników finansowych w dystrybucji pożyczek o niskiej wartości dokonano szerzej w innych raportach ewaluacyjnych, w tym analizach członków zespołu badawczego. Por. Aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 wraz z oceną ryzyka dla gwarancji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020; Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2017; Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin 2015;

⁷⁴ Wg danych NFOŚiGW. Stan na 27. września 2019 r.

⁷⁵ NFOŚiGW, Zaangażowanie sektora bankowego w ograniczanie smogu w Polsce, Warszawa, wrzesień 2019.

WYKRES 10. UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH GRUP DOCHODOWYCH W DOTYCHCZASOWEJ DYSTRYBUCJI ŚRODKÓW W PROGRAMIE CZYSTE POWIETRZE



Źródło: Dane NFOŚiGW. Stan na dzień 27.09.2019.

Należy podkreślić, że nakłady na procesy termomodernizacyjne objęte interwencją w analizowanym obszarze stanowią typowe procesy inwestycyjne dokonywane na nieruchomościach. Nie uzasadnia to zatem ogólnie wykorzystania bardzo drogiej formy wsparcia bezzwrotnego. Wymóg zwrotu finansowania będzie sprzyjał większej racjonalności dokonywanych nakładów inwestycyjnych przez beneficjentów ostatecznych, jak i w dużym stopniu będzie zapobiegać nadużyciom, gdy wsparcie będzie trzeba ostatecznie spłacić.

Za wykorzystaniem instrumentów finansowych przemawia jeszcze okoliczność wynikająca ze specyfiki prawa funduszy europejskich. Instrumenty finansowe zapewniają ciągłość dystrybucji funduszy europejskich, w tym także po 2027 r. W praktyce można oczekiwać, że zawieranie nowych umów pożyczkowych będzie mogło się odbywać aż do końca okresu kwalifikowalności, czyli 2030 r., a następnie – ze środków zwróconych (spłaconych) do instrumentu finansowego – będzie mogło być kontynuowane także po tej dacie granicznej⁷⁶. Natomiast w przypadku wykorzystania pozostałych form wsparcia, w tym dotacji, pomocy zwrotnej, czy też instrumentów mieszanych, okres kontraktacji nie może być ogólnie przedłużony poza koniec siedmioletniej perspektywy finansowej. Nie zapewnia się zatem ciągłości dystrybucji wsparcia publicznego. Powyższe argumenty wskazują na zasadność uruchomienia programu instrumentów finansowych w analizowanym obszarze

⁷⁶ Takie podejście jest stosowane w innych instrumentach finansowych i programach operacyjnych. Dla przykładu, Bank Gospodarstwa Krajowego wdrażał pilotaż instrumentu gwarancyjnego także po okresie kwalifikowalności dla POIG na lata 2007-2013 na zasadach wypracowanych w ramach programu gwarancji de minimis. Zob. także: A. Żbik, Przegląd instrumentów rewolwingowego wsparcia innowacji wdrożonych w ramach POIG 2007-2013, „Przegląd Nauk Ekonomicznych”, 2017, nr 27s. 129-131.

w perspektywie finansowej na lata 2021-2027. Niemniej nie można zapominać o pewnych ryzykach wykorzystania niedotacyjnej formy wsparcia.

RYZYKA ZWIĄZANE Z ZASTOSOWANIEM NIEDOTACYJNEJ FORMY WSPARCIA

Forma przetargu na wybór pośrednika finansowego zapewniała – w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 – transparentność w wyborze tych podmiotów. Z drugiej strony **utrudniała i wydłużała rozpoczęcie dystrybucji instrumentów finansowych**. Jak wskazują doświadczenia innych programów operacyjnych, czas potrzebny na wybór pośredników finansowych mógł sięgać 12-24 miesięcy. Dla instrumentów gwarancyjnych okres ten sięga od 2 do 3 lat. Wiąże się to m. in. z koniecznością uzyskania dodatkowych zgód Komisji Nadzoru Finansowego dla programu gwarancyjnego⁷⁷. W przypadku instrumentów kapitałowych POIR, czas wymagany na wybór pośredników był jeszcze dłuższy⁷⁸.

Proponowany dalej instrument pożyczkowy rozwiązywałby problem finansowania pomostowego inwestycji. Niemniej doświadczenia z innych programów pomocowych, w tym Kredytu na Innowacje Technologiczne, wskazują, że nie będzie to główna motywacja do korzystania ze wsparcia. Choć Kredyt na Innowacje Technologiczne rozwiązywał problem finansowania pomostowego, to jednak podstawową motywacją do udziału w programie pozostawała możliwość skorzystania z bezzwrotnej premii technologicznej⁷⁹. W efekcie, **może być konieczna dodatkowa, bezzwrotna zachęta dla właścicieli domów jednorodzinnych do korzystania z instrumentu finansowego**. Proponowany sposób jej realizacji oraz źródła finansowania opisane są w dalszej części raportu.

Wielu właścicieli budynków jednorodzinnych nie będzie mogło – jak wykazało przeprowadzone badanie – **skorzystać ze wsparcia zwrotnego**. Może to wynikać z braku odpowiednich dochodów i zdolności pożyczkowej/kredytowej, jak również sytuacji osobistej (zwłaszcza osób starszych lub samotnych – właścicieli nieruchomości), którym trudno byłoby się samodzielnie ubiegać o pożyczkę. Do tych osób należy kierować inne narzędzia, w szczególności bezzwrotne. Również kanały dystrybucji powinny być odpowiednio dostosowane. I tak, **udział gmin** w Programie *Czyste Powietrze* pomaga w dotarciu do osób ubogich, wymagających największego wsparcia⁸⁰, na co **nie pozwalałaby dystrybucja wyłącznie przez pośredników finansowych**.

⁷⁷ Problem ten analizowano szerzej w innym raporcie członków zespołu badawczego: Uzupełnienie oceny ex ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie analizy możliwości wykorzystania instrumentów o charakterze gwarancyjnym, MliR, Warszawa 2017.

⁷⁸ Szerzej na ten temat: Ewaluacja systemu realizacji instrumentów finansowych w ramach POIR, MliR, Warszawa 2019.

⁷⁹ Należy wskazać, że żaden z dotychczasowych wnioskodawców w Programie Kredytu na Innowacje Technologiczne nie skorzystał z przyznanej mu promesy kredytowej w przypadku, gdy nie otrzymał dofinansowania z Poddziałaniu 3.2.2 POIR. Zob. S. Piotrowski, Kredyt technologiczny jako forma finansowania innowacji w przedsiębiorstwach, w: Innowacje gospodarcze, WN UAM, Poznań 2018, s.152-154.

⁸⁰ Jak wskazywało kilku rozmówców, ponad 500 gmin wspiera obecnie realizację Programu *Czyste Powietrze*.

Pozornie mogłoby się wydawać, że naturalnym zabezpieczeniem dla realizacji programu pomocowego w analizowanym obszarze powinna być hipoteka, gdyż budynki jednorodzinne stanowią ogólnie bardzo dobre zabezpieczenie. W innych badaniach przeprowadzonych przez członków zespołu badawczego, fundusze pożyczkowe wskazywały, że preferowaną i najsilniejszą formą zabezpieczenia stanowi ustanowienie hipoteki. Wprawdzie może się okazać, że przedmiot zabezpieczenia w postaci budynku okaże się niezbywalny⁸¹. Problem ten dotyczy jednak nieruchomości o szczególnych cechach, takich jak hale magazynowe, a nie budynki mieszkalne. Należy jednak podkreślić, że ustanowienie zabezpieczenia hipotecznego może mieć istotne wady. Przede wszystkim będzie czynnikiem zniechęcającym potencjalnych odbiorców ostatecznych do skorzystania z programu pomocowego. Jednocześnie zabezpieczenie hipoteczne – przy niewielkiej wartości udzielanego wsparcia – może się okazać bardzo drogie dla ostatecznych odbiorców. W związku z powyższym, należałoby zalecić preferowanie znacznie tańszych zabezpieczeń osobistych w miejscu hipoteki na modernizowanej nieruchomości. W związku z powyższym, **należy zalecić wykorzystanie innych, niż hipoteka, zabezpieczeń udzielanej pożyczki.**

W trakcie badania analizowaliśmy również wpływ kosztów audytu energetycznego na realizację analizowanego programu pomocowego. Koszty audytu energetycznego nie stanowiły istotnej bariery dla korzystania ze wsparcia. Wynikało to jednak przede wszystkim z tego, że audyt ten nie miał w krajowym Programie *Czyste Powietrze* obowiązkowego charakteru. Jeśli uzyskanie audytu energetycznego byłoby elementem projektu inwestycyjnego, **nie powinien to być obowiązkowy element projektu współfinansowanego pożyczką. Mogłoby to bowiem stanowić swoistą barierę dla potencjalnych pożyczkobiorców.** Jednocześnie audyt energetyczny mógłby być wymagany wówczas, jeżeli jego koszt mógłby być następnie w pełni lub przynajmniej częściowo zrefundowany – ze środków krajowych – po zakończeniu projektu termomodernizacyjnego⁸².

ZALECANY TYP WSPARCIA DOTACYJNEGO

Proponujemy uruchomienie instrumentu pożyczkowego skierowanego do osób fizycznych, którzy są właścicielami budynków jednorodzinnych. Pożyczka powinna być preferencyjna lub nawet bezkosztowa. Termin jej zapadalności powinien sięgać 15 lat. Wartość pożyczki termomodernizacyjnej nie powinna przekraczać 100 tys. zł⁸³.

⁸¹ Tego rodzaju trudności zidentyfikowano w ramach badania jakościowego z pośrednikami finansowymi w województwie lubuskim. Zob. szerzej: Aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 wraz z oceną ryzyka dla gwarancji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020; Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2017.

⁸² W związku z umorzeniem opisywanym w dalszej części niniejszego podpunktu.

⁸³ Proponowany limit pożyczki jest wyższy niż w przypadku obecnych reguł krajowego Programu *Czyste Powietrze*. Ustanowienie wyższego limitu jest jednak uzasadnione przynajmniej z trzech powodów. Po pierwsze, można oczekiwać wzrostu kosztów inwestycji termomodernizacyjnych. Odnosząc się do danych GUS i wskaźnika kosztu oddania 1m² powierzchni użytkowej, na przestrzeni ostatnich 11 lat, koszt nabycia nieruchomości wzrósł o 28%. W związku z tym należy

Dystrybucja wsparcia powinna opierać się na dużej liczbie pośredników finansowych w całym kraju. Ze względu na skalę dystrybucji, **należałoby rozważyć wdrażanie instrumentu w formule funduszu funduszy (funduszu zarządzającego)**, który ostatecznie wybierałby pośredników finansowych dystrybuujących pożyczki⁸⁴. Podobne rozwiązanie jest zresztą wykorzystywane już w krajowym Programie *Czyste Powietrze*: NFOŚiGW udostępnia środki inwestycyjne, podczas gdy wfośgw bezpośrednio rozpatrują wnioski o dofinansowanie. To rozwiązanie pozwoliłoby na wybór dużej liczby pośredników w całym kraju, którzy posiadaliby odpowiednio silną pozycję na obszarze dystrybucji. Jednocześnie fundusz funduszy mógłby aktywnie alokować środki inwestycyjne. Mogą to być:

- banki (komercyjne i spółdzielcze);
- pozabankowe instytucje finansowe, takie jak fundusze pożyczkowe;
- wfośgw.

Udział tych ostatnich w dystrybucji środków, jako pośredników finansowych, uzasadnia w szczególności okoliczność, że pełnią zbliżoną funkcjonalnie rolę, choć odmienną pod względem podstaw normatywnych, w krajowym Programie *Czyste Powietrze*⁸⁵.

W tym miejscu **zalecamy stworzenie zachęt bezzwrotnych dla ostatecznych odbiorców wsparcia pożyczkowego**. Popularność programu pożyczkowego zależy bowiem od stworzenia dodatkowych zachęt bezzwrotnych do finansowania inwestycji z zaciągniętej pożyczki. Jednocześnie wskazujemy na **potrzebę objęcia zachętą bezzwrotną każdego aplikującego pożyczkobiorcy**, aby atrakcyjność instrumentu finansowego była jak największa, a efekt zachęty – jak najpowszechniejszy⁸⁶. **Źródłem finansowania umorzeń pożyczek po zakończeniu inwestycji nie powinny być jednak środki europejskie, lecz krajowe**. Jest to uzasadnione następującymi okolicznościami. Po pierwsze, dla celów niemniejszej analizy przyjmujemy, że program priorytetowy *Czyste Powietrze* będzie w znacznej części

ostrożnie założyć, że cena usług i materiałów budowlanych może wzrosnąć – do 2030 r. – o przynajmniej 28%. Po drugie, wskaźnik inflacji bazowej NBP (bez cen energii i żywności) przekroczył w kolejnych miesiącach 2019 r. poziom 2% (rok do roku). Odwołanie się do tego wskaźnika uzasadnione jest jego mniejszą podatnością (w porównaniu ze wskaźnikiem cen konsumpcyjnych – CPI) na wpływ sezonowych zmian poziomu cen w gospodarce narodowej. Zakładając ostrożnie, że ten poziom inflacji bazowej utrzymywałby się w następnych latach, skumulowany wpływ inflacji bazowej (na koszty inwestycyjne) mógłby spowodować wzrost ogólnego poziomu cen o 25% do 2030 r. Po trzecie, wsparcie do 100 tys. zł stanowiłoby – wg unijnych reguł – program mikropożyczkowy i pozwalałoby na wypłatę – potencjalnym pośrednikom finansowym – wyższego wynagrodzenia za zarządzanie środkami publicznymi. W związku z powyższym zaproponowano limit pożyczkowy w wysokości 100 tys. zł. Pozwala on w szczególności uwzględnić prawdopodobny wzrost kosztów inwestycji termomodernizacyjnych do 2030 r.

⁸⁴ Do innych zalet tego rozwiązania należą również możliwość elastycznego reagowania funduszu funduszy na zmieniający się popyt na pożyczki, koncentrowanie funkcji monitoringu wobec instrumentów finansowych na podmiocie pełniącym rolę funduszu funduszy, ułatwienie sprawowania nadzoru nad wdrażaniem. Zob. szerzej: Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020. ETAP III, UM WD, Warszawa 2015, s. 15-18.

⁸⁵ O dotychczasowej realizacji programu poświęcono dalsze rozważania w rozdziale czwartym.

⁸⁶ Doświadczenia greckie, opisywane bliżej w rozdziale czwartym, wskazują na to, że programy termomodernizacyjne wymagają – dla osiągnięcia efektów dystrybucyjnych – zapewnienia bezzwrotnej korzyści dla osób fizycznych biorących udział w programie termomodernizacyjnym.

finansowany ze środków pochodzących z **opłaty emisyjnej**⁸⁷ lub/i – uzupełniająco ze środków budżetu państwa⁸⁸. Będzie ono dostępne zarówno w okresie przed, jak i po okresie kwalifikowalności. Zapewni zatem zachętę w sposób ciągły, w odróżnieniu od unijnego programu pomocy zwrotnej. Po drugie, rozporządzenie funduszowe wprowadza szereg istotnych wymogów w zakresie programowania, jak i wdrażania polityki spójności w Polsce. Najważniejsze rozstrzygnięcia muszą stanowić część programów operacyjnych, w tym także POIiŚ na lata 2021-2027. Pewne zmiany można wprawdzie wprowadzać poprzez mechanizm aktualizacji Szczegółowego Opisu Osi Priorytetowych. Niemniej kluczowe rozstrzygnięcia pozostają domeną samego programu operacyjnego i ich zmiana może wymagać długotrwałych negocjacji z Komisją Europejską. Po trzecie, wykorzystanie unijnej formy pomocy zwrotnej – jeśli byłaby ona nadal dostępna w przyszłej perspektywie finansowej⁸⁹ – mogłoby w praktyce uniemożliwić zaangażowanie komercyjnych instytucji finansowych w realizację programu pomocowego. Wynika to z tego, że – o ile potencjalni pośrednicy finansowi znają zasady i warunki funkcjonowania instrumentów finansowych – **nie dystrybuowali oni ogólnie dotąd pomocy zwrotnej**⁹⁰. Przebieg wdrażania pomocy zwrotnej w I. osi priorytetowej POIiŚ wskazują, że okres przyswajania sobie tej nowej, nieznanej dotychczas formy wsparcia przekraczał dwa lata, nawet jeśli była w jej wdrażanie zaangażowana bardzo doświadczona instytucja jaką jest NFOŚiGW. Dotąd nie rozstrzygnięto jeszcze wyników jednego z naborów⁹¹. Można założyć, że w przypadku niepublicznych

⁸⁷ Opłatę wprowadziła ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, która znowelizowała Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799), ustanawiając nowy rodzaj opłaty publicznej – opłatę emisyjną. W najbliższych latach nie można oczekiwać znaczącego spadku sprzedaży paliw silnikowych (POPiHN, Przemysł i handel naftowy. Raport roczny 2017, Warszawa 2018, s. 30-31). Stąd należy założyć, że opłata emisyjna będzie – w III. dekadzie XXI wieku – stanowiła stabilny dochód NFOŚiGW. Jeżeli te prognozy się sprawdzą, szacujemy, że **łącznie** przychody z tytułu opłaty emisyjnej przekroczą – do końca 2030 r. – 25 mld zł (wariant pesymistyczny), 30 mld zł (wariant bazowy), 40 mld zł (wariant optymistyczny). Wg projektu ustawy i oceny skutków legislacji przychody z tytułu opłaty emisyjnej mają wynosić do 2027 r. – 21,3 mld zł, a do 2030 r. – 30,1 mld zł. Jeśli instrument finansowy objąłby nie więcej niż 70% projektów określonych w Programie *Czyste Powietrze*, to środki na umorzenia nie powinny przekroczyć maksymalnie **19 mld zł do końca 2030 r.**

⁸⁸ Oczywiście, można byłoby tu wskazać, że opłata emisyjna jest wykorzystywana również na inne cele (np. na Fundusz Niskoemisyjnego Transportu). Niemniej podkreślić należy, że propozycja instrumentu zakłada, że **źródłem dofinansowania osób kwalifikujących się do wsparcia bezzwrotnego będą również środki UE**, a więc zasoby oparte na przychodach z opłaty emisyjnej nie powinny – po wdrożeniu instrumentu unijnego – już więcej służyć udzielaniu dotacji w grupie osób ubogich energetycznie. W zakresie, w którym przychody z opłaty emisyjnej okazałyby się jednak niewystarczające, należałoby zalecić zapewnienie środków na umorzenia z budżetu państwa, jak ma to miejsce w przypadku programu wieloletniego *Ograniczenia Niskiej Emisji*. Można również rozważyć przesunięcie większej części przychodów z opłaty emisyjnej na realizację umorzeń w tym Programie.

⁸⁹ Temu zagadnieniu poświęcono osobne rozważania - również w kolejnym podpunkcie niniejszego rozdziału.

⁹⁰ Nie należy również oczekiwać, aby byli skłonni dystrybuować tę formę wsparcia. Jest to następstwem tego, że pomoc zwrotna nakłada znacznie większe wymogi proceduralne i wiąże się z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi dla pośrednika finansowego. Jednocześnie wymogi dla beneficjenta są podobne do wsparcia dotacyjnego, podczas gdy bezzwrotna korzyść pozostaje znacznie mniejsza, o czym świadczą doświadczenia w realizacji pomocy zwrotnej w Poddziałaniu 1.1.1 POIiŚ. Abstrahuje się w tym miejscu od tego, że formy pomocy zwrotnej nie będzie najprawdopodobniej w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2021-2027, o czym piszemy szerzej w rozdziale piątym.

⁹¹ Wniosek na podstawie analizy przebiegu naborów pomocy zwrotnej w I. osi priorytetowej POIiŚ przeprowadzonej przez oceny zespół badawczy w ramach niepublikowanego jeszcze badania Ministerstwa Energii pt. „Wpływ wykorzystania

pośredników finansowych okres wymagany na dostosowanie się i przyswojenie sobie zasad funkcjonowania nowej formy wsparcia mógłby być jeszcze dłuższy. Należy podkreślić, że pomoc zwrotna funkcjonuje na zasadach zbliżonych do dotacji bezzwrotnych, podczas gdy instrumenty finansowe podlegają osobnym przepisom i regułom wdrożeniowym w obrębie Rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013 i aktu delegowanego do niego⁹². Stąd **proponujemy dokonywanie umorzeń wyłącznie ze środków krajowych**. Nie zostałyby także naruszona zasada podwójnego finansowania, gdyż środki na umorzenia miałyby charakter wyłącznie krajowy, a pożyczka unijna nie przyjmowałaby formy dofinansowania, lecz formę instrumentu finansowego, który podlega pełnej spłacie. Jednocześnie **udzielenie wsparcia właścicielom nieruchomości, nie mającym statusu przedsiębiorcy, ułatwia proces umarzania** ze względu na brak konieczności uwzględniania wymogów pomocy publicznej⁹³.

Za dokonanie umorzeń mogłyby być odpowiedzialne np. wfośigw, które pełnią obecnie podobną funkcję w udzielaniu dofinansowania w ramach krajowego Programu Czyste Powietrze. Niemniej proces ten wspomagaliby pośrednicy finansowi, którzy potwierdzaliby zakończenie realizacji inwestycji ze środków pożyczkowych. Należy podkreślić, że mieliby do tego szczególną motywację, gdyż uzyskanie przez beneficjenta umorzenia poprawiałoby jakość portfela pożyczkowego takiego pośrednika. **Udział profesjonalnego pośrednika w przygotowaniu dokumentacji ułatwiałby rozliczanie programu pomocowego o dużej skali.** Jednocześnie perspektywa uzyskania umorzenia skłaniałaby dodatkowo beneficjenta/ ostatecznego odbiorcę wsparcia do terminowego regulowania zobowiązania pożyczkowego. Samo umorzenie zwiększałoby pulę środków zwróconych do instrumentu i umożliwiałoby udzielanie wsparcia w kolejnym obrocie przez fundusz funduszy.

Nie każdy właściciel jednorodzinnych budynków mieszkalnych będzie mógł skorzystać ze środków dystrybuowanych przez pośredników finansowych. Do części potencjalnych beneficjentów – jak wskazywano wcześniej – nie można dotrzeć w ten sposób. **W odniesieniu do tej części grupy docelowej warto byłoby rozważyć model, w którym beneficjentem wsparcia byłaby gmina, która potencjalnie zna najlepiej potrzeby termomodernizacyjne na swoim terenie.** Następnie gmina dystrybuowałaby granty inwestycyjne na realizację inwestycji termomodernizacyjnej do najbardziej potrzebujących mieszkańców gminy (grantobiorców). Kryterium dostępu mógłby być w tym przypadku m. in. dochód, wiek lub sytuacja rodzinna właściciela jednorodzinnego budynku mieszkalnego. Podstawową zaletą tego rozwiązania byłoby usprawnienie dystrybucji środków bezzwrotnych dla grup wymagających takiego wsparcia, w której aktywnie uczestniczyłyby gminy przyznające

zwrotnych form finansowania na realizację działań z zakresu efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii w ramach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020”.

⁹² Szerzej na ten temat w dalszej części niniejszego opracowania.

⁹³ Przynajmniej w przypadku zdecydowanej większości wsparć.

granty⁹⁴. Oznaczałoby to realizację maksymalnie 2 477 projektów dotacyjnych (liczba gmin w Polsce), a nie potrzebę udzielenia dotacji dla każdej z kilkuset tysięcy kwalifikujących się inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach jednorodzinnych.

⁹⁴ Należy podkreślić, że już obecnie 560 gmin wspiera beneficjentów w przygotowywaniu wniosków w Programie *Czyste Powietrze*. Pełnią obecnie funkcję pomocniczą. Przyjmują wnioski i dokonują ewentualnych korekt. Jednocześnie nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia. Określenie w ramach grantów refundacji kosztów udziału gminy mogłyby zachęcić także pozostałe gminy do angażowania się w Program. Poza tym, gminy mogłyby również aktywnie promować sam program pożyczkowy, informując ostatecznych odbiorców niekwalifikujących się do wsparcia bezzwrotnego o możliwości uzyskania pożyczki i pośrednikach jej udzielających. Tego rodzaju udział gmin stanowiłby zatem również istotne wsparcie dla promocji instrumentu finansowego w analizowanym obszarze.

TABELA 7. ANALIZA SWOT

| MOCNE STRONY | SŁABE STRONY |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • bardzo duże zapotrzebowanie na inwestycje termomodernizacyjne budynków mieszkalnych; • usprawnienie dystrybucji poprzez wykorzystanie IF; • ciągłość dystrybucji instrumentu do 2030 r.; • 409 mln zł wniosków o pożyczkę w pierwszym roku funkcjonowania Programu <i>Czyste Powietrze</i>; • zapotrzebowanie właścicieli budynków na finansowanie pomostowe i wkładu własnego w dofinansowywanej inwestycji; • niski koszt pożyczki dla osoby fizycznej/konsumenta; • duże zainteresowanie inwestycjami termomodernizacyjnymi ze strony zamożniejszych i posiadających zdolność kredytową właścicieli budynków. | <ul style="list-style-type: none"> • zabezpieczenie hipoteczne nie jest najodpowiedniejsze dla niewielkich inwestycji termomodernizacyjnych; • nier refundowane koszty audytu energetycznego mogą stanowić barierę dla IF; • popyt bez zachęt bezzwrotnych bardzo ograniczony; • niedostępność pożyczki/kredytu dla niektórych grup społecznych; • wydłużony okres wyboru pośredników finansowych w przetargu. |
| SZANSE | ZAGROŻENIA |
| <ul style="list-style-type: none"> • racjonalizacja nakładów termomodernizacyjnych dzięki zastosowaniu instrumentu pożyczkowego; • zmniejszenie udziału wsparcia bezzwrotnego w programie termomodernizacyjnym (obecnie to blisko 80% wartości złożonych wniosków i jeszcze więcej wypłaconych); • możliwość ponownego wykorzystania środków po 2030 r. | <ul style="list-style-type: none"> • wzrost kosztów inwestycji termomodernizacyjnych; • zmniejszenie zainteresowania jeśli dotacja wypłacana dopiero po zakończeniu inwestycji jako umorzenie ze środków krajowych; |

Źródło: Opracowanie własne.

3.4. RODZAJE I WYBÓR NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA

Pierwszą z rozpatrywanych niedotacyjnych form wsparcia jest **pożyczka**. Rozporządzenie nr 2018/1046⁹⁵ definiuje ją jako umowę zobowiązującą pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty na uzgodniony okres, zgodnie z którą to umową pożyczkobiorca ma obowiązek spłacić tę kwotę w uzgodnionym terminie. Pożyczka stanowi formę instrumentu finansowego, która jest stosunkowo elastyczna i prosta we wdrażaniu. Można je dystrybuować zarówno, gdy popyt na instrument finansowy jest mały, jak też organizować dystrybucję pożyczek w dużej skali. Dużą zaletę stanowi również to, że forma pożyczki jest dobrze znana jako sposób finansowania wśród potencjalnych pożyczkobiorców. Pośrednik finansowy, który pełni rolę pożyczkodawcy, może zostać bezpośrednio zobowiązany do monitorowania i kontroli efektów programu. Jest za to również bezpośrednio wynagradzany w ramach wypłacanych mu opłat za zarządzanie.

Pożyczki mogą być udzielane na zasadach rynkowych. Wówczas pożyczki na rzecz przedsiębiorców nie wiążą się z udzielaniem pomocy publicznej. Popularnym rozwiązaniem, zachęcającym do skorzystania ze wsparcia zwrotnego, jest **udzielanie pożyczek na zasadach preferencyjnych**. Różnica w oprocentowaniu, w stosunku do pożyczek na zasadach rynkowych, będzie powodowała uzyskiwanie dodatkowej korzyści przez przedsiębiorców, która wymaga udzielania ich na zasadach pomocy publicznej lub pomocy *de minimis*⁹⁶.

W przypadku gdy popyt na pożyczki byłby niewystarczający lub jej zaciągnięcie wiązałoby się ze szczególnymi ryzykami dla ostatecznego odbiorcy, można wówczas rozważyć połączenie instrumentu finansowego ze wsparciem bezzwrotnym w formie instrumentu mieszanego. W tym przypadku, część kosztów kwalifikowanych pokrywałaby pożyczka, a pozostałą jej część – dotacja bezzwrotna.

Rozporządzenie nr 2018/1046 definiuje **gwarancję** jako „pisemne zobowiązanie do przyjęcia odpowiedzialności za całość lub część długu lub zobowiązania osoby trzeciej lub za pomyślne wykonanie przez nią zobowiązań w przypadku wystąpienia zdarzenia, które uruchamia taką gwarancję, takiego, jak niewykonanie zobowiązań z tytułu pożyczki”. W przypadku tego rodzaju instrumentu, pośrednik finansowy pełni funkcję gwaranta dla zobowiązania pożyczko- lub kredytobiorcy. Instrumenty gwarancyjne sprawdzają się wówczas, gdy skala dystrybucji i dywersyfikacja ryzyka portfela kredytowego są wystarczająco duże. Ma to miejsce w szczególności, gdy grupy kredytobiorców są zróżnicowane, a poziom ryzyka specyficznego

⁹⁵ Art. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii.

⁹⁶ W przypadku pożyczek transparentnych wg rozporządzenia o pomocy *de minimis* nie wymagają wyliczanie ekwiwalentu pomocy brutto. W pozostałych przypadkach, w tym udzielaniu pożyczek na zasadach pomocy publicznej, wyliczenie takiego ekwiwalentu (oraz wcześniejsze ustalenie odpowiedniej metodologii) będzie wymagane.

niewielki⁹⁷. W przypadku analizowanych obszarów i proponowanych instrumentów, wspierane projekty inwestycyjne – w ramach obszarów i typów projektu – posiadają bardzo zbliżone charakterystyki, a beneficjenci pochodzą z tego samego sektora gospodarki lub branży, względnie są osobami fizycznymi/konsumentami. Należy równocześnie wskazać, że fundusz gwarancyjny/poręczeniowy, jako pośrednik finansowy, ma ograniczony wpływ na decyzje o udzieleniu kredytu przez zabezpieczającą się przed ryzykiem instytucję finansową. **Stanowi to wadę gwarancji/poręczeń i jest niekorzystne wówczas, gdy wymagane jest monitorowanie np. efektów środowiskowych wsparcia.** Inny problem stanowi okoliczność, że gwarancja zabezpiecza wykonanie zobowiązania. Wprawdzie jej udzielenie może wpływać na wysokość oprocentowania instytucji kredytującej⁹⁸, niemniej finansowanie jest udzielane na zasadach komercyjnych. Obniżenie oprocentowania do poziomu preferencyjnego wymagałoby zastosowania mechanizmu dopłaty do odsetek. Taki *sui generis* instrument mieszany (gwarancyjny z dopłatą do odsetek) jest dopuszczalny przez prawo funduszowe. Należy jednak podkreślić, że wiąże się z koniecznością ponoszenia istotnych, dodatkowych kosztów tychże dopłat⁹⁹. Z powyższych względów, **nie zaproponowano w analizowanych obszarach wykorzystania instrumentów gwarancyjnych.**

Wykorzystanie **instrumentów kapitałowych** należy zalecić wówczas, gdy ryzyko projektu jest na tyle wysokie lub wręcz nieznane (stan niepewności), że nie sposób w momencie udzielania wsparcia przewidzieć ryzyka projektu lub nawet tego, czy inwestycja w projekt się zwróci. Nadzwyczajne zyski tylko z niektórych inwestycji pozwalają wyrównać straty z dużej liczby niepowodzeń. Wdrożenie instrumentów kapitałowych jest stosunkowo trudne (co jest częściowo następstwem wymogów udzielania pomocy publicznej dla instrumentów podziału ryzyka¹⁰⁰) i – w porównaniu z innymi typami instrumentów finansowych – trwało najdłużej, jak wskazują doświadczenia z wdrażaniem instrumentów kapitałowych POIR¹⁰¹. Ponadto, inwestycje w majątek trwałe, w ramach których przedmiot inwestycji może stanowić zabezpieczenie dla niej samej, nie wymagają wykorzystania instrumentów kapitałowych. Wówczas lepszym rozwiązaniem będzie wykorzystanie instrumentów dłużnych w programie pomocowym.

⁹⁷ Ryzyko specyficzne, określane także mianem ryzyka niesystematycznego, wiąże się z określoną firmą lub branżą. Może zostać ono zdywersyfikowane (np. poprzez inwestowanie w dużą liczbę projektów). Niemniej finansując wyłącznie przedsięwzięcia inwestycyjne określonego rodzaju tylko w danej branży, inwestor/finansujący nie może w większym stopniu ograniczyć wpływu ryzyka specyficznego na szkodowość portfela inwestycyjnego (pożyczkowego).

⁹⁸ Komisja Europejska zaleca wręcz przenoszenie części korzyści z gwarancji na ostatecznego odbiorcę. Zob. Standard terms and conditions for financial instruments pursuant to Article 33(3)(a) of the CPR, Bruksela 2013.

⁹⁹ Ich ogólny poziom w stosunku do wartości funduszu gwarancyjnego może być znaczący. Szerzej na ten temat: Uzupelnienie oceny ex ante..., op. cit.

¹⁰⁰ Art. 21 GBER, który wprowadza liczne wymogi dla takiego finansowania, w tym dotyczące wkładu prywatnego do inwestycji.

¹⁰¹ Ewaluacja systemu realizacji..., op. cit.

Nie zaproponowano również wdrażania programu pożyczkowego w formie umarzalnej (pomocy zwrotnej)¹⁰². Wynika to przede wszystkim z trzech powodów. Po pierwsze, Komisja Europejska zapowiedziała rezygnację z tej formy wsparcia w nadchodzącej perspektywie finansowej, uzasadniając to jej niskim poziomem efektywności¹⁰³. Po drugie, względem pomocy zwrotnej stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące dotacji. Wykorzystanie tej formy wsparcia wiązałoby się z istotnymi obciążeniami biurokratycznymi, co jest nieuzasadnione z uwagi na niewielką wartość inwestycji oraz bardzo dużą liczbę potencjalnych projektów. Co istotne, pośrednicy finansowi nie posiadają doświadczenia w dystrybucji wsparcia w formie pomocy (dotacji) zwrotnej. W masowej dystrybucji środków inwestycyjnych właściwsza będzie forma wsparcia za pomocą instrumentów finansowych. Po trzecie, pomoc zwrotna nie zapewniłaby ciągłości dystrybucji wsparcia w obszarze poprawy efektywności energetycznej i zmniejszenia emisji pyłów i innych zanieczyszczeń do atmosfery z istniejących jednorodzinnych budynków mieszkalnych¹⁰⁴.

4. MOCNE I SŁABE STRONY, SZANSE I ZAGROŻENIA (ANALIZA SWOT) REALIZACJI OMAWIANYCH FORM WSPARCIA NIEDOTACYJNEGO W INNYCH PAŃSTWACH/INNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH

W związku z wejściem procesów programowania perspektywy finansowej 2021-2027 w kolejną, końcową fazę, powraca temat możliwości szerszego, niż dotychczas, zastosowania instrumentów finansowych i przynajmniej częściowe odejście od czysto dotacyjnych form wsparcia. Analizy toczą się zarówno na szczeblu Komisji Europejskiej, ustalającej ogólnie zasady i wytyczne wykorzystania środków wspólnotowych, jak również w poszczególnych krajach członkowskich. Stworzenie krajowych i regionalnych programów operacyjnych oraz wskazanie obszarów wsparcia i typów beneficjentów, dla których zostanie przewidziane wykorzystanie instrumentów finansowych, winno być poparte szczegółową i wielokierunkową analizą pod kątem efektywności i racjonalności takiego rozwiązania. Dla upewnienia się, w jakim zakresie i z jakim skutkiem instrumenty finansowe funkcjonują obecnie w Polsce, jak i innych krajach UE, przeprowadzono stosowne analizy zawarte w **Załączniku nr 2** dotyczącym benchmarkingu.

¹⁰² Nie są one jednak pożyczkami w rozumieniu prawa unijnego. Ich funkcjonowanie regulują (z pewnymi wyjątkami) przepisy dotyczące wsparcia dotacyjnego.

¹⁰³ Szerzej ten problem Wykonawca opisał w raporcie: LB&E, Ocena ex ante..., *op. cit.*

¹⁰⁴ Pomoc zwrotna (dotacja zwrotna), dzieli swój los prawny z dotacją bezzwrotną (zob. szerzej: Komisja Europejska, Komisja Europejska, Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants, EGESIF_15_0005-01, Bruksela 2014). Musiałaby być zakontraktowana – podobnie jak dotychczasowe wsparcie bezzwrotne – do 2027 r. Natomiast instrument finansowy pozwoli na udzielanie nowych pożyczek ze środków europejskich do końca okresu kwalifikowalności, czyli także po 2027 r.

Zgodnie z informacjami prezentowanymi przez KE, znaczenie instrumentów finansowych istotnie wzrosło począwszy od początku lat dwutysięcznych (kiedy odnotowano pierwsze przykłady ich zastosowania), przez okres 2007-2013, aż do trwającego obecnie okresu programowania 2014-2020. Zdecydowana większość środków przeznaczonych na instrumenty finansowe pochodzi z EFRR: blisko 95%, 3% to środki EFS, w niewielkiej ilości FS. W odniesieniu do środków EFRR, w skali UE blisko 10% zostało przeznaczone do wykorzystania w ramach instrumentów finansowych¹⁰⁵.

Obszary zastosowania instrumentów finansowych w UE w okresie ostatnich kilkunastu lat to przede wszystkim wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw (ok. 50%), obszar gospodarki niskoemisyjnej (ok. 10%), badania, rozwój i innowacje (ok. 10%). Pozostałe obszary dotyczą głównie wsparcia w sferze społecznej (poprawa jakości życia, zatrudnienie) przy wykorzystaniu środków EFS.

OCHRONA I POPRAWA JAKOŚCI POWIETRZA

Jeżeli chodzi o interesujący nas obszar środowisko oraz efektywność energetyczną w mieszkalnictwie, to w poszczególnych krajach Wspólnoty udział ten kształtuje się nieco odmiennie, ale wyraźnie na pierwszy plan wysuwa się promowanie efektywności energetycznej i działania zmierzające do obniżania poziomu emisji (głównie CO₂). Ciekawym przykładem jest opisany na stronach KE wdrażany w Grecji program oszczędności energii w istniejącym programie mieszkaniowym (Energy Savings in Existing Housing Programme)¹⁰⁶. Jak wykazała analiza, **we wszystkich analizowanych przez nas krajach funkcjonują podobne rozwiązania**, jak w Grecji i w Polsce. Przy czym z punktu widzenia przedmiotowej analizy najciekawszymi rozwiązaniami są wdrażane Programy w Republice Czeskiej i Słowackiej. Oba kraje wprowadziły wymianę nieekologicznych kotłów w Programach Operacyjnych związanych ze środowiskiem, przy czym Rząd Słowacki, dopiero rozpoczął wdrażanie Programu, natomiast Rząd Czeski jest już na trzecim etapie realizacji Programu.

24 kwietnia 2019 r. Rząd Republiki Słowackiej zatwierdził poprawkę do Programu Operacyjnego Jakość Środowiska (PO Środowisko), w celu zapewnienia wsparcia finansowego i wdrożenia środków mających na celu ograniczenie emisji cząstek stałych do powietrza. Na program przeznaczono 35 milionów EUR z budżetu państwa i funduszy UE. 30 września 2019 r. Ministerstwo Środowiska Republiki Słowackiej ogłosiło pierwszy etap **tzw. kotłikowej dotacje**. Zakłada się, że w ramach dotacji będzie można wymienić stare kotły na drewno i węgiel, i zastąpić je nowymi gazowymi kotłami kondensacyjnymi. Maksymalna wysokość dotacji to 3000 EUR.

Rząd Republiki Czeskiej realizuje podobny program wymiany kotłów w ramach Programu Operacyjnego Środowisko 2014-2020 - Program dotacji zwany **Dotacjami na wymianę**

¹⁰⁵ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Tracking-progress-in-ESI-Funds-Financial-Instrumen/dtw6-5akv/>

¹⁰⁶ <https://www.fi-compass.eu/publication/case-studies/case-study-energy-savings-existing-housing-programme-greece>

kotła¹⁰⁷. Program funkcjonuje od 2016 roku, obecnie wdrażana jest trzecia edycja Programu. Właściciele domów jednorodzinnych mogą otrzymać wkład finansowy na wymianę starych, nieekologicznych kotłów na paliwo stałe. Dotacje można otrzymać na wymianę kotła na paliwo stałe, **który nie spełnia wymagań klasy 3, 4 lub 5 zgodnie z EN 303-5** oraz na nowe, ekologiczne źródło ciepła. Wsparcie wynosi do 80% kosztów kwalifikowalnych, maksymalnie 120 tys. CZK, w zależności od rodzaju źródła ciepła. Dodatkowo wnioskodawcy mogą **otrzymać premię do 20 tys. CZK**, jeśli połączą **wymianę kotła z krajowym Programem Zielonych Oszczędności. Program Zielonych Oszczędności jest finansowany ze środków** Ministerstwa Środowiska, a zarządzany przez Państwowy Fundusz Ochrony Środowiska Republiki Czeskiej. Program wspiera szereg inwestycji zmniejszających wydajność energetyczną budynków mieszkalnych (izolacja złożona lub częściowa), budowę domów o bardzo niskiej wydajności energetycznej, przyjazne dla środowiska i efektywne wykorzystanie źródeł energii i odnawialnych źródeł energii (OZE).

Rząd Republiki Czeskiej wprowadził dodatkowo, w trzeciej edycji konkursu, rozwiązania mające na celu przyczynić się do szybszego wdrażania Programu, a mianowicie pożyczki dla ubogich rodzin na prefinansowanie zakupu kotłów. Podczas wdrażania dwóch pierwszych etapów Programu okazało się, że **barierą udziału w Programie jest brak możliwości prefinansowania zakupu kotła przez ubogie gospodarstwa domowe**. Dlatego w trzech regionach o złej jakości powietrza oraz dużej reprezentacji gospodarstw domowych o niskich dochodach, wprowadzono nieoprocentowane pożyczki na sfinansowanie zakupu kotłów dla **osób ubogich**. Na ten cel przeznaczono ogółem 740 milionów CZK. Wszystkie te działania mają pomóc w realizacji celu, **jakim jest zakaz używania kotłów na paliwo stałe 1 i 2 klasy od września 2022 roku**.

Opisane powyżej programy wdrażane w Republice Czeskiej i Słowackiej **finansowane są w formie dotacji**, niezależnie od dochodu, natomiast w dwóch pozostałych analizowanych krajach zastosowano połączenie dotacji i pożyczki, uzależnionych od kryterium dochodowego (Grecja i Niemcy). **W każdym z opisanych przypadków, występuje jednak element zachęty, jakim są dotacje lub umorzenia**.

W Polsce od 2018 roku funkcjonuje **Program Czyste Powietrze, finansowany aktualnie ze środków NFOŚiGW i uzupełniająco wfośiGW**¹⁰⁸. Program ma bardzo ambitne założenia, nieporównywalnie większe, niż wszystkie inne analizowane programy, co wynika bezpośrednio z bardzo złej jakości powietrza, ogromnych potrzeb w zakresie efektywności energetycznej oraz w zakresie wymiany kotłów. Obecna forma wsparcia obejmuje komponent dotacyjny i pożyczkowy łącznie do 100% wartości przedsięwzięcia, a udział dotacji uzależniony jest od poziomu dochodów wnioskodawcy (od 0 do nawet 90% dla osób o najniższych

¹⁰⁷ <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/kotlikove-dotace/kotlikove-dotace-3-vyzva/>

¹⁰⁸ Brak danych nt. zabezpieczenia środków na realizację programu w budżecie państwa (środki w dyspozycji NFOŚiGW nie są wystarczające na pokrycie całej kwoty).

dochodach). Dotychczasowe postępy we wdrażaniu uruchomionego we wrześniu 2018 r. Programu **Czyste Powietrze odbiegają od przyjętych założeń**. W ciągu roku od uruchomienia programu w kraju złożonych zostało 84 tys. wniosków, w tym 73 tys. wniosków obejmujących wymianę lub montaż źródła ciepła. Podobieństwa oraz różnice wynikające z wdrażania obecnie funkcjonującego w Polsce Programu *Czyste Powietrze* oraz programów funkcjonujących w innych krajach, zebrano przedstawiono poniżej jako analizę mocnych i słabych strony, szans i oraz zagrożeń (analiza SWOT).

TABELA 8. ANALIZA SWOT PROGRAMÓW DOTYCZĄCYCH EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW MIESZKALNYCH

| MOCNE STRONY | SŁABE STRONY |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • wprowadzenie one stop shop (Grecja); • wprowadzenie prefinansowania zakupu kotła z preferencyjnej pożyczki dla najuboższych gospodarstw domowych, które nie stać na zakup kotła z własnych środków (Czechy); • wsparcie finansowe dla gmin na udzielanie preferencyjnych pożyczek oraz finansowanie doradców energetycznych, którzy pracują bezpośrednio w gminach (Czechy); • zastosowanie dotacyjnego systemu wsparcia na wymianę kotłów, wpływa na większe zainteresowanie środkami, a tym samym na szybszą realizację celów, warto rozważyć wprowadzenie systemu zachęt poprzez wdrożenie systemu dotacyjnego (Czechy i Słowacja); • wprowadzanie uproszczeń w procesie składania wniosków (Grecja, Czechy, Polska); • możliwość ponownego wykorzystania środków z pożyczki (Polska, Grecja, Niemcy); • wdrażanie innych, uzupełniających się programów w zakresie efektywności energetycznej oraz zastosowanie premii dotacyjnej za łączenie programów (Czechy Program Zielonych Oszczędności) | <ul style="list-style-type: none"> • nieadekwatne formy zabezpieczenia pożyczki – wnioskodawca musi zadeklarować dodatkowe zabezpieczenie, oprócz podpisanego weksla in blanco. Większość z proponowanych form nie jest atrakcyjna dla wnioskodawcy: np. możliwe jest zabezpieczenie pożyczki poprzez zablokowanie takiej samej kwoty na rachunku bankowym lub wpłatę kaucji pieniężnej na okres trwania pożyczki. Mało kto decyduje się też na obciążanie hipoteki nieruchomości tylko po to, by dostać niewielką pożyczkę na termomodernizację budynku. Najmniej inwazyjną formą wydaje się być więc poręcznie osób trzecich. Poręczyciel musi jednak przejść przez identyczny proces badania zdolności kredytowej jak wnioskodawca, co podwaja złożoność procedur (Polska) • pożyczka traci na atrakcyjności w porównaniu do ofert banków komercyjnych, gdzie można uzyskać środki przed realizacją przedsięwzięcia i na prostszych warunkach, bez angażowania poręczycieli (Polska). • zabezpieczenie hipoteczne nie jest odpowiednie dla niewielkich inwestycji termomodernizacyjnych (Grecja); • czasochłonne i skomplikowane procedury – beneficjenci sami rezygnują z ubiegania się o pożyczkę, gdy zdają sobie sprawę jak dużo formalności składa się na cały proces oraz jak bardzo wydłuża to czas do podpisania umowy o dofinansowanie. Dodatkowo korzyści płynące z uzyskanej pożyczki są niewspółmierne z trudem, jaki trzeba włożyć w przejście procedury pożyczkowej (Grecja i Polska) |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> – nieadekwatność przyjętych kanałów dystrybucji środków do zakładanej skali efektów: dystrybucja środków odbywa się wyłącznie za pośrednictwem wfośigw (Polska) • niewystarczające wsparcia ze strony doradców energetycznych w procesie ubiegania się o pożyczkę – najczęściej pracownicy funduszu kontaktują się z wnioskodawcą tylko mailowo, nie udzielają wsparcia merytorycznego i pomocy w wypełnieniu skomplikowanych dokumentów pożyczkowych |
| SZANSE | ZAGROŻENIE |
| <ul style="list-style-type: none"> • zastosowanie zwrotnej formy może przyczynić się do lepszego wykorzystania środków; • bardzo duże zapotrzebowanie na inwestycje termomodernizacyjne budynków mieszkalnych oraz związane z wymianą kotłów; • certyfikacja materiałów zgodnie z ich charakterystyką efektywności energetycznej spowodowała większą świadomość oszczędności energii i większe wykorzystanie takich materiałów w przemyśle budowlanym w Grecji (Grecja); • możliwość czerpania wiedzy z doświadczenia innych podmiotów/krajów w realizacji podobnych programów w innych krajach, możliwość wykorzystania doświadczeń innych krajów; | <ul style="list-style-type: none"> • zbyt szybkie wykorzystanie środków, w związku ze zmianą formy dofinansowania z pożyczki na dotację, w związku ze zubożeniem ludności (wszystkie kraje); • zmieniająca się sytuacja ekonomiczna społeczeństwa; • zmieniająca się sytuacja w branży budowlanej, wzrost cen, brak wykonawców, doradców, audytorów energetycznych; • brak środków na finansowanie działalności doradców energetycznych; • niewystarczające poinformowanie mieszkańców o potencjalnych korzyściach z realizacji programu oraz zagrożeniach wynikających ze złej jakości powietrza; • niskie zainteresowanie programami, wynikające z nieatrakcyjnej formy wsparcia (wszystkie kraje) • opór przed zmianami; • zagrożenie realizacji wymogów wynikających z dyrektywy w zakresie jakości powietrza; |

Źródło: Opracowanie własne

Największe doświadczenie w niedotacyjnym finansowaniu projektów w zakresie szeroko rozumianej gospodarki odpadami posiada NFOŚiGW oraz wfośigw. **W ramach priorytetu Racionalne gospodarowanie odpadami i ochrona powierzchni ziemi NFOŚiGW finansował trzy programy, dotyczące między innymi recyklingu odpadów.** Podobne programy funkcjonowały w 14 wfośigw. Zarówno NFOŚiGW, jak i wfośigw, stosowały preferencyjne warunki wsparcia - niskie oprocentowanie, karencję oraz możliwości umorzenia od 10% (NFOŚiGW) do 30% (wfośigw) wartości pożyczki. Pomimo preferencyjnych warunków, zainteresowanie pożyczkami było niewielkie. W latach 2016-2018 NFOŚiGW udzielił zaledwie 7 pożyczek o wartości 55,7 mln zł, podobnie sytuacja wyglądała w wfośigw. Zgodnie z opinią przedstawicieli NFOŚiGW, **wnioskodawcy nie byli zainteresowani oferowanymi pożyczkami, ze względu na:**

- mało atrakcyjne warunki wsparcia – oprocentowanie zbliżone do oprocentowania jakie wnioskodawcy mogą otrzymać we współpracujących z nimi bankach;
- zbyt niskie umorzenie wartości pożyczki, nieadekwatne do warunków, jakie musi spełnić wnioskodawca;
- konieczność rozliczenia się z efektu ekologicznego;
- konieczność utrzymania 5 letniego okresu trwałości projektu;
- dłuższe niż w banku procedury wyboru projektu do finansowania;
- w przypadku zakładów gospodarki komunalnej, w okresie 2015-2018 funkcjonowało bardziej atrakcyjne dofinansowanie dotacyjne z POiŚ 2014-2020.

W innych analizowanych krajach można odnaleźć również przypadki zastosowania instrumentów finansowych w obszarze gospodarki odpadami. **Szczególnie ciekawe wydają się rozwiązania stosowane w Republice Czeskiej i Słowackiej. Choć generalnie co do zasady w obu krajach dominowało dotacyjne finansowanie inwestycji odpadowych (dotacja do 85%), to w obu krajach wprowadzono instrumenty finansowe połączone z umorzeniem lub dotacją.**

W Republice Słowackiej zapisano w Programie możliwość wsparcia zarówno w formie dotacji w postaci instrumentów finansowych. Taki zapis pojawił się w ramach programu **Zrównoważone wykorzystanie zasobów naturalnych poprzez rozwój infrastruktury środowiskowej**. Instrument finansowy: *Investovanie do sektora odpadového hospodárstva*, zakłada finansowanie następujących obszarów interwencji przy wykorzystaniu instrumentów finansowych:

- gospodarka odpadami domowymi (w tym minimalizacja, sortowanie, recykling);
- gospodarka odpadami komunalnymi (w tym mechaniczna obróbka biologiczna, obróbka cieplna, spalanie i składowanie);
- zarządzanie odpadami handlowymi, przemysłowymi lub niebezpiecznymi.

Jednakże, w wyniku analizy nie zidentyfikowano konkursu, w ramach którego finansowano projekty instrumentami finansowymi.

Za to Republika Czeska zarówno **oferuje jak i uruchomiła programy, w ramach których przedsiębiorcy mają możliwość finansowania inwestycji związanych z gospodarką odpadami.** W Programie Środowisko 2014-2020 w ramach działania **3.5 Snížit environmentální rizika a rozvíjet systémy jejich řízení¹⁰⁹ (Zmniejszanie ryzyka środowiskowego oraz zarządzanie ryzykiem),** przedsiębiorcy mogą sfinansować zakup lub modernizację sprzętu, który ma służyć zwiększeniu bezpieczeństwa operacyjnego przedsiębiorstwa, zmniejszeniu ryzyka wykraczającego poza normy i standardy europejskie lub zakupić technologię w celu zmniejszenia zanieczyszczenia przemysłowego (zgodnie z dyrektywą IPPC oraz standardem BAT)¹¹⁰. W odniesieniu do ww. działań zastosowano możliwość **finansowania inwestycji** z pożyczki, która obejmuje **od 35% do 100%** kosztów kwalifikowalnych projektu, stopa procentowa do **0,45%** w skali roku, bez dodatkowych opłat. Uzupełnieniem pożyczki może być dotacja z państwowego funduszu celowego, **do 25% kosztów kwalifikowalnych** projektu. **Budżet przeznaczony na preferencyjne pożyczki to 480 mln CZK oraz 343 mln na dotację ze środków SFŽP ČR.**

Dodatkowo **MŚP** realizujące projekty w obszarze związanym z **odzyskiem odpadów** mogą skorzystać również ze wsparcia z Programu Operacyjnego **Przedsiębiorczość i innowacje na rzecz konkurencyjności 2014-2020.** Wsparcie dla projektów w zakresie odzyskiwania materiałów i energii z odpadów, finansowane jest w formie pożyczki uprzywilejowanej o oprocentowaniu **0% w wysokości 650 000 CZK do 60 milionów CZK, do 45% kwalifikowalnych kosztów projektu.** Co najmniej 20% finansowania musi zostać wykorzystane na pożyczkę od współpracującego banku komercyjnego lub firmy leasingowej. W tym celu Czesko-Morawski Bank Gwarancji i Rozwoju (ČMZRB) zapewnia wkład w wypłatę odsetek w wysokości do 4 milionów CZK. **Dodatkowo, jeśli przedsiębiorca nie ma wystarczającego zabezpieczenia, oferowane jest również wsparcie w formie gwarancji.** Opisany powyżej Program **EXPANZE - úvěry** został **uruchomiony 1 czerwca 2017 r.**

Proponowane zarówno w Czechach jak i Słowacji, instrumenty zwrotne, skierowane są do przedsiębiorców, a wykonanie bądź zaniechanie określonych działań prośrodowiskowych jest fakultatywne i opiera się na **analizie opłacalności i rentowności danego działania/ inwestycji.**

Podobieństwa oraz różnice wynikające z wdrażania obecnie funkcjonujących w Polsce programów oraz programów funkcjonujących w innych krajach, zebrano w poniższej Tabeli.

¹⁰⁹ www.mzp.cz

¹¹⁰ <https://www.sfzp.cz/sekce/839/pujcky/>

TABELA 9. ANALIZA SWOT INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH STOSOWANYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI

| MOCNE STRONY | SŁABE STRONY |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • możliwość ponownego wykorzystania środków; • doświadczenie NFOŚiGW i wfośigw w finansowaniu projektów z zakresu gospodarki odpadami; • brak konieczności utrzymania 5-letniego okresu trwałości w przypadku projektów finansowanych ze środków UE; • umorzenie ze środków krajowych; • możliwość uzyskania gwarancji, w przypadku braku wystarczającego zabezpieczenia; | <ul style="list-style-type: none"> • mało atrakcyjne warunki wsparcia – oprocentowanie zbliżone do oprocentowania jakie wnioskodawcy mogą otrzymać we współpracujących z nimi bankach; • zbyt niskie umorzenie wartości pożyczki, nieadekwatne do warunków jakie musi spełnić wnioskodawca; • konieczność rozliczenia się z efektu ekologicznego; • konieczność utrzymania 5-letniego okresu trwałości projektu; • dłuższe niż w banku procedury wyboru projektu do finansowania; • w przypadku zakładów gospodarki komunalnej, w okresie 2015-2018 funkcjonowało bardziej atrakcyjne dofinansowanie dotacyjne z POIiŚ 2014-2020; |
| SZANSE | ZAGROŻENIE |
| <ul style="list-style-type: none"> • oszczędności generowane przez minimalizację odpadów; • racjonalizacja nakładów inwestycyjnych na minimalizację wytwarzania odpadów dzięki IF; | <ul style="list-style-type: none"> • zagrożenie realizacji wymogów wynikających z dyrektywy w zakresie gospodarowania odpadami; • pogorszenie się koniunktury w gospodarce niesprzyjające ogólnie inwestowaniu w potencjał produkcyjny; • niesprzyjające i zmienne warunki prawne, niegwarantujące stabilnej możliwości funkcjonowania przedsiębiorstw z zakresu gospodarki odpadami; |

5. POWIĄZANIE PROPONOWANYCH NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA Z OBOWIĄZUJĄCYM PRAWODAWSTWEM ORAZ DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI NA POZIOMIE EUROPEJSKIM I KRAJOWYM ORAZ OKREŚLENIE KONIECZNYCH ZMIAN LEGISLACYJNYCH / PROGRAMOWYCH

Wdrażanie instrumentów finansowych opiera się obecnie na trzech aktach prawa europejskiego:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r.;
- Rozporządzenie delegowane Komisji nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r.;
- Rozporządzenie Komisji nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108;

oraz w oparciu o prawo krajowe w zakresie *Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym* oraz *Ochrona i poprawa jakości powietrza*. Wpływ na wdrażanie instrumentów finansowych mają obecnie także wytyczne Komisji Europejskiej pt. „Wytyczne dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe” (2016/C 276/01).

Podstawą alokacji środków na instrumenty finansowe będzie następca obecnego programu operacyjnego na lata 2021-2027. Nie została dotąd opublikowana jego nazwa, ani wstępna wersja, która ma stanowić również stanowisko w negocjacjach z Komisją Europejską. Zgodnie z informacjami uzyskanymi w badaniu, można oczekiwać opublikowania wstępnej wersji przyszłego programu operacyjnego w 2020 r.

Krajową podstawę normatywną dla wdrażania niedotacyjnych form wsparcia stanowi ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (Dz.U. 2019 r., poz. 1295). W obecnej perspektywie finansowej na wdrażanie instrumentów finansowych wpływa również ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz.U. 2018 r., poz. 1431). Można oczekiwać, że w przyszłej perspektywie finansowej podobny akt prawny zostanie uchwalony po przyjęciu na poziomie europejskim nowego rozporządzenia ogólnego.

Propozycje niedotacyjnych form wsparcia pozostają w pełnej zgodności z obecnymi opisywanymi wyżej dokumentami strategicznymi i aktami prawnymi, stanowiącymi podstawę ich stosowania. **Proponowane instrumenty finansowe i mieszane mogą zatem bez przeszkód zostać uruchomione w oparciu o obecne rozwiązania normatywne.** W przypadku instrumentu finansowego w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* będzie wymagał – jak wskazywano wcześniej – zapewnienia dodatkowych zachęt bezzwrotnych ze środków krajowych. **W związku z tym będzie wówczas wymagana odpowiednia modyfikacja krajowego programu priorytetowego *Czyste Powietrze*.** Jednocześnie w niniejszej analizie wskazywano na potrzebę zapewnienia wsparcia wyłącznie bezzwrotnego dla osób ubogich. Tego rodzaju wsparcie oferowane jest również w obecnym Programie *Czyste Powietrze*. W celu zapewnienia spójności i niekonkurencyjności funkcjonowania instrumentów wsparcia – na poziomie krajowym jak i europejskim – **należałoby zalecić zaprzestanie udzielania**

wsparcia dotacyjnego w krajowym Programie Czyste Powietrze, jeśli ostatecznie uruchomiony zostałby również– w tym samym obszarze interwencji – **instrument dotacyjny finansowany ze środków europejskich.**

Należy pamiętać, że – ze względu na praktykę aktualizacji i uchwalania nowych rozporządzeń w miejsce dotychczasowych, w związku z 7-letnią perspektywą programowania polityki spójności – można oczekiwać, iż w perspektywie na lata 2021-2027 uchwalone zostaną nowe rozporządzenia, a następnie wytyczne do nich.

OCENA WPŁYWU NOWYCH ROZWIĄZAŃ NORMATYWNYCH NA FUNKCJONOWANIE PROPONOWANYCH INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

W nadchodzącej perspektywie finansowej można oczekiwać uproszczeń w funkcjonowaniu instrumentów finansowych. Wstępna propozycja nowego rozporządzenia ogólnego określa przewidywane zmiany w zakresie instrumentów finansowych w następujący sposób¹¹¹:

- instrumenty finansowe zostaną lepiej zintegrowane od samego początku z procesem programowania i realizacji, a ocena *ex-ante* zostanie odpowiednio udoskonalona;
- **instytucje zarządzające będą miały takie same podstawowe elastyczne możliwości realizacji** – zarządzanie w ramach odpowiedzialności instytucji zarządzającej lub zarządzanie bezpośrednio przez instytucję zarządzającą;
- **odpowiednie warunki zostały jednak uproszczone**, połączenie środków UE będzie możliwe na podstawie jednego zbioru zasad;
- nie będą powtarzać się sytuacje, w których istniały różne reguły mające zastosowanie do podobnych przypadków;
- **proponuje się elastyczne podejście do łączenia dotacji z instrumentami finansowymi**;
- objaśniono zasady kwalifikowalności oraz **uproszczono zasady dotyczące kosztów zarządzania i opłat**, przy jednoczesnym utrzymaniu ich uzależnienia od wyników, aby wspierać skuteczne zarządzanie;
- zasady dotyczące płatności zostały znacznie uproszczone, przy czym utrzymano ścisły związek między płatnościami na rzecz instrumentów finansowych, a odpowiadającymi im wypłatami na rzecz ostatecznych odbiorców;
- skodyfikowano środki powracające i powtórne wykorzystanie funduszy, tak, aby możliwe było płynniejsze przechodzenie między okresami;
- **nie będzie dodatkowej odrębnej sprawozdawczości w przypadku instrumentów finansowych**, ponieważ zostaną one włączone do tego samego systemu sprawozdawczego, co wszystkie inne formy finansowania.

¹¹¹ Komisja Europejska Wniosek rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM (2018) 375 final, s. 10-11.

Proponowane rozwiązania mają na celu **uproszczenie wdrażania i monitorowania instrumentów finansowych**. W porównaniu z obecnymi rozwiązaniami ułatwią i przyspieszą one wdrażanie instrumentów. **Nadal będzie dopuszczalny bezpośredni i pośredni sposób wyboru pośredników finansowych**, choć w samym projekcie rozporządzenia zrezygnowano z określenia „fundusz funduszy”. Jego odpowiednikiem będzie natomiast „fundusz zarządzający”.

Oprócz tego, należy zwrócić uwagę na to, że **możliwe jest przywrócenie trybu konkursowego wyboru pośredników finansowych**¹¹², gdy poziom opłaty na zarządzanie mieściłby się w granicach limitu określonego przez Komisję Europejską i rozporządzenie ogólne. **Dotychczas wymagane było organizowanie przetargów na wybór pośredników**. Możliwość konkursowego wyboru pośredników finansowych ułatwiłaby i przyspieszyłaby wdrażanie instrumentu, na co wskazują doświadczenia z perspektywy na lata 2007-2013, w której obowiązywał system konkursowy na wybór pośredników¹¹³. **Jeśli wymagane byłoby określenie wyższego poziomu kosztów zarządzania dla danego instrumentu finansowego, wówczas pośrednicy mogliby nadal być wybierani w postępowaniu przetargowym**. Nawet jeśli ostatecznie wybór pośredników – co jest najbardziej prawdopodobne – będzie realizowany wyłącznie w procedurach zamówieniowych, **instytucje finansowe**, które są obecne na rynku, **posiadają już doświadczenie w aplikowaniu o udział w dystrybucji środków w drodze przetargu**. Usankcjonowana ma być również procedura wyboru w drodze bezpośredniego udzielenia zamówienia, którą wykorzystywał już – w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 – BGK¹¹⁴ w sytuacjach, w których dystrybuowane instrumenty finansowe cieszyły się mniejszym zainteresowaniem.

Należy również wskazać, że projekt nowego rozporządzenia **nie przewiduje formy pomocy zwrotnej. Została ona usunięta z list form wsparcia dostępnych dla instytucji zarządzających programami operacyjnymi**. Jednocześnie osobne regulacje przewidują zakaz umarzania jakiegokolwiek części zobowiązań ostatecznych odbiorców z tytułu instrumentów finansowych, uruchomionych z funduszy unijnych, wkładem z funduszy, w tym także w zakresie opłat i odsetek. Jedyny wyjątek stworzono, *expressis verbis*, dla instrumentów gwarancyjnych. W związku z tym możliwe będzie udzielanie dopłat na opłaty gwarancyjne oraz jednocześnie dopłat do odsetek dla kredytów/pożyczek objętych gwarancją z funduszy europejskich. Oznacza to, że dotychczasowe rozwiązania prawne zostaną utrzymane.

Jeden z instrumentów proponowanych w niniejszym raporcie ma charakter mieszany. Łączy instrument finansowy z dotacją. Tego rodzaju instrument mieszany będzie dopuszczalny pod warunkiem udzielania obu form wsparcia przez jeden podmiot, którym jest pośrednik finansowy, oraz prowadzenia osobnej dokumentacji operacji dla dwóch form wsparcia. Oznacza to, że **zalecony – w niniejszym raporcie – model one-stop-shop stanie się obligatoryjnym elementem wdrażania instrumentów mieszanych**. Jednocześnie można

¹¹² Jest to postulat zgłaszany w ramach konsultacji dotyczących kształtu przyszłego rozporządzenia ogólnego.

¹¹³ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, MIR, Warszawa 2013.

¹¹⁴ Wniosek na podstawie wywiadu z przedstawicielem tego Banku.

oczekiwać – na podstawie projektu rozporządzenia – ułatwień przyznawania wsparcia za pomocą instrumentów mieszanych. Będzie one udzielane w sposób jednolity według reguł właściwych dla instrumentu finansowego. Należy wskazać, że **propozycja rozporządzenia nie zawiera barier dla wdrażania instrumentów finansowych proponowanych w niniejszej analizie, a w niektórych aspektach ten proces wręcz ułatwia.**

Podsumowując, **oczekiwane zmiany** w rozwiązaniach normatywnych, stanowiących podstawę dla interwencji w analizowanych obszarach, **nie będą stanowiły bariery dla wdrożenia proponowanych, niedotacyjnych form wsparcia. Są również w pełni zgodne z rodzajami instrumentów oraz ich sposobem wdrażania.** Oczekiwane zmiany mogą wręcz ułatwić wdrażania instrumentów finansowych m. in. poprzez ujednoczenie wymogów sprawozdawczych dla wszystkich dostępnych form wsparcia.

6. ZASADY STOSOWANIA NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA W PERSPEKTYWIE 2021-2027

Instrumenty finansowe w obszarze *Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym* mogą być wdrażane poprzez bezpośredni wybór pośrednika finansowego (funduszu pożyczkowego) przez Instytucję Zarządzającą / Pośredniczącą w drodze postępowania przetargowego. Najważniejszymi elementami podlegającymi ocenie powinna być wysokość opłat za zarządzanie określona w ofercie, wcześniejsze doświadczenie w dystrybucji instrumentów i potencjał instytucjonalny pośrednika finansowego¹¹⁵. Zaleca się wykorzystanie doświadczeń instytucji finansowych we wdrażaniu instrumentów finansowych w obszarze środowiskowych projektów inwestycyjnych. Jedną z możliwości jest podjęcie współpracy z podmiotami posiadającymi dobre rozeznanie i pozycję pośrednika w regionie oraz doświadczenie we współpracy z odbiorcami ostatecznymi (przedsiębiorcami). W przypadku zupełnie nowego instrumentu może to nie być możliwe. Liczy się wówczas ogólne doświadczenie w finansowaniu inwestycji. Należy wskazać, że istnieją instytucje finansowe, zwłaszcza fundusze pożyczkowe, które posiadają doświadczenie w rozliczaniu projektów unijnych, co powinno być uwzględnione na ich korzyść w postępowaniu przetargowym (czy też w konkursie). Wg obecnych zasad programowych, instrument mógłby być wdrażany bezpośrednio przez jeden z podmiotów określonych w ustawie o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności (art. 28 ust. 2)¹¹⁶. Jeśli wybór pośredników finansowych będzie ponownie możliwy – jak wskazywaliśmy wcześniej – w drodze postępowania konkursowego, poziom wynagrodzenia pośredników finansowych będzie

¹¹⁵ Sposób oceny pośredników finansowych w procesie ich wyboru określa – w obecnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020 – zawiadomienie Komisji Europejskiej Wytoczne dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, (2016/C 276/01). Należy założyć, że podobne rozwiązania będą również obowiązywały w kolejnym okresie programowania.

¹¹⁶ Mogą nimi być m. in. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

ograniczony limitami określonymi w nowym rozporządzeniu ogólnym i w akcie delegowanym do niego. Ostatecznie **można wskazać na następujące potencjalne opcje wdrożeniowe:**

- wyboru pośredników finansowych może dokonać Instytucja Zarządzająca, w przetargu lub w trybie bezprzetargowym zgodnie z art. 28 ust. 2 obecnej ustawy wdrożeniowej¹¹⁷;
- wyboru pośredników finansowych może również dokonać podmiot, któremu obowiązek ten powierzy Instytucja Zarządzająca na podstawie ustawy wdrożeniowej.

Natomiast w przypadku obszaru *Ochrona i poprawa jakości powietrza* **proponujemy wdrażanie instrumentu pożyczkowego w formie pośredniej**. Wynika to ze skali dystrybucji tego instrumentu. Należy wskazać, że Instytucja Zarządzająca może również podjąć decyzję o wdrożeniu instrumentów finansowych za pośrednictwem podmiotów wskazanych w przepisach o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności¹¹⁸. Następnie wybór pośredników finansowych przez ten podmiot powinien odbywać się na podstawie otwartych, przejrzystych, proporcjonalnych i niedyskryminujących procedur, niedopuszczających do konfliktu interesów¹¹⁹. Po wyborze **funduszu funduszy**¹²⁰ przez Instytucję Zarządzającą, pierwszy z nich **byłby zatem odpowiedzialny za organizowanie wyboru pośrednika finansowego, a także zarządzanie środkami zwróconymi do instrumentu pożyczkowego**.

Powyższe rozważania odnoszą się w dużym stopniu do obecnego stanu prawnego w obszarze zasad stosowania niedotacyjnych form wsparcia. Wymagają one przeprowadzenia **procedury przetargowej na wybór pośredników finansowych**, z wyłączeniem tych zasad w zakresie takim, na jaki pozwala rozdział dziesiąty ustawy wdrożeniowej. Jeśli w przyszłej perspektywie finansowej nastąpiłaby – w obrębie limitu opłat za zarządzanie – rezygnacja z wymogu organizowania przetargów konkurencyjnych na wybór pośredników finansowych, **mogłoby to potencjalnie ułatwić wdrażanie instrumentów poprzez skrócenie okresu potrzebnego dla uruchomienia wsparcia zwrotnego**.

TRUDNOŚCI I RYZYKA ZWIĄZANE ZE STOSOWANIEM NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA ORAZ SPOSOBY PRZECIWDZIAŁANIA ICH WYSTĄPIENIU

Należy wskazać, że w analizowanych obszarach, w których zaproponowano instrumenty finansowe, nie wykorzystywano dotąd niedotacyjnych form wsparcia w polityce spójności Unii Europejskiej. Jednocześnie doświadczenia krajowe pozostają w tym obszarze ograniczone. Wskazujemy w szczególności na **następujące ryzyka i trudności w stosowaniu niedotacyjnych form wsparcia:**

- niewielkie zainteresowanie **ostatecznych odbiorców;**

¹¹⁷ Podobnego rozwiązania można oczekiwać również w przyszłej ustawie wdrożeniowej.

¹¹⁸ Wg obecnego stanu prawnego i art. 28 ust. 2 przedmiotowej ustawy, funkcję taką pełnić mogą m. in. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Bank Gospodarstwa Krajowego.

¹¹⁹ W obecnym stanie prawnym potwierdzają to następujące przepisy rozporządzeń unijnych: art. 38 (5) rozporządzenia ogólnego oraz art. 7 (2) rozporządzenia wykonawczego 480/2014.

¹²⁰ Funduszu zarządzającego wg projektu nowego rozporządzenia ogólnego.

- niewielkie zainteresowanie **pośredników finansowych** dystrybucją środowiskowych instrumentów finansowych;
- **konkurowanie instrumentów finansowych z formami wsparcia bezzwrotnego**, ze względu na znacznie większą atrakcyjność tych ostatnich, należy wyłączyć dostępność wsparcia dotacyjnego w okresie dystrybucji instrumentów finansowych dla wspieranych przez nie obszarów interwencji i grup docelowych¹²¹.

W związku ze zidentyfikowanymi ryzykami dla proponowanych instrumentów finansowych postulujemy uwzględnienie w strategii instrumentu kilku działań, które będą je mitygowały. Wskazujemy w szczególności na potrzebę:

- **uelastycznienia sposobu zabezpieczania** pożyczki, w tym preferowanie zabezpieczeń osobistych w przypadku inwestycji właścicieli domów jednorodzinnych;
- **oferowania wsparcia na zasadach preferencyjnych**, w tym w zakresie oprocentowania, karencji w spłacie rat, jak również w formie niewielkiego lub nawet braku wkładu własnego pożyczkobiorców do projektu inwestycyjnego;
- **rezygnacji z wysokiego wkładu własnego pośredników finansowych** w celu uatrakcyjnienia ich uczestnictwa we wdrażaniu instrumentów;
- **dopuszczenia możliwości podwyższenia limitów wynagrodzenia pośredników finansowych** w postępowaniu przetargowym, jeśli byłoby to udowodnione w takim postępowaniu (poprzez potrzebę wyższych kosztów zarządzania i opłat za zarządzanie¹²²);
- **dystrybuowania instrumentów finansowych przez publicznych pośredników finansowych**¹²³;
- **łączenia dotacji z pożyczką w przypadku typu projektu *Rozwijanie recyklingu odpadów***, jest to szczególnie istotne, ze względu na wielkość luki finansowania oraz opisywane wcześniej ryzyka tego rodzaju inwestycji;
- **przyspieszenia wdrażania poprzez wybór formy pożyczki**, która jest stosunkowo prosta, przejrzysta i przede wszystkim znana potencjalnym beneficjentom;
- **określenia i wyłączenia ze wsparcia za pomocą instrumentów finansowych części grupy docelowej w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza***, która nie posiada zdolności do korzystania z finansowania dłużnego, rozważenie niealokowania środków zwrotnych na rzecz opisywanej grupy.

¹²¹ Jak wskazywał przedstawiciel BGK, w obecnej perspektywie finansowej obecność konkurencyjnych instrumentów dotacyjnych w obszarze celu IV. europejskiej Polityki spójności (Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną) istotnie utrudniło dystrybucję środków zwrotnych.

¹²² Art. 12 ust. 6 aktu delegowanego nr 480/2014.

¹²³ Na zasadność uczestnictwa publicznych pośredników finansowych wskazywał m. in. Europejski Trybunał Obrachunkowy (Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem Instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, Luksemburg 2016). Należy wskazać, że niektóre wfośigw uczestniczyły jako pośrednik finansowy w dystrybucji środków UE w obecnej perspektywie finansowej i posiadają odpowiednie doświadczenie dla uczestnictwa w przetargach na wybór pośrednika.

Oprócz tego, należy podkreślić, że dla skutecznej dystrybucji równie ważne jest uwzględnienie w strategii instrumentu finansowego działań promocyjnych.

DZIAŁANIA INFORMACYJNE I PROMOCYJNE

Dla skutecznej dystrybucji wsparcia pożyczkowego istotne będą również **działania informacyjne i promocyjne mające** na celu dotarcie do odbiorców ostatecznych wsparcia. Działania promocyjne są najważniejsze w przypadku instrumentów finansowych dystrybuowanych w dużej skali oraz skierowanych do osób fizycznych. Wówczas można zalecić również promocję w mediach masowego przekazu. Dobrą praktyką w ramach krajowego Programu *Czyste Powietrze* jest udział gmin w promowaniu tego programu i informowaniu o nim. Jako że instrument finansowy w analizowanym obszarze jest skierowany do szerokiej grupy osób fizycznych – właścicieli nieruchomości, warto również rozważyć promocję instrumentu finansowego w mediach masowego przekazu, jak ma to miejsce w przypadku innych, dużych, społecznych programów ochrony środowiska w Polsce.

W przypadku programów skierowanych dla przedsiębiorców należałoby się skupić na dwóch elementach stałej promocji. Pierwszym z nich jest dobrze opracowana strona internetowa o warunkach udzielania wsparcia za pomocą instrumentów finansowych oraz o pośrednikach uczestniczących w dystrybucji (dostępności środków). Pewien wzorzec może stanowić tu wdrażanie krajowego programu rozwoju przedsiębiorczości „Wsparcie w Starcie”. Drugim środkiem powinny być regularne spotkania pośrednika lub przedstawicieli instytucji pośredniczącej, względnie funduszu funduszy, z przedsiębiorcami z grupy docelowej. Niemniej – również w ramach opisywanego w tym miejscu programu „Wsparcie w Starcie” – wykorzystywana jest reklama w mediach masowego przekazu i internecie, choć o mniejszej intensywności.

TRWAŁOŚĆ W PROJEKTACH Z WYKORZYSTANIEM INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH

Instrumenty finansowe – w odróżnieniu od dotacji bezzwrotnej lub pomocy zwrotnej – **nie wymagają dochowania wymogu trwałości operacji**. Wymóg ten został wyłączony *expressis verbis* w art. 71 ust. 4 rozporządzenia ogólnego nr 1303/2013. Wskazuje on, że wymóg trwałości operacji nie dotyczy *wkładów na rzecz instrumentów finansowych lub dokonywanych przez takie instrumenty*. To rozwiązanie sprawia, że ostateczny odbiorca uzyskuje dodatkową korzyść z instrumentu finansowego w porównaniu z beneficjentem dotacji. Pozwala mu to w szczególności aktywnie zarządzać, w tym sprzedawać, elementy majątku, które zostały nabyte ze środków pochodzących z instrumentu finansowego. W związku z tym, że skutkuje to powstaniem pewnego ryzyka dla pośrednika finansowego w dochodzeniu swoich roszczeń z tytułu instrumentów finansowych, **udzielenie finansowania powinno wiązać się z ustanowieniem odpowiednich zabezpieczeń, w tym dla spłaty zaciągniętych przez ostatecznego odbiorcę zobowiązań pożyczkowych lub kredytowych**. Brak związania wymogiem trwałości operacji może stanowić w efekcie szczególną korzyść dla potencjalnych beneficjentów ostatecznych wsparcia za pomocą instrumentów finansowych. Może również ich przekonać do korzystania z oferty programu pomocowego, choć nie będzie on zawierał elementu zachęty bezzwrotnej. Jest to szczególnie istotne

w przypadku obszarów, w których wielkość luki finansowania potencjalnych beneficjentów na wsparcie zwrotne okazywałaby się być mniejsza, jak np. w ramach typu projektu „Rozwijanie recyklingu odpadów”, który był objęty niniejszym badaniem.

Należy wskazać, że – opisywana w tym miejscu – szczególna korzyść z instrumentu finansowego **może przestać być jednak aktualna w perspektywie finansowej na lata 2021-2027**. Wynika to z tego, że uproszczono konstrukcję artykułu dotyczącego trwałości operacji sfinansowanej ze środków europejskich oraz ogólnie uproszczono i zmniejszono liczbę odrębnych zasad w stosowaniu przepisów funduszowych względem różnych form wsparcia. Wyłączenie z wymogu trwałości dotyczy obecnie przypadków, w których *zaprzestano działalności produkcyjnej ze względu na upadłość niewynikającą z oszukańczego bankructwa* (art. 59, ust. 3 projektu rozporządzenia). Należy podkreślić, że z punktu widzenia praktycznego, **włączenie wymogu trwałości dla inwestycji sfinansowanej przez instrument finansowy nie jest dobrym rozwiązaniem**¹²⁴. Podstawą udzielenia finansowania zwrotnego powinno być - podobnie jak na rynku prywatnym – ustanowienie odpowiednich zabezpieczeń dla zaciąganego zobowiązania zwrotnego. Na obecnym etapie nie sposób jeszcze stwierdzić, czy opisywane w tym miejscu i zawarte w projekcie rozporządzenia rozwiązanie zostanie utrzymane¹²⁵.

7. WNIOSKI

Dotychczasowe rozważania i analiza pozwalają na sformułowanie kilku ważnych wniosków:

1. **W dwóch z pięciu analizowanych obszarów możliwe jest zastosowanie instrumentów finansowych. Są nimi: *Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym* oraz *Ochrona i poprawa jakości powietrza*.** Na niemożność wykorzystania niedotacyjnych form wsparcia wpłynął przede wszystkim brak potencjalnej rentowności poszczególnych typów projektów w trzech analizowanych obszarach. Duże znaczenie miała również charakterystyka beneficjentów w tych obszarach, nawet jeśli część typów projektu była potencjalnie rentowna. W obszarach, w których zastosowanie niedotacyjnych form wsparcia okazało się możliwe, potencjalni beneficjenci byli przedsiębiorcami lub osobami fizycznymi. Jednocześnie przeprowadzone badanie pozwoliło potwierdzić, że wspierane typy projektów są potencjalnie rentowne.
2. **Instrumenty powinny mieć charakter preferencyjny, w tym ich oprocentowanie powinno być obniżone, a okres finansowania – sięgać od 15 do 20 lat.** Wynika to z okresów, w których inwestycje się zwracały, a w przypadku obszaru *Ochrona i poprawa jakości*

¹²⁴ Przedstawiciel jednej z instytucji finansowej uczestniczącej w dystrybucji instrumentów finansowych w obecnej perspektywie wskazywał, że nałożenie wymogu monitorowania trwałości projektów finansowych z instrumentów finansowych może wręcz sparaliżować ich funkcjonowanie. Dlatego też należy zalecić utrzymanie dotychczasowych zasad (wyłączenia wymogu trwałości) dla instrumentów finansowych.

¹²⁵ Projekt nowego rozporządzenia ogólnego znajduje się obecnie na etapie konsultacji.

powietrza – z czasu wymaganego na uzyskanie oszczędności z przeprowadzonej termomodernizacji.

3. **W obszarze *Wspieranie przechodzenia na gospodarkę o obiegu zamkniętym* należy zaproponować dwa instrumenty finansowe skierowane do dwóch różnych grup przedsiębiorców – firm produkcyjnych oraz działających w branży zagospodarowania i recyklingu odpadów.** Wynika to z odmiennych charakterystyk tych dwóch, odrębnych grup docelowych. Jednocześnie luka finansowania jest istotnie większa w przypadku przedsiębiorstw produkcyjnych **Wsparcie powinno być dostępne zarówno dla firm z sektora MŚP, jak też dużych podmiotów gospodarczych.** Te ostatnie również wskazywały na zapotrzebowanie na zewnętrzne finansowanie inwestycji. **Instrumenty finansowe powinny obejmować nakłady rozwojowe tych przedsiębiorstw.** Będzie to sprzyjać większej atrakcyjności tych instrumentów dla potencjalnych odbiorców ostatecznych wsparcia.
4. **Instrument finansowy w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* powinien być skierowany do osób fizycznych,** będących właścicielami jednorodzinnych budynków mieszkalnych. Ze względu na dużą, potencjalną skalę dystrybucji, należy zalecić **przekazanie wyboru pośredników finansowych innemu podmiotowi przez Instytucję Zarządzającą.** Wybór funduszu funduszy (zarządzającego) ułatwi dystrybucję tego instrumentu pożyczkowego o niewielkiej, jednostkowej wartości inwestycji i bardzo dużej liczbie potencjalnych inwestycji.
5. **Instrument finansowy dla typu projektu *Rozwijanie recyklingu odpadów* powinien być połączony z udzieleniem dotacji bezzwrotnej przez pośrednika finansowego.** Pozwoli to zwiększyć zainteresowanie instrumentem w obszarze o ograniczonej luce finansowania, jak również zmniejszyć postrzegane ryzyko finansowania zwrotnego inwestycji w branży zagospodarowania i recyklingu odpadów. **Zwiększenie zainteresowania instrumentem finansowym w obszarze *Ochrona i poprawa jakości powietrza* może wymagać ustanowienia dodatkowych zachęt bezzwrotnych (ze środków krajowych).** Jak wskazują doświadczenia podobnego programu w Republice Greckiej, do powodzenia dystrybucji przyczyniła się głównie korzyść bezzwrotna oferowana ostatecznym odbiorcom wsparcia wraz z pożyczką. Wykorzystaniu środków krajowych sprzyja zarówno elastyczność krajowych ram prawnych, jak również brak związania kontraktacji z okresem programowania, a więc możliwość przyznawania korzyści bezzwrotnej także po 2027 r.
6. **Wybór pośredników finansowych będzie – w nowej perspektywie finansowej na lata 2021-2027 – odbywał się najprawdopodobniej zgodnie z regułami prawa zamówień publicznych,** w tym w drodze bezpośredniego udzielania zamówienia. Wynika to ze stanowiska i propozycji Komisji Europejskiej w zakresie nowego rozporządzenia ogólnego. Niemniej ostatecznej decyzji w tym zakresie nie podjęto. Należałoby zalecić rozważenie wykorzystania procedury konkursowej, gdyż w poprzedniej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 skutecznie ułatwiało to wdrożenie instrumentów finansowych. Tryb wyboru pośredników finansowych zależy wyłącznie od ostatecznych zapisów rozporządzenia ogólnego na lata 2021-2027.

7. **Funkcję pośrednika finansowego mogą pełnić zarówno banki (spółdzielcze lub komercyjne), pozabankowi pośrednicy finansowi (fundusze pożyczkowe), wfośigw jak też inne, krajowe instytucje finansowe.** Udział innych podmiotów nie powinien być również wykluczony, o ile tylko posiadają one – jak również osoby w nich zatrudnione – doświadczenie w dystrybuowaniu zwrotnych from finansowania.
8. **Instrumenty finansowe pozwolą na dystrybuowanie nowego wsparcia przez cały okres realizacji Programu w sposób ciągły.** Pośrednicy będą mogli dystrybuować wsparcie do końca okresu kwalifikowalności. Jak wskazują doświadczenia perspektywy na lata 2007-2013, okres ten może być nawet potencjalnie wydłużony poza termin kwalifikowalności dla Programu. Środki zwrócone do instrumentu pozwolą również udzielać wsparcia **po zakończeniu okresu kwalifikowalności** dla Programu, jeśli będzie ono dalej przyznawane zgodnie z pierwotnym celem, dla którego ustanowiono Program pomocowy;
9. **Wykorzystanie mechanizmu dotacji (pomocy) zwrotnej nie będzie możliwe w przyszłym okresie programowania na lata 2021-2027,** ze względu na oczekiwane usunięcie tej kategorii instrumentów z katalogu dopuszczalnych form wsparcia w ramach funduszy europejskich. Obecny projekt przyszłego rozporządzenia ogólnego ograniczył liczbę dostępnych form wsparcia i nie określa pomocy zwrotnej jako dopuszczalnego narzędzia interwencji.

SPIS ZAŁĄCZNIKÓW

ZAŁĄCZNIK NR 1 PROPOZYCJE DOTACYJNYCH I NIEDOTACYJNYCH FORM WSPARCIA DLA POSZCZEGÓLNYCH TYPÓW PROJEKTÓW

ZŁĄCZNIK NR 2 BENCHMARKING

ZŁĄCZNIK NR 3 ZESTAWIENIE ODPOWIEDZI NA PYTANIA BADAWCZE

SPIS TABEL

TABELA 1. WIELKOŚĆ POPULACJI I UZYSKANY ZWROT CAWI DLA BENEFICJENTÓW II OSI POIiŚ 2014-2020 ... 14

TABELA 2. ZESTAWIENIE LICZBY GMIN, Z UWZGLĘDNIENIEM ZREALIZOWANEGO PRZEZ NIE WYNIKU W 2018 R.. 20

TABELA 3. TYPY PROJEKTÓW WRAZ ZE WSKAZANIEM ZALECANEJ FORMY FINANSOWANIA 33

TABELA 4. LICZBA POŻYCZEK UDZIELONYCH PRZEZ NFOŚiGW NA RZECZ PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH W OBSZARZE *OCHRONA POWIERZCHNI ZIEMI I GOSPODARKA ODPADAMI* (BEZ PROJEKTÓW UNIJNYCH) W LATACH 2008-2018 57

TABELA 5. ANALIZA SWOT 59

TABELA 6. ANALIZA SWOT 67

TABELA 7. ANALIZA SWOT 77

TABELA 8. ANALIZA SWOT PROGRAMÓW DOTYCZĄCYCH EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ BUDYNKÓW MIESZKALNYCH 84

TABELA 9. ANALIZA SWOT INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH STOSOWANYCH W ZAKRESIE GOSPODARKI ODPADAMI 88

SPIS WYKRESÓW

WYKRES 1. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: PROSZĘ POWIEDZIEĆ JAKI BYŁBY NAJBARDZIEJ PRAWDOPODOBNY WPŁYW BRAKU OTRZYMANIA DOTACJI NA PAŃSTWA PLANY W ZAKRESIE REALIZACJI PROJEKTU 28

WYKRES 2. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY INWESTYCJA ZREALIZOWANA DZIĘKI PROJEKTOWI BĘDZIE? 30

WYKRES 3. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: CZY W PAŃSTWA OPINII ISTNIEJE SZANSA, ŻE W PERSPEKTYWIE MAKSYMALNIE KILKUNASTU LAT ZWRÓCI SIĘ CAŁKOWITY KOSZT INWESTYCJI? 30

WYKRES 4. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAK PAŃSTWO SĄDZI, PO ILU LATACH OD ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI ZWRÓCI SIĘ JEJ CAŁKOWITY KOSZT? 31

Wykres 5. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: Z JAKICH ŹRÓDEŁ SFINANSOWALI PAŃSTWO INWESTYCJĘ? 54

WYKRES 6. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAKIEGO RODZAJU INWESTYCJE CHCIELIBY PAŃSTWO ZREALIZOWAĆ? 58

WYKRES 7. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE : JAKI BYŁ/BĘDZIE CAŁKOWITY KOSZT INWESTYCJI? 61

| | |
|--|----|
| WYKRES 8. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE: JAK PAŃSTWO SĄDZI, PO ILU LATACH OD ZAKOŃCZENIA INWESTYCJI ZWRÓCI SIĘ JEJ CAŁKOWITY KOSZT?..... | 62 |
| WYKRES 9. ROZKŁAD ODPOWIEDZI NA PYTANIE : Z JAKIEJ FORMY FINANSOWANIA SKORZYSTALIBY PAŃSTWO? . 64 | |
| WYKRES 10. UDZIAŁ POSZCZEGÓLNYCH GRUP DOCHODOWYCH W DOTYCHCZASOWEJ DYSTRYBUCJI ŚRODKÓW W PROGRAMIE CZYSTE POWIETRZE..... | 70 |

BIBLIOGRAFIA

DOKUMENTY UNIJNE

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, EURATOM) NR 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 298/1
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy (Tekst mający znaczenie dla EOG), OJ L 312, 22.11.2008, p. 3–30
- Dyrektywa Rady z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych, OJ L 135, 30.5.1991
- Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, OJ L 206, 22.7.1992, p. 7–50
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, OJ L 20, 26.1.2010, p. 7–25
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE z dnia 21 maja 2008 r. w sprawie jakości powietrza i czystsze powietrze dla Europy, OJ L 152, 11.6.2008, p. 1–44
- Dyrektywa 2004/107/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 grudnia 2004 r. w sprawie arsenu, kadmu, rtęci, niklu i wielopierścieniowych węglowodorów aromatycznych w otaczającym powietrzu, OJ L 23, 26.1.2005, p. 3–16
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1386/2013/UE z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie ogólnego unijnego programu działań w zakresie środowiska do 2020 r. Dobra jakość życia z uwzględnieniem ograniczeń naszej planety, OJ L 354, 28.12.2013, p. 171–200
- Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, OJ L 327, 22.12.2000, p. 1–73
- Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim (Tekst mający znaczenie dla EOG), OJ L 288, 6.11.2007, p. 27–34
- EUROPA 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela, 3.3.2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów; Zrównoważona biogospodarka dla Europy: wzmocnienie powiązań między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem; Bruksela, dnia 11.10.2018 r. COM (2018) 673 final

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, PE/13/2018/REV/1, OJ L 193, 30.7.2018, p. 1–222
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu Tekst mający znaczenie dla EOG, OJ L 187, 26.6.2014, p. 1–78
- Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz, COM/2018/375 final - 2018/0196 (COD)
- Zawiadomienie Komisji; Wytyczne dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe, Komisja Europejska, (2016/C 276/01)
- Komisja Europejska, Financial Instruments in Cohesion Policy, SWD(2012) 36 final, Bruksela 2012
- Standard terms and conditions for financial instruments pursuant to Article 33(3)(a) of the CPR, Bruksela 2013
- Komisja Europejska, Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants, EGESIF_15_0005-01, Bruksela 2014

DOKUMENTY KRAJOWE

- Krajowy plan gospodarki odpadami 2022 przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 88 z dnia 1 lipca 2016 r.
- Krajowy program oczyszczania ścieków komunalnych (KPOŚK)
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, Dz.U. z 2019 r. poz. 688
- Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. - Prawo wodne, Dz.U. 2017 poz. 1566
- Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.); dokument przyjęty uchwałą Rady Ministrów w dniu 14 lutego 2017 r.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2018 poz. 1356
- Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U. 2019 r., poz. 1295
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, Dz.U. 2018 r., poz. 1431

ANALIZY I RAPORTY

- Europejski Trybunał Obrachunkowy, Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem Instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, Luksemburg 2016
- Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r.
- Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives. Volume I. General Metodology, EC. Wer 1.90, marzec 2014
- OECD, Average annual wages, Paris 2019
- Wytyczne dla państw członkowskich w sprawie wyboru podmiotów wdrażających instrumenty finansowe (2016/C 276/01)
- NFOŚiGW, Zaangażowanie sektora bankowego w ograniczanie smogu w Polsce, Warszawa, wrzesień 2019
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2018 r. Informacja o wykonaniu budżetów Jednostek Samorządu Terytorialnego Rada Ministrów Warszawa 2019
- Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe Sprawozdanie finansowo-gospodarcze za 2018 rok
- Raport NIK: Informacja o wynikach kontroli - Gospodarka finansowa Lasów Państwowych, KBF-4113-001-00/2014
- KNF, Sytuacja sektora bankowego w 2018 r., Warszawa 2019
- POPIHN, Przemysł i handel naftowy. Raport roczny 2017, Warszawa 2018, s. 30-31
- Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnym, MliR, Warszawa 2019
- Ocena ex ante instrumentów finansowych oraz możliwości zastosowania pomocy zwrotnej w ramach Działania 2.4 „Tworzenie usług i aplikacji wykorzystujących e-usługi publiczne i informacje sektora publicznego” Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa na lata 2014-2020, MliR, Warszawa 2019
- Uzupelnienie oceny ex ante instrumentów finansowych w ramach Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa w zakresie analizy możliwości wykorzystania instrumentów o charakterze gwarancyjnym, MliR, Warszawa 2017
- Ewaluacja systemu realizacji instrumentów finansowych w ramach POIR, MliR, Warszawa 2019
- Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020. ETAP III, UM WD, Warszawa 2015, s. 15-18
- Aktualizacja oceny ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 wraz z oceną ryzyka dla gwarancji w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego – Lubuskie 2020; Urząd Marszałkowski Województwa Lubuskiego, Zielona Góra 2017
- Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020, Urząd Marszałkowski Województwa Lubelskiego, Lublin 2015

- Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, MliR, Warszawa 2013
- K. Brzozowska Rynek obligacji komunalnych w Polsce w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego, NIST, „Ekspertyzy i Opracowania”, 2018, nr 41
- R. Kata, Ryzyko finansowe w kontekście zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, OPTIMUM. Studia Ekonomiczne, 2015, nr 4, 54–71
- T. Falencikowski, P. Chudziński, Model biznesu przedsiębiorstwa wodociągowego, „Przedsiębiorstwo we współczesnej gospodarce – Teoria i praktyka”, 2018, nr 2, s. 17-32
- Rutkowski J., Sałach K., Szpor A., Ziółkowska K., Jak ograniczyć skalę ubóstwa energetycznego w Polsce?, IBS Policy Paper 1/2018
- J. Stiglitz oraz A. Weiss, „Credit Rationing in Markets with Incomplete Information”. American Economic Review, 1981, vol. 71, nr 3
- Żbik, Przegląd instrumentów rewolwingowego wsparcia innowacji wdrożonych w ramach POIG 2007-2013, „Przegląd Nauk Ekonomicznych”, 2017, nr 27s. 129-131
- S. Piotrowski, Kredyt technologiczny jako forma finansowania innowacji w przedsiębiorstwach, w: Innowacje gospodarcze, WN UAM, . Poznań 2018, s.152-154
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem Instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, Luksemburg 2016)

ODWOŁANIA DO PORTALI INTERNETOWYCH

- <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Tracking-progress-in-ESI-Funds-Financial-Instrumen/dtw6-5akv/>
- <https://www.fi-compass.eu/publication/case-studies/case-study-energy-savings-existing-housing-programme-greece>
- <https://www.sfzp.cz/dotace-a-pujcky/kotlikove-dotace/kotlikove-dotace-3-vyzva/>
- www.mzp.cz
- <https://www.sfzp.cz/sekce/839/pujcky/>