

## RAPORT KOŃCOWY

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



Warszawa, listopad 2019 r.

## Spis treści

STRESZCZENIE .....	3
SUMMARY .....	8
1. WPROWADZENIE.....	12
1.1. Cel i przedmiot badania.....	12
1.2. Metodyka badania .....	13
2. PODSTAWOWE EFEKTY INTERWENCJI .....	15
2.1. Analiza aktualnego poziomu wydatkowania środków w działaniach dotyczących efektywności energetycznej i OZE.....	15
2.2. Efektywność kosztowa wsparcia w zakresie efektywności energetycznej i OZE.....	42
3. POMOC ZWROTNA – UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA .....	48
3.1. Prawne uwarunkowania funkcjonowania pomocy zwrotnej.....	48
3.2. Bariery we wdrażaniu pomocy zwrotnej.....	51
3.3. Konkurencja instrumentów wsparcia .....	54
3.4. Parametry oferowanych instrumentów .....	56
3.5. Rentowność inwestycji realizowanych przez beneficjentów .....	57
4. POMOC ZWROTNA – DOTYCHCZASOWE EFEKTY.....	59
5. PROPONOWANE FORMY WSPARCIA .....	67
5.1. Wprowadzenie .....	67
5.2. Odnawialne źródła energii .....	68
5.3. Efektywność energetyczna.....	74
6. WNIOSKI .....	80

## STRESZCZENIE

### Informacje o badaniu

Celem badania było określenie wpływu instrumentów wsparcia oferowanych w ramach pierwszej osi priorytetowej POIiŚ na poprawę efektywności energetycznej i stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, z uwzględnieniem zastosowanych instrumentów zwrotnych. Badanie miało służyć również ustaleniu proponowanych form dofinansowania przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii w kolejnej perspektywie finansowej.

Badanie zrealizowano z wykorzystaniem takich metod badawczych jak: analiza danych zastanych, wywiady indywidualne z przedstawicielami Ministerstwa Energii, NFOSiGW, WFOSiGW w Katowicach, BGK, ZBP, wywiady telefoniczne z podmiotami wnioskującymi o wsparcie w ramach poddziałań 1.1.1, 1.2, 1.3.2, 1.7.1 oraz panele ekspertów.

### Podstawowe efekty interwencji

Do końca września 2019 r. we wszystkich działaniach objętych zakresem badania zakontraktowano łącznie 2 746 mln zł środków UE, w tym 85% w formie dotacji bezzwrotnej, a jedynie 15% - pomocy zwrotnej. W kwocie pomocy zwrotnej największy udział mają projekty realizowane w działaniu 1.2 (46%), natomiast w kwocie dotacji bezzwrotnej – projekty realizowane w poddziałaniu 1.3.1 (70%).

Zainteresowanie pomocą zwrotną oferowaną w działaniach 1.2 *Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach*, 1.3.2 *Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym* i 1.7.1 *Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim* było niższe niż oczekiwane. W przypadku działania 1.2, zasadniczą przyczyną była niska atrakcyjność oferowanej formy pomocy w porównaniu z finansowaniem komercyjnym (zwłaszcza biorąc pod uwagę znaczne obciążenia administracyjne związane z korzystaniem ze środków UE), a także konieczność dostosowania poziomu dofinansowania do wynikającego z luki finansowej<sup>1</sup>, co eliminowało projekty rentowne z możliwości uzyskania wsparcia. W przypadku poddziałań 1.3.2 i 1.7.1, zasadniczą barierą stanowił zbyt duży stopień skomplikowania wymogów i zasad w odniesieniu do ograniczonych kompetencji wnioskodawców, oraz dostępność konkurencyjnego, łatwiej dostępnego instrumentu, finansowanego ze środków krajowych (premię termomodernizacyjnej z FTiR). Większy niż oczekiwany popyt na pomoc zwrotną, świadczący o wysokiej atrakcyjności tej formy wsparcia, odnotowano jedynie w poddziałaniu 1.1.1 *Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej*, przy czym ze względu na spowodowane czynnikami zewnętrznymi opóźnienia w przeprowadzeniu naboru dla projektów finansowanych w formie zwrotnej, nie zawarto jeszcze ani jednej umowy o dofinansowanie w formie zwrotnej w tym poddziałaniu. Zasadniczo najwyższe dotychczasowe wykorzystanie zakładanych na etapie programowania alokacji środków UE obserwowane jest w poddziałaniach oferujących wsparcie w formie dotacji bezzwrotnej, tj. 1.3.1 oraz 1.6.1 i w tych poddziałaniach zdecydowano się znacząco zwiększyć alokacje środków UE m.in. w wyniku realokacji z obszarów oferujących pomoc zwrotną.

Podział zakontraktowanych środków UE pomiędzy poszczególne typy beneficjentów związany jest ściśle z typem realizowanych projektów, a nie z samą formą wsparcia. Najwięcej środków UE skierowano do

---

<sup>1</sup> Wraz z wejściem w życie w dn. 2 sierpnia 2018 r. tzw. rozporządzenia Omnibus (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) zniesiony został obowiązek stosowania metodyki luki w finansowaniu w odniesieniu do generujących dochód projektów lub ich części, objętych pomocą publiczną.

szkół wyższych i jednostek badawczych oraz administracji rządowej i podległych pjb. Na drugim miejscu plasują się łącznie przedsiębiorstwa ciepłownicze i ciepłownie komunalne, następnie przedsiębiorstwa z sektorów innych niż ciepłownicze, najmniej środków trafiło zaś do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Wśród 8 typów dofinansowanych przedsięwzięć, najwięcej środków UE przekazano na termomodernizację budynków publicznych, w drugiej kolejności – na kogenerację gazową oraz na kogenerację biomasową. Najmniej środków UE przeznaczono na projekty obejmujące termomodernizację budynków i modernizację oświetlenia w przedsiębiorstwach.

#### Efektywność kosztowa wsparcia

Najkorzystniejsza relacja poniesionych nakładów środków UE do osiągniętych efektów w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> występuje w poddziałaniu 1.6.1, w którym finansowano jednostki wysokosprawnej kogeneracji, co wynika z charakteru tych przedsięwzięć - zastępowania wysokoemisyjnego paliwa węglowego paliwami o znacznie niższej emisyjności (gaz ziemny i biomasa) oraz zastosowania nowoczesnych, wysokosprawnych technologii (oszczędność energii pierwotnej). Przeprowadzone analizy efektywności kosztowej przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną budynków (działania 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.7.1) prowadzą do wniosku, że forma finansowania mogła mieć wpływ na decyzje inwestycyjne dotyczące zakresu działań modernizacyjnych. W poddziałaniu 1.3.1, charakteryzującym się w tej grupie najmniej korzystną relacją efektów do poniesionych nakładów, kluczowym wyznacznikiem było osiągnięcie wysokiego standardu ekologicznego, mniejsze znaczenie miały natomiast kryteria efektywności kosztowej, które z kolei odgrywały kluczową rolę w przedsięwzięciach realizowanych przez przedsiębiorstwa w działaniu 1.2. Bezwrotne formy finansowania lepiej sprawdzają się więc, jeżeli za cel przyjmuje się przeprowadzenie głębokich działań poprawiających efektywność energetyczną, które przyczyniają się do znacznego obniżenia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą budynków, tj. umożliwiają zbliżenie się do standardu budynków energooszczędnych, pasywnych, czy zeroemisyjnych. Zwrotne formy finansowania lepiej natomiast sprawdzają się, jeżeli za cel przyjmuje się maksymalizację efektów na poziomie całego programu, a nie danego budynku czy projektu. Jest to skutkiem stosowania przez beneficjentów przede wszystkim rachunku ekonomicznego na etapie planowania inwestycji. Konsekwencją jest wyższa efektywność kosztowa całego przedsięwzięcia, jednak skala osiągniętych efektów ekologicznych na poziomie projektu może być mniejsza niż w przypadku instrumentów bezwrotnych.

#### Pomoc zwrotna – uwarunkowania wdrażania

Rozporządzenie ogólne nr 1303/2013 nie definiuje pomocy zwrotnej jednak wymienia ją wśród dostępnych form wsparcia w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Choć często pomoc zwrotną utożsamia się z pożyczką umarzalną, funkcjonuje ona na zasadach zbliżonych do dotacji bezwrotnej. Cechą szczególną pomocy zwrotnej jest powiązanie warunków spłaty ze zdarzeniami, których ziszczenie się nie jest pewne w momencie udzielenia wsparcia, np. uzyskanie określonego poziomu efektu środowiskowego po zakończeniu inwestycji. Projekt nowego rozporządzenia ogólnego nie określa pomocy zwrotnej jako osobnej i niezależnej formy wsparcia. Oznacza to, że zwrotnymi formami wsparcia będą – w perspektywie na lata 2021-2027 – wyłącznie instrumenty finansowe.

Wśród barier w wykorzystaniu pomocy zwrotnej można wymienić m. in:

- złożoność procesu aplikowania i konieczność sporządzenia dużej liczby załączników lub uzyskania odpowiednich zgód;
- długotrwałość procesu ubiegania się o pomoc zwrotną oraz realizacji inwestycji wspieranych przez ten instrument wsparcia;
- wzrost kosztów usług i materiałów budowlanych w Polsce w ostatnich 3 latach;
- brak wiedzy lub/i świadomości o ofercie wsparcia w formie pomocy zwrotnej w I. osi priorytetowej POIiŚ;

- przedłużanie terminów naboru lub oceny formalnej i merytorycznej;
- ustanowienie zbyt wysokich wymogów formalnych naborze 2/17 w poddziałaniu 1.1.1;
- dla niektórych beneficjentów także stosowanie procedury konkurencyjności.

Pomoc zwrotna konkurowała z innymi formami wsparcia i programami pomocowymi. Największy wpływ na funkcjonowanie instrumentów pomocy zwrotnej miały równoległe funkcjonujące instrumenty z obszaru termomodernizacji zasobów mieszkaniowych, w szczególności krajowy Program Funduszu Termomodernizacji i Remontów, którego operatorem jest Bank Gospodarstwa Krajowego. Termomodernizację zasobów mieszkaniowych wspierały również instytucje i programy regionalne. Jedynie przypadku wsparcia termomodernizacji i efektywności energetycznej w dużych przedsiębiorstwach (działanie 1.2) nie funkcjonowały konkurencyjne programy wsparcia. Krajowy Program Priorytetowy *Energia Plus* nie wpłynął na proces aplikowania w poddziałaniu 1.1.1, gdyż jego nowe strategiczne ukierunkowanie na zwiększenie inwestycji w OZE miało miejsce już po zakończeniu naboru na pomoc zwrotną w 2018 r.

Z punktu widzenia beneficjentów i wnioskodawców, najważniejszymi korzyściami (parametrami) pomocy zwrotnej była jej wielkość, okres finansowania oraz niskie lub zerowe oprocentowanie. Premia inwestycyjna stanowiła największą motywację do aplikowania w grupie docelowej spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Wiązało się to przede wszystkim z dostępnością oferty konkurencyjnej, również umarzalnej. Możliwość odroczenia spłaty pomocy zwrotnej w formie karencji nie była istotnym czynnikiem motywującym do aplikowania o wsparcie. Pomoc zwrotna wspierała na ogół projekty rentowne. Długość okresu zwrotu z inwestycji mieściła się zazwyczaj w przedziale od 4 do 20 lat.

#### Pomoc zwrotna – dotychczasowe efekty

Biorąc pod uwagę podpisane do końca września 2019 r. umowy o dofinansowanie w formie zwrotnej, największą skalą prognozowanych efektów w zakresie zmniejszenia zużycia energii pierwotnej i końcowej oraz redukcji emisji CO<sub>2</sub> charakteryzuje się działanie 1.2, co jest wynikiem po pierwsze największej kwoty zakontraktowanych w tym działaniu środków UE, po drugie nieco wyższą efektywnością kosztową przedsięwzięć w porównaniu z projektami dofinansowanymi w poddziałaniach 1.3.2 i 1.7.1. Prognozowane efekty projektów, które mogą zostać dofinansowane w formie zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1, w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub>/rok, mogą znacznie przekraczać łączny poziom redukcji emisji CO<sub>2</sub>, planowany do osiągnięcia w wyniku działań 1.2, 1.3.2 i 1.7.1, pomimo dwukrotnie większych łącznych nakładów środków UE na projekty dofinansowane w tych działaniach. Wynika to z różnic w charakterze i efektywności kosztowej dofinansowanych przedsięwzięć.

Wkład prognozowanych efektów instrumentów zwrotnych w zmniejszenie krajowego zużycia energii pierwotnej i końcowej należy ocenić jako ograniczony – odpowiadają one 0,013% całkowitego krajowego zużycia energii pierwotnej w 2017 r. oraz 0,024% całkowitego krajowego finalnego zużycia energii w 2017 r., a także 0,1% celu w zakresie poprawy efektywności energetycznej ustalonego dla Polski zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE na lata 2010–2020 (13,6 Mtoe). Wpływ prognozowanych efektów instrumentów zwrotnych na zmniejszenie krajowych emisji gazów cieplarnianych należy również określić jako ograniczony – łącznie odpowiadają one 0,03% krajowych emisji CO<sub>2</sub> z 2017 r. (skala efektów może jednak znacznie wzrosnąć wskutek realizacji projektów, które zostaną dofinansowane w formie zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1).

#### Proponowane formy wsparcia

Pomoc zwrotna przestanie być osobną i niezależną formą wsparcia w nowym okresie programowania na lata 2021-2027. Obecnie rozważane jest wykorzystanie zbliżonego mechanizmu w ramach dotacyjnej formy wsparcia. Instrumenty finansowe będą stanowić jedyną istniejącą, zwrotną formę finansowania inwestycji. Pomoc zwrotna powinna być zastąpiona pozostałymi formami wsparcia w tym instrumentami finansowymi oraz dotacjami. Możliwe będzie też łączenie instrumentu finansowego oraz dotacji bezzwrotnej w formie instrumentu mieszanego, który nie stanowi jednak osobnej formy wsparcia. Jest również trudniejszy we wdrożeniu.



### *Odnawialne źródła energii:*

Dla jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE (jednostki biomasowe i geotermalne), przy aktualnych uwarunkowaniach, odpowiednią formą wsparcia wydaje się dotacja bezzwrotna, przede wszystkim ze względu na wysokie koszty inwestycyjne i operacyjne tego typu jednostek, przy jednoczesnych bardzo ograniczonych możliwościach uzyskania zwrotu nakładów inwestycyjnych na modernizację źródeł ze względu na konserwatywną politykę taryfową w sektorze ciepłownictwa systemowego oraz zmniejszające się, w wyniku termomodernizacji budynków zapotrzebowanie na ciepło. Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowaną sytuację podmiotów z sektora ciepłowniczego i możliwe przyszłe zmiany polityki taryfowej, w kontekście perspektywy finansowej 2021-2027 należałoby również rozważyć możliwość zastosowania instrumentu mieszanego, łączącego pożyczkę preferencyjną z dotacją.

Dla jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE należy rozważyć wykorzystanie instrumentów finansowych, przede wszystkim ze względu na malejące koszty inwestycyjne oraz bardzo niskie koszty operacyjne w przypadku energetyki wiatrowej i fotowoltaiki. Należy wskazać także na niewielkie znaczenie – dla wnioskodawców – premii inwestycyjnej w poddziałaniu 1.1.1, duże potrzeby inwestycyjne, dojrzałość technologiczną i zwiększenie konkurencji na rynku dostawców OZE po zniesieniu ceł antidumpingowych na moduły fotowoltaiczne. Jednocześnie nie wszystkie technologie OZE charakteryzuje niski poziom kosztów produkcji energii, choć zapewniają one z reguły wyższą produktywność. Dlatego też warto także rozważyć oferowanie wsparcia dotacyjnego, ale wyłącznie dla projektów, które wykorzystują źródła energii alternatywne względem wiatru i promieniowania słonecznego.

### *Efektywność energetyczna:*

Odpowiednią formą wsparcia dla inwestycji w poprawę efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej pozostaje dotacja. Potencjalną skłonność do korzystania przez podmioty publiczne z instrumentów finansowych należy ocenić jako bardzo niską, co jest związane z ograniczoną autonomią finansową (podstawowym źródłem finansowania ich działalności są środki budżetu państwa). Sugerowane jest natomiast przeprowadzenie pilotażu wykorzystania środków UE w formie zwrotnej na projekty realizowane w przez firmy ESCO na rzecz jednostek sektora publicznego.

Zasadne wydaje się rozważenie możliwości wykorzystania instrumentów finansowych dla wspierania inwestycji przedsiębiorstw w poprawę efektywności energetycznej. Forma zwrotna odpowiadała potrzebom tej grupy docelowej, w szczególności udostępniała finansowanie o niskim koszcie i długim okresie spłaty. Instrumenty finansowe – w porównaniu z pomocą zwrotną – usprawnią proces dystrybucji wsparcia. Wsparcie mogłoby być skierowane zarówno do dużych jak i średnich przedsiębiorstw.

Odpowiednią formą wsparcia dla inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych (spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych) pozostaje forma zwrotna. Wynika to z faktu, że takie inwestycje przynoszą bezpośrednio i pośrednio oszczędności dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych i są ogólnie rentowne. Wsparcie powinno zawierać jednak również korzyść bezzwrotną, np. w formie instrumentu mieszanego lub dotacji na umorzenie części kredytu komercyjnego.

Odpowiednią formą wsparcia dla inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynków komunalnych może być w przyszłości dotacja. Decyzję taką powinno poprzedzać jednak rozstrzygnięcie dotyczące poziomu interwencji (regionalnego czy też krajowego). Potencjalną skłonność do korzystania przez JST z instrumentów finansowych należy ocenić jako bardzo niską, co jest związane z poziomem

zadłużenia i obecną sytuacją budżetową tych podmiotów. Należy rozważyć możliwość zaangażowania środków UE w planowany instrument krajowy, który ma wspierać termomodernizację i remonty budynków komunalnych.

Dla inwestycji w jednostki kogeneracyjne, w związku z wejściem w życie ustawowego systemu wsparcia dla produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, można rozważyć zastosowanie zwrotnej formy dofinansowania. Ze względu jednak na fakt, że w okresie wdrażania nowej perspektywy finansowej uwarunkowania związane ze wsparciem ustawowym dla tego typu inwestycji mogą się istotnie zmienić, a rynek biogazowy i biomasowy są w Polsce na wczesnym etapie rozwoju, w przypadku kogeneracji biomasowej i biogazowej należałoby wziąć pod uwagę dodatkowo możliwość oferowania wsparcia bezzwrotnego, np. w ramach instrumentu mieszanego.

## SUMMARY

### Information about the study

The aim of the study was to determine the impact of support instruments offered under the first priority axis of the OPI & E on improving energy efficiency and the degree of use of renewable energy sources, including the repayable instruments used. The study was also intended to determine the recommended forms of financing projects in the field of energy efficiency and renewable energy sources in the next financial perspective.

The study was conducted using such research methods as: existing data analysis, individual interviews with representatives of the Ministry of Energy, NFOSIGW, WFOSIGW in Katowice, BGK, ZBP, telephone interviews with entities applying for support under sub-measures 1.1.1, 1.2, 1.3.2, 1.7.1 and expert panels.

### Basic intervention effects

By the end of September 2019, a total of PLN 2,746 million of EU funds was contracted in all activities covered by the survey, including 85% in the form of non-repayable subsidies, and only 15% in repayable assistance. In the amount of repayable assistance, projects implemented under measure 1.2 (46%) have the largest share, while in the amount of non-repayable subsidies - projects implemented under sub-measure 1.3.1 (70%).

Interest in repayable assistance offered in measures 1.2. Promoting energy efficiency and the use of renewable energy sources in enterprises, 1.3.2 Supporting energy efficiency in the housing sector and 1.7.1 Supporting energy efficiency in residential buildings in the Śląskie Voivodeship was lower than expected. In the case of measure 1.2, the main reason was the low attractiveness of the form of assistance offered compared to commercial financing (especially taking into account the significant administrative burden associated with the use of EU funds), as well as the need to adjust the level of funding to the resulting financial gap, which eliminated profitable projects with the opportunity to get support. In the case of sub-measures 1.3.2 and 1.7.1, the main barrier was the excessive complexity of requirements and rules in relation to the limited competences of applicants, as well as the availability of a competitive, more accessible instrument, financed from national funds (thermo-modernization premium from FTiR). Higher than expected demand for repayable assistance, demonstrating the high attractiveness of this form of support, was recorded only in sub-measure 1.1.1 Supporting investments in the production of energy from renewable sources together with connecting these sources to the distribution / transmission network, due to external factors delays in conducting recruitment for projects financed in returnable form, not a single contract for repayable funding in this sub-measure has been concluded yet. In general, the highest utilization of the allocation of EU funds assumed at the programming stage is observed in sub-measures offering support in the form of non-returnable subsidies, i.e. 1.3.1 and 1.6.1, and in these sub-measures it was decided to significantly increase the allocation of EU funds, among others as a result of reallocation from repayable assistance areas. The distribution of contracted EU funds among individual types of beneficiaries is closely related to the type of implemented projects, and not to the form of support itself. Most EU funds were directed to universities and research units as well as government administration and subordinate entities. Heat and district heating plants are in second place, followed by companies from sectors other than heating, while the least funds went to cooperatives and housing associations. Among the 8 types of co-financed projects, the largest amount of EU funds was allocated to thermomodernization of public buildings, followed by gas and cogeneration. The least EU funds were allocated to projects covering thermal modernization of buildings and modernization of lighting in enterprises.



### Cost effectiveness of support

The most favorable relation of incurred EU funds to achieved effects in the scope of CO<sub>2</sub> emission reduction occurs in sub-measure 1.6.1, in which high-efficiency cogeneration units were financed, which results from the nature of these undertakings - replacement of high-emission coal fuel with fuels with much lower emissions (natural gas and biomass) and the use of modern, high-performance technologies (saving primary energy). The cost-effectiveness analyzes of projects improving the energy efficiency of buildings (measures 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.7.1) lead to the conclusion that the form of financing could have influenced investment decisions regarding the scope of modernization activities. In sub-measure 1.3.1, which has the least favorable ratio of effects to expenditure in this group, the key determinant was the achievement of a high ecological standard, while the cost-effectiveness criteria were less important

which in turn played a key role in enterprises implemented in measure 1.2. Non-returnable forms of financing work better, therefore, if the goal is to take deep measures to improve energy efficiency, which contribute to a significant reduction in the demand for electricity and heat for buildings, i.e. allow for closer to the standard of energy-efficient, passive or zero-emission buildings. Returnable forms of financing, however, work better if the goal is to maximize effects at the level of the entire program, rather than a given building or project. This is the result of the beneficiaries using primarily economic calculations at the investment planning stage. The consequence is higher cost-effectiveness of the entire enterprise, however the scale of achieved ecological effects at the project level may be smaller than in the case of non-returnable instruments.

### Refundable assistance - implementation conditions

General Regulation No. 1303/2013 does not define repayable assistance, however it lists it among the available forms of support in the financial perspective for 2014-2020. Although repayable assistance is often identified with a redeemable loan, it operates on principles similar to a non-repayable grant. A special feature of repayable assistance is the connection of repayment terms with events whose fulfillment is not certain at the moment of granting support, e.g. obtaining a certain level of environmental effect after the completion of the investment. The draft new general regulation does not specify repayable assistance as a separate and independent form of support. This means that repayable forms of support will be - in the perspective of 2021-2027 - only financial instruments. Barriers to the use of repayable assistance include:

- the complexity of the application process and the need to draw up a large number of attachments or obtain approvals;
- the lengthy process of applying for repayable assistance and the implementation of investments supported by this support instrument;
- increase in the cost of construction services and materials in Poland in the last 3 years;
- lack of knowledge and / or awareness about the offer of support in the form of repayable assistance in the priority axis of OPI & E;
- extension of the dates of recruitment or formal and substantive evaluation;
- establishing too high formal requirements for recruitment 2/17 in sub-measure 1.1.1;
- for some beneficiaries also use of the competitiveness procedure.

Repayable assistance competed with other forms of support and assistance programs. Parallel functioning instruments in the field of thermomodernization of housing resources had the greatest impact on the functioning of repayable assistance instruments, in particular the national Fund for Thermomodernization and Renovations Fund, whose operator is Bank Gospodarstwa Krajowego. Thermal modernization of housing resources was also supported by regional institutions and programs. Only in the case of support for thermo-modernization and energy efficiency in large enterprises

(measure 1.2) there were no competitive support programs. The National Priority Program Energy Plus did not affect the application process in sub-measure 1.1.1, as its new strategic focus on increasing investment in renewable energy took place after the end of the call for repayable assistance in 2018. From the point of view of beneficiaries and applicants, the most important benefits (parameters) of repayable assistance were its size, funding period and low or zero interest rate. The investment bonus was the biggest motivation to apply to the target group of cooperatives and housing associations. This was primarily due to the availability of a competitive offer, also redeemable. The option of postponing repayable repayment assistance in the form of a grace period was not an important motivating factor for applying for support. Repayable assistance generally supported viable projects. The payback period was usually between 4 and 20 years.

#### Refundable assistance - effects so far

Given the repayable financing agreements signed until the end of September 2019, the largest scale of the forecasted effects in terms of reducing primary and final energy consumption and CO<sub>2</sub> emissions is characterized by Measure 1.2, which is the result of, first of all, the largest amount of funds contracted in this measure EU, secondly, slightly higher cost-effectiveness of projects compared to projects co-financed under sub-measures 1.3.2 and 1.7.1. The projected effects of projects that can be co-financed in the form of repayable measures under sub-measure 1.1.1, in terms of CO<sub>2</sub> emission reduction / year, may significantly exceed the total level of CO<sub>2</sub> emission reduction planned to be achieved as a result of measures 1.2, 1.3.2 and 1.7.1, despite twice the total EU funding for projects co-financed in these activities. This is due to differences in the nature and cost-effectiveness of co-financed projects. The contribution of the projected effects of repayable instruments to the reduction of domestic primary and final energy consumption should be assessed as limited - they correspond to 0.013% of the total national primary energy consumption in 2017 and 0.024% of the total national final energy consumption in 2017, as well as 0.1% target for improving energy efficiency set for Poland in accordance with Directive 2012/27 / EU for the years 2010–2020 (13.6 Mtoe). The impact of forecasted effects of repayable instruments on the reduction of domestic greenhouse gas emissions should also be defined as limited - together they correspond to 0.03% of domestic CO<sub>2</sub> emissions from 2017 (the scale of effects may, however, increase significantly as a result of the implementation of projects that will be co-financed in the form of repayable sub-measure 1.1.1).

#### Proposed forms of support

Repayable assistance will cease to be a separate and independent form of support in the new programming period for 2021-2027. Currently, a similar mechanism is being considered as part of the subsidy form of support. Financial instruments will be the only existing, returnable form of investment financing. Repayable assistance should be replaced by other forms of support, including financial instruments and grants. It will also be possible to combine a financial instrument and a non-repayable grant in the form of a mixed instrument, which, however, does not constitute a separate form of support. It is also more difficult to implement.

#### *Renewable energy sources:*

For renewable energy generation units (biomass and geothermal units), with current conditions, a non-repayable subsidy appears to be an appropriate form of support, primarily due to the high investment and operating costs of this type of unit, with very limited possibilities of obtaining a return on investment outlays on modernization of sources due to conservative tariff policy in the system heating sector and decreasing heat demand as a result of thermomodernization of buildings. However, taking into account the diverse situation of entities from the heating sector and possible future changes in the tariff policy,

in the context of the financial perspective 2021-2027, one should also consider the possibility of using a mixed instrument combining a preferential loan with a subsidy. For renewable energy generating units, the use of financial instruments should be considered, primarily due to decreasing investment costs and very low operating costs in the case of wind energy and photovoltaics. The investment premium in sub-measure 1.1.1, high investment needs, technological maturity and increased competition on the renewable energy suppliers market after lifting the anti-dumping duties on solar modules should also be pointed out for the applicants. At the same time, not all renewable energy technologies are characterized by low levels of energy production costs, although they usually provide higher productivity. Therefore, it is also worth considering offering subsidy support, but only for projects that use alternative energy sources to wind and solar radiation.

*Energetic efficiency:*

A subsidy remains an appropriate form of support for investment in improving the energy efficiency of public utilities. The potential propensity for public entities to use financial instruments should be assessed as very low, which is associated with limited financial autonomy (the main source of financing their activities are state budget funds). It is suggested, however, to pilot the use of EU funds in a returnable form for projects implemented by ESCOs for public sector entities. It seems reasonable to consider the possibility of using financial instruments to support investment by enterprises in improving energy efficiency. The feedback form corresponded to the needs of this target group, in particular it provided financing with a low cost and long repayment period. Financial instruments - compared to repayable assistance - will improve the distribution process of support. Support could be directed to both large and medium-sized enterprises.

A suitable form of support for investments in improving the energy efficiency of multi-family buildings (cooperatives and housing associations) remains the returnable form. This is due to the fact that such investments bring direct and indirect savings to cooperatives and housing associations and are generally profitable. However, the support should also include a non-repayable advantage, e.g. in the form of a mixed instrument or a grant for the redemption of part of a commercial loan. A subsidy may be an appropriate form of support for investment in improving the energy efficiency of municipal buildings. However, such a decision should be preceded by a decision regarding the level of intervention (regional or national). The potential propensity for JST to use financial instruments should be assessed as very low, which is related to the level of debt and the current budgetary position of these entities. The possibility of involving EU funds in the planned national instrument to support thermo-modernization and renovation of municipal buildings should be considered. For investments in cogeneration units, in connection with the entry into force of the statutory support system for electricity production in high-efficiency cogeneration, the use of repayable funding may be considered. However, due to the fact that during the implementation of the new financial perspective, the conditions related to statutory support for this type of investment may change significantly, and the biogas and biomass market in Poland are at an early stage of development, in the case of biomass and biogas cogeneration one should take into account in addition, the option of offering non-returnable support, e.g. under a mixed instrument.

## 1. WPROWADZENIE

### 1.1. Cel i przedmiot badania

Badaniem objęto następujące instrumenty wsparcia:

- Poddziałanie 1.1.1 Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej,
- Działanie 1.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach,
- Poddziałanie 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach publicznych,
- Poddziałanie 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym,
- Poddziałanie 1.6.1 Źródła wysokosprawnej kogeneracji,
- Poddziałanie 1.7.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim,
- Poddziałanie 1.7.3 Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w województwie śląskim (wsparcie źródeł).

Celem badania było określenie wpływu wskazanych wyżej instrumentów na poprawę efektywności energetycznej i stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, z uwzględnieniem zastosowanych instrumentów zwrotnych.

Do celów szczegółowych należało

- określenie dotychczasowych efektów wsparcia udzielanego z POIiŚ dot. OZE i efektywności energetycznej,
- analiza stanu wdrażania instrumentów zwrotnych w ramach POIiŚ,
- ustalenie proponowanych form dofinansowania przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii.

W ramach badania udzielono odpowiedzi na następujące pytania badawcze:

1. Jakie wnioski wynikają z wieloprzekrojowej analizy aktualnego poziomu wydatkowania środków w ramach POIiŚ, w zakresie działalności dotyczącej efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii (w podziale m.in. na typ dofinansowania, rozkład geograficzny, wielkość wsparcia, cel)?
2. Jakie są inne bariery (w tym prawne, finansowe, organizacyjne, administracyjne, instytucjonalne) występujące w procesie wykorzystywania instrumentów zwrotnych i na którym poziomie wdrażania one występują?
3. Jakie efekty zaplanowane i niezaplanowane osiągnięto dzięki wdrażaniu instrumentów zwrotnych?
4. W których obszarach wdrażania instrumentów zwrotnych osiągnięto najlepsze efekty, a w których najgorsze? Jakie są tego przyczyny?
5. Czy i w jakim obszarze występuje konkurencja pomiędzy instrumentami zwrotnymi oferowanymi w ramach POIiŚ a instrumentami zwrotnymi i bezzwrotnymi oferowanymi ze środków europejskich w ramach RPO, innych środków publicznych oraz finansowania komercyjnego?

6. Czy i w jakim zakresie należy dokonać zmian form oferowanych instrumentów zwrotnych lub rozważyć rezygnację z wdrażania oferowanych instrumentów w danym obszarze w odniesieniu do typów projektów realizowanych obecnie? Jakie są rekomendowane formy dofinansowania przedsięwzięć w zakresie efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii, które zasadniczo nie były wspierane w ramach POIiŚ 2014-2020, w tym przedsięwzięcia w budynkach komunalnych i indywidualnych oraz małych i średnich przedsiębiorstwach)?
7. W jaki sposób każdy 1000 PLN zainwestowany w poprawę efektywności energetycznej i odnawialne źródła energii, w zależności od typu inwestycji, przekłada się na:
  - o roczny spadek emisji gazów cieplarnianych wyrażony w tonach równoważnika CO<sub>2</sub>?
  - o zwiększenie produkcji energii z OZE wyrażone w MWh/rok?
  - o zmniejszenie zużycia energii pierwotnej i końcowej wyrażone w MWh/rok?
8. W jakim stopniu parametry oferowanych instrumentów pomocy zwrotnej odpowiadały potrzebom wnioskodawców? Dlaczego wybrali pomoc zwrotną z POIiŚ a nie inne instrumenty?
9. Jaka jest rentowność inwestycji realizowanych przez beneficjentów?
10. Czy wsparcie w postaci pomocy zwrotnej udzielane w ramach instrumentów stanowiących przedmiot badania jest warunkiem niezbędnym realizacji projektów (efekt deadweight)?

## 1.2. Metodyka badania

W badaniu wykorzystano następujące metody badawcze:

### 1. Analiza danych zastanych

Stanowiła punkt wyjścia do realizacji niniejszego badania. W oparciu o analizę danych zastanych opracowano narzędzia badawcze jak również udzielono odpowiedzi na szereg pytań badawczych (w szczególności dotyczących dotychczasowych efektów wsparcia oraz kosztu osiągnięcia wartości poszczególnych wskaźników). Do kluczowych danych, z którymi zapoznano się w trakcie realizacji badania należały:

- Dokumentacja programowa POIiŚ 2014-2020 (m.in. Program, SZOOP, sprawozdania roczne),
- Dokumentacja konkursowa działań stanowiących przedmiot badania,
- Dane z systemu monitoringu POIiŚ 2014-2020,
- Dokumentacje przetargowe na wybór pośredników wdrażających instrumenty finansowe z zakresu OZE i efektywności energetycznej w RPO,
- Obowiązujące i planowane Regulacje unijne i krajowe,
- Badania ewaluacyjne zbieżne z tematyką niniejszej analizy.

### 2. Wywiady indywidualne

W ramach zrealizowano następujące wywiady indywidualne:

- 3 IDI z przedstawicielami Ministerstwa Energii (Departament Funduszy Europejskich i Departament OZE),
- 3 IDI z przedstawicielami NFOSIGW (Departament Efektywności Energetycznej i Departament Energii),
- 1 IDI z przedstawicielem WFOSIGW w Katowicach,

- 3 IDI z przedstawicielami BGK (Departament Instrumentów Finansowych i Departament Funduszy Mieszkaniowych),
- 1 IDI z przedstawicielem Związku Banków Polskich.

### 3. Wywiady telefoniczne z wnioskodawcami

Wywiady zostały przeprowadzone z podmiotami ubiegającymi się o wsparcie z działań POIiŚ, w których oferowana jest pomoc zwrotna. Badaniem objęto:

- Podmioty, które uzyskały wsparcie (beneficjenci),
- Podmioty, które nie uzyskały wsparcia (nieskuteczni wnioskodawcy),
- Podmioty, których wnioski są w trakcie oceny.

Szczegółowa struktura próby wyglądała następująco:

	beneficjenci	nieskutecznie aplikujący	wnioskodawcy
1.1.1	0	0	10 <sup>2</sup>
1.2	8	5	0
1.3.2	8	5	0
1.7.1	5	5	5

### 4. Panele ekspertów

Panele zostały zorganizowane w końcowej fazie badania. Służyły zaprezentowaniu przedstawicielom administracji (ME, NFOSIGW, BGK) a także zewnętrznym ekspertom głównych wyników badania oraz propozycji zaleceń, które następnie poddano pod dyskusję. 1 panel dedykowany był odnawialnym źródłom energii i kogeneracji natomiast drugi efektywności energetycznej.

---

<sup>2</sup> Dot. liczby projektów, których dotyczyły wywiady



## 2. PODSTAWOWE EFEKTY INTERWENCJI

### 2.1. Analiza aktualnego poziomu wydatkowania środków w działaniach dotyczących efektywności energetycznej i OZE

W rozdziale przeanalizowano aktualny i prognozowany poziom wydatkowania środków w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE, wdrażanych w ramach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020. Stopień wykorzystania przewidzianej na poszczególne działania alokacji środków UE jest podstawowym wskaźnikiem popytu na dany instrument wsparcia oraz pozwala na wnioskowanie odnośnie trafności przyjętej formy i zakresu wsparcia do założonych celów. W rozdziale omówiono też planowane efekty projektów dofinansowanych w formie dotacji bezzwrotnej, podczas gdy efekty projektów dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej opisane zostały szerzej w rozdziale 4.

#### **Poddziałanie 1.1.1 Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej / przesyłowej**

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.1.1 wynosi 142,5 mln EUR (ok. 607mln PLN<sup>3</sup>) i została zmniejszona o 7,5 mln EUR w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (150 mln EUR). Zmiana alokacji wynikała z rozdysponowania w ramach I osi alokacji z rezerwy wykonania.

Dofinansowanie dla jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE udzielane jest w formie dotacji, natomiast dla jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE – w formie pomocy zwrotnej z możliwością uzyskania premii inwestycyjnej – częściowego umorzenia, którego wysokość uzależniona jest od produktywności instalacji. Maksymalny poziom dofinansowania w obu przypadkach wynosi 85%, przy czym intensywność wsparcia musi być zgodna z zasadami pomocy publicznej<sup>4</sup>. Beneficjentami wsparcia są przedsiębiorcy – wytwórcy energii z odnawialnych źródeł. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie konkursowym. Warunki udzielania pomocy zwrotnej przedstawiono tabeli poniżej.

*Tabela 1. Warunki udzielania pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1*

okres finansowania	do 20 lat			
oprocentowanie	0%			
okres karencji w spłacie rat kapitałowych	do 12 ms. od daty zakończenia inwestycji			
wysokość premii inwestycyjnej i zasady jej przyznawania:	Produktywność instalacji (D) wyrażona w [h/rok]	Wysokość wsparcia w formie pomocy zwrotnej (% kosztów kwalifikowalnych)	Premia inwestycyjna (% kosztów kwalifikowalnych)	Pomoc zwrotna podlegająca spłacie (% kosztów kwalifikowalnych)
	D ≤ 6000	85%	50%	35%
	3000 < D < 6000		25%	60%

<sup>3</sup> Przeliczenia alokacji z EUR na zł wg kursu Inforeuro z listopada 2019 r. (1 EUR = 4,2629 zł)

<sup>4</sup> W naborach I-III przy obliczaniu wysokości dofinansowania konieczne było także uwzględnienie luki w finansowaniu. W kolejnych naborach, po wejściu w życie w dniu 2 sierpnia 2018 r. rozporządzenia nr 2018/1046, wprowadzającego nowelizację zapisów art. 61 rozporządzenia 1303/2013, dotyczących projektów generujących dochód, nie ma konieczności stosowania metodyki luki w finansowaniu w odniesieniu do projektów (lub ich części) objętych pomocą publiczną.

	3000 ≥ D		5%	80%
--	----------	--	----	-----

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej

W poddziałaniu 1.1.1 przeprowadzono 6 konkursowych naborów wniosków, w tym:

- 3 nabory (nr 1/16, 3/17 i 5/19) wyłącznie dla energii cieplnej,
- 1 nabór (nr 2/17) dla klastrów energii (energia elektryczna i ciepła),
- 1 nabór (nr 4/18) dla energii elektrycznej,
- 1 nabór (nr 6/19) dla Śląska (energia elektryczna i ciepła, nabór otwarty do 15.11.2019).

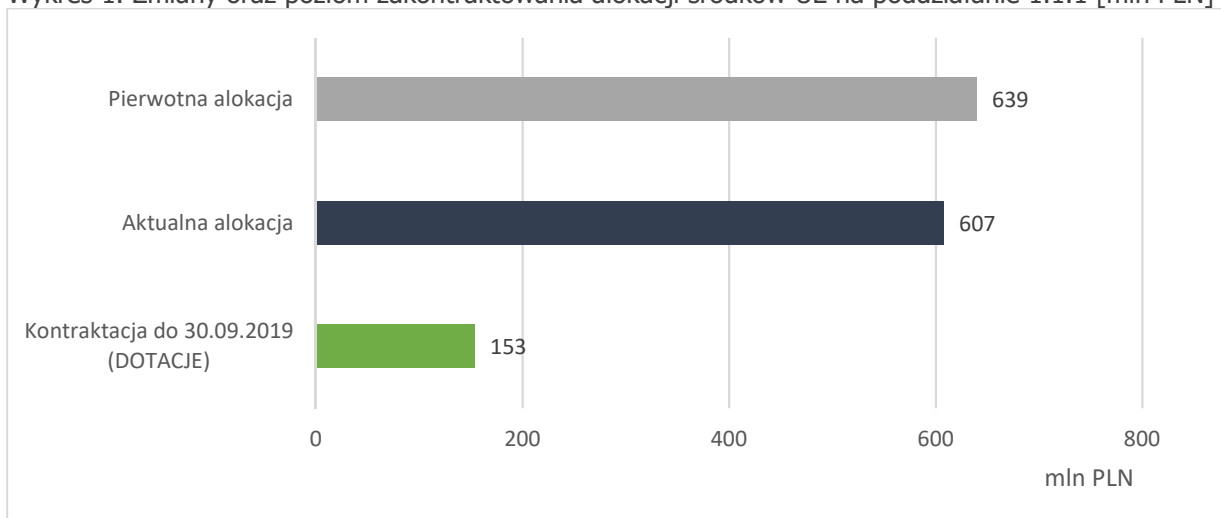
Tabela 2. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.1.1 (kolorem szarym wyróżniono konkursy, w których oferowano pomoc zwrotną)

NABÓR	ZAKRES	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIEROZWIĄZANE)		
			LICZBA A	WNOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA A	WNOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA A	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
1/16	En. ciepła	210 000 000	14	157 607 458	9	118 927 384	8	120 492 467	57%
2/17	Klasy energii (en. el. i en. ciepła)	300 000 000	2	99 951 796	0		0		0%
3/17	En. ciepła	100 000 000	15	168 236 762	8	48 242 424	5	32 971 660	33%
4/18	En. elektr.	200 000 000	40	1 588 533 760					
5/19	En. ciepła	200 000 000	25	373 161 232					
6/19	Śląsk (en. el. i en. ciepła)	50 000 000	Nabór otwarty do 15.11.2019						
<b>SUMA</b>		<b>1 060 000 000</b>	<b>96</b>	<b>2 387 491 007</b>	<b>17</b>	<b>167 169 808</b>	<b>13</b>	<b>153 464 126</b>	<b>15%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Do końca września 2019 r. rozstrzygnięto trzy pierwsze nabory wniosków, w tym wyniku naborów 1/16 i 3/17 podpisano umowy o dofinansowanie dla jest 13<sup>5</sup> projektów na łączną kwotę 153,5 mln zł dofinansowania UE, tj. 25% aktualnej (oraz 24% pierwotnej) alokacji środków UE na poddziałanie 1.1.1.

Wykres 1. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na poddziałanie 1.1.1 [mln PLN]



<sup>5</sup> Liczba umów nierozwiązanych. Podpisano 14 umów, z czego 1 rozwiązano na wniosek beneficjenta.

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Na niski poziom wykorzystania alokacji naborów 1/16 i 3/17 wpływ miało zastosowanie na etapie oceny merytorycznej I stopnia kwintylowego sposobu oceny kryterium dotyczącego relacji nakład środków UE na jednostkę rezultatu (ocena odnoszona była średniej wartości wskaźnika, obliczonej dla wszystkich projektów w ramach danego naboru biorących udział w tej ocenie), czego skutkiem było nieuzyskanie minimum punktowego przez projekty, które z uzasadnionych technologicznie przyczyn miały wyższy poziom nakładów na jednostkę efektu (np. naborze 3/17 odpadły projekty geotermalne, ponieważ konkurowały z charakteryzującymi się niższym poziomem nakładów inwestycyjnych projektami biomasowymi, a więc de facto kryterium faworyzowało konkretną technologię). W naborze 5/19 w ocenie kryterium zmieniono system kwintylowy na system progowy, co powinno zwiększyć szanse na dofinansowanie dla większej liczby projektów (także geotermalnych), które przeszły ocenę formalną, a jest to 25 projektów na łączną kwotę 373,2 mln zł wnioskowanego dofinansowania ze środków UE (186% budżetu naboru.)

Pomoc zwrotna oferowana była w naborze 2/17 dla klastrów energii, jednak nie wyłoniono w nim ani jednego projektu do dofinansowania. Problemem było zastosowanie dodatkowego kryterium formalnego: *Gwarantowany poziom produktywności przekraczający 3504 MWh/MW/rok* (dla energii elektrycznej, w tym kogeneracji), który to poziom okazał się niemożliwy do osiągnięcia w projektach przedłożonych do oceny<sup>6</sup>. Można oceniać, że konkurs ten został ogłoszony na zbyt wczesnym etapie funkcjonowania klastrów energii (pierwsza definicja klastrów energii została wprowadzona do ustawy OZE dopiero w połowie 2016 r.) i brakowało dojrzałych projektów.

Opóźnienie w ogłoszeniu kolejnego konkursu dla projektów obejmujących jednostki wytwarzania energii elektrycznej (dofinansowywanych w formie pomocy zwrotnej) wynikało z niestabilności uwarunkowań prawnych dotyczących systemu ustawowego wsparcia operacyjnego dla produkcji energii z OZE<sup>7</sup>. Ostatecznie nabór na tego typu projekty (4/18) otwarto dopiero we wrześniu 2018 r.: wpłynęło 48 projektów, z czego pozytywny wynik oceny formalnej uzyskało aż 40 projektów na łączną kwotę 1 588,5 mln zł wnioskowanego dofinansowania ze środków UE (794% budżetu naboru). Oferowana forma i warunki wsparcia (nieoprocentowana pomoc zwrotna z premią inwestycyjną) okazała się więc bardzo atrakcyjna dla inwestorów.

Choć nie są znane jeszcze wyniki oceny merytorycznej projektów w naborach 4/18 i 5/19, a nabór 6/19 jest otwarty, to mając na uwadze wyniki oceny formalnej w naborach 4/18 i 5/19 można prognozować, że alokacja środków UE na poddziałanie 1.1.1 zostanie w całości wykorzystana, istnieje także potencjał zagospodarowania dodatkowych środków ponad obecną alokację.

Dofinansowane projekty obejmują wyłącznie jednostki wytwarzania energii cieplnej (9 biomasowych, 4 projekty geotermalne), dla których formą dofinansowania jest dotacja. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 11,8 mln zł (min.: 2 mln zł, max.: 40 mln zł), a średni poziom dofinansowania ze środków UE – 47% (min.: 38%, max.: 60%). Efektem realizacji projektów będzie

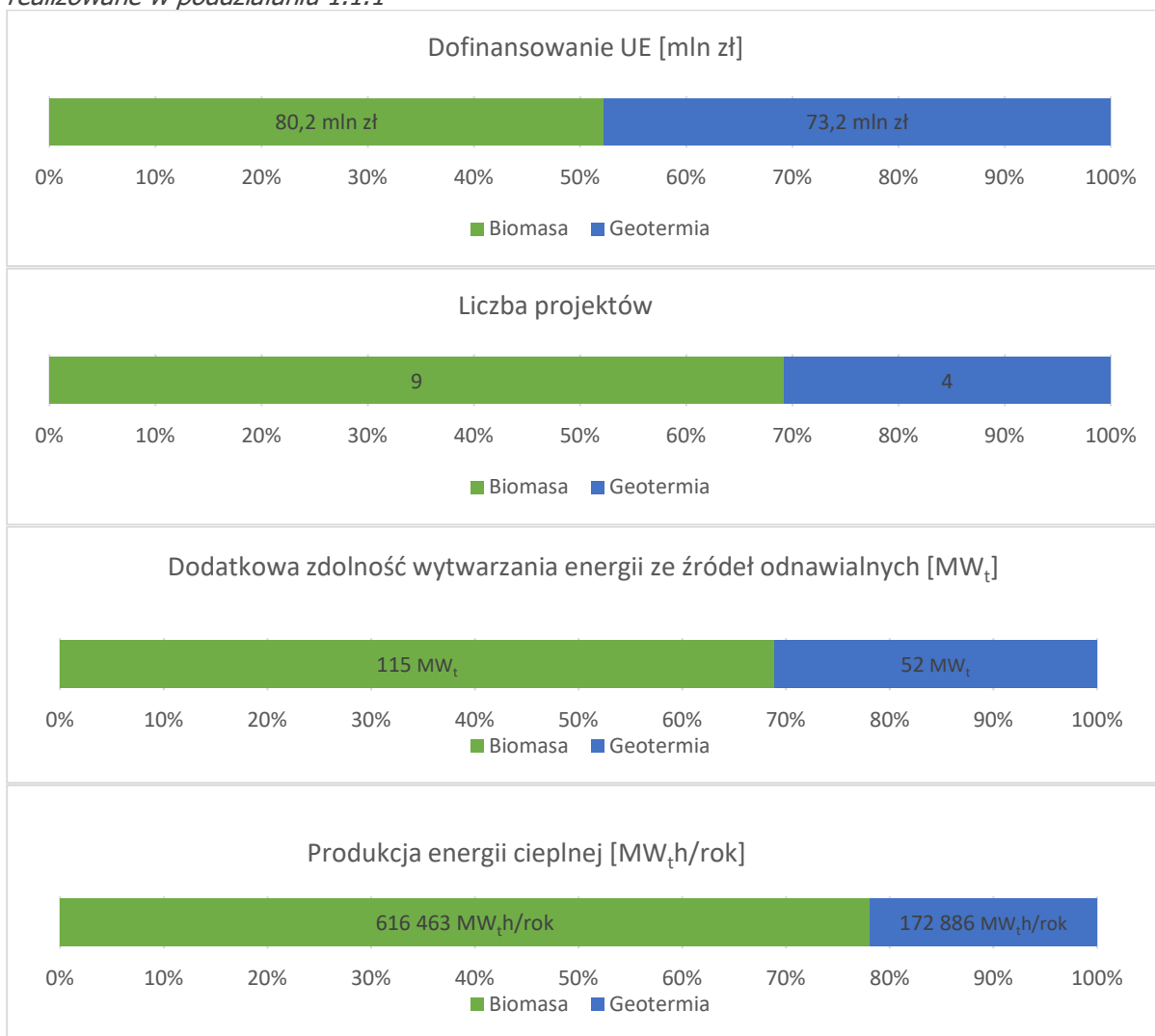
---

<sup>6</sup> W naborze 4/18 zmieniono rangę omawianego kryterium z formalnego (dostępowego) na merytoryczne I stopnia (punktowane).

<sup>7</sup> Przedłużający się do grudnia 2017 r. proces notyfikacji tego nowego systemu wsparcia w KE (wprowadzonego nowelizacją z 2015 r.), wprowadzenie w 2016 r. przepisów istotnie ograniczających możliwość lokalizacji oraz rentowność inwestycji w energetykę wiatrową, trudności w przeprowadzaniu pierwszych aukcji w nowym systemie, w końcu procedowanie kolejnej nowelizacji ustawy OZE (zawierającej m.in. rozstrzygnięcia w zasadniczym dla możliwości skorzystania ze wsparcia w POIiŚ obszarze łączenia pomocy publicznej na cele inwestycyjne z pomocą operacyjną) zakończone jej przyjęciem dopiero w czerwcu 2018 r., stanowiły istotną barierę dla planowania i realizacji nowych inwestycji w jednostki wytwarzania energii elektrycznej z OZE a tym samym barierę dla możliwości przeprowadzenia w POIiŚ naboru wniosków na jednostki wytwarzania energii elektrycznej z OZE.

budowa 12 jednostek biomasowych i 4 jednostek geotermalnych o łącznej mocy zainstalowanej cieplnej 167 MW<sub>t</sub>, o łącznym szacowanym poziomie produkcji energii cieplnej z OZE na poziomie 789 GW<sub>t</sub>/rok. Na wykresie poniżej przedstawiono rozkład dofinansowania UE oraz planowanych efektów między technologie biomasowe a geotermalną. Jednostki biomasowe charakteryzują się wyższą efektywnością kosztową osiągnięcia efektów ekologicznych.

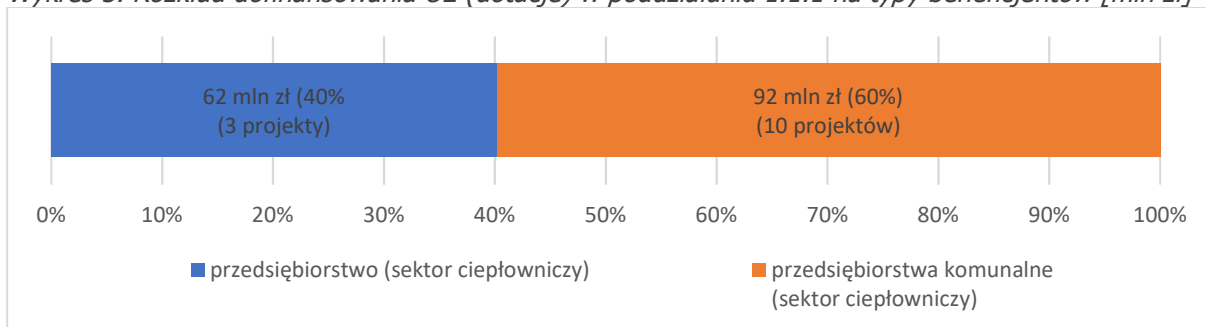
Wykres 2. Rozkład dofinansowania UE oraz podstawowych planowanych efektów na typy projektów realizowane w poddziałaniu 1.1.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

60% kwoty dofinansowania UE w ramach 10 projektów przypada na przedsiębiorstwa komunalne, a 40% (3 projekty) – na inne przedsiębiorstwa z branży ciepłowniczej.

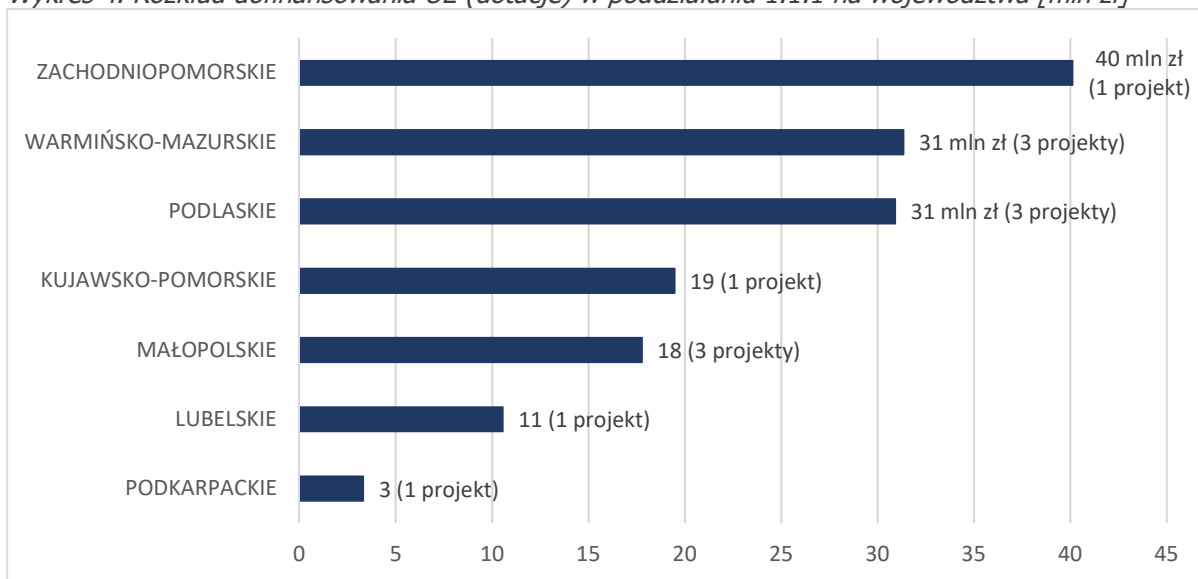
Wykres 3. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.1.1 na typy beneficjentów [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Dofinansowane projekty realizowane są na terenie 7 województw. Największa kwota dofinansowania przypada na województwo zachodniopomorskie (1 projekt geotermalny), a najniższa na województwo podkarpackie (1 projekt biomasowy). Projekty geotermalne realizowane są w województwach zachodniopomorskim (1 projekt), małopolskim (2 projekty) i kujawsko-pomorskim (1 projekt), natomiast projekty biomasowe - głównie w województwach warmińsko-mazurskim i podlaskim - po 3 projekty, a także po 1 projekcie w województwach małopolskim, lubelskim i podkarpackim.

Wykres 4. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.1.1 na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

## Działanie 1.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach

Aktualna alokacja środków UE na działanie 1.2 wynosi 39,9 mln EUR (ok. 170 mln PLN) i została zmniejszona o ponad 110 mln EUR w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (150 mln EUR), co było związane z realokacjami na inne działania oraz z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie pomocy zwrotnej do 75% kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością uzyskania premii inwestycyjnej – częściowego umorzenia, której wysokość uzależniona jest od wielkości osiągniętej w wyniku realizacji inwestycji oszczędności energii. Intensywność wsparcia musi być zgodna z zasadami pomocy publicznej. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie

konkursowym, a beneficjentami wsparcia są przedsiębiorcy (duże przedsiębiorstwa). Warunki udzielania pomocy zwrotnej przedstawiono tabeli poniżej.

Tabela 3. Warunki udzielania pomocy zwrotnej w działaniu 1.2

okres finansowania	do 15 lat			
oprocentowanie	Nabory 1 i 2: WIBOR 3M –200 punktów bazowych (nie mniej niż 2%) Nabór 3: 0%			
okres karencji w spłacie rat kapitałowych	do 12 ms. od daty zakończenia inwestycji			
wysokość premii inwestycyjnej i zasady jej przyznawania :	Oszczędność energii finalnej	Wysokość wsparcia w formie pomocy zwrotnej (% kosztów kwalifikowalnych)	Premia inwestycyjna (% kosztów kwalifikowalnych)	Pomoc zwrotna podlegająca spłacie (% kosztów kwalifikowalnych)
	< 7%	75%	5%	70%
	7% - 15%		10%	65%
	>15%		15%	60%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej

Do końca września 2019 r. działaniu 1.2 przeprowadzono 3 konkursowe nabory wniosków, w wyniku których zawarto umowy dla 18 projektów na łączną kwotę dofinansowania UE 174,7 mln zł, tj. 102% aktualnej (oraz 27% pierwotnej) alokacji środków UE na działanie 1.2. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 9,7 mln zł, przy czym różnica między minimalną wartością dofinansowania projektu, tj. 0,2 mln zł, a wartością maksymalną, tj. 134 mln zł, jest ogromna. 77% zakontraktowanych środków przypada na jeden duży projekt.

Tabela 4. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w działaniu 1.2

NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIEROZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNISKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNISKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
1/16	500 000 000	10	22 055 914	6	12 788 173	3	1 523 934	0,3%
2/17	300 000 000	5	10 537 651	3	6 368 682	3	6 368 682	2,1%
3/18	185 000 000	22	184 948 566	13	167 557 450	12	166 814 464	90,2%
<b>SUMA</b>	<b>985 000 000</b>	<b>37</b>	<b>217 542 130</b>	<b>22</b>	<b>186 714 304</b>	<b>18</b>	<b>174 707 080</b>	<b>17,7%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Bardzo niski stopień zainteresowania wsparciem oferowanym w 2 pierwszych naborach wniosków wskazuje na niską atrakcyjność oferowanych warunków, na którą składał się przede wszystkim:

- obowiązek wyliczenia luki finansowej, w którego efekcie możliwy do uzyskania poziom dofinansowania nie był atrakcyjny dla przedsiębiorców lub eliminował z możliwości uzyskania wsparcia projekty rentowne;
- oprocentowanie pożyczki WIBOR 3M –200 punktów bazowych (nie mniej niż 2%), a przedsiębiorcy wskazywali, że porównywalne lub korzystniejsze warunki mogli uzyskać w ramach kredytów komercyjnych, zwłaszcza biorąc pod uwagę duże obciążenia administracyjne, z jakimi wiąże się przygotowanie i realizacja projektu dofinansowanego ze środków UE.

Na etapie 3 naboru wprowadzono istotne zmiany warunków dofinansowania, w tym:

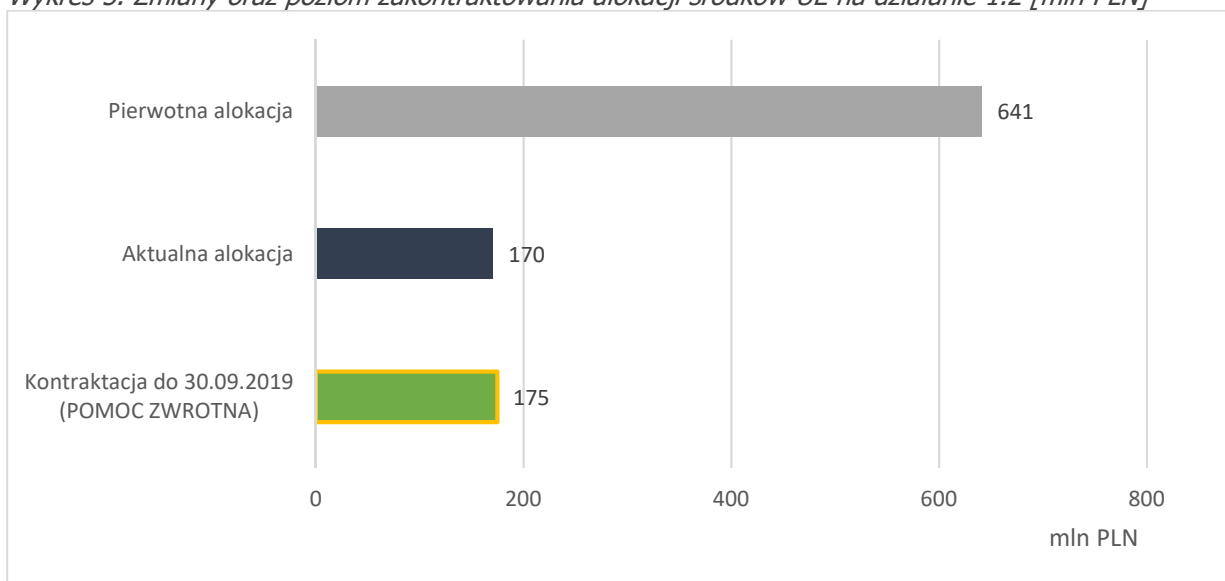
- obniżenie oprocentowania pożyczki do 0%;



- zniesienie obowiązku wyliczania luki finansowej ex-ante, które pozwoliło na udzielenie dofinansowania projektom rentownym (w tym przypadku bez umorzenia).

Opisane zmiany miały wpływ na znaczne uatrakcyjnienie oferty wsparcia i w efekcie budżet naboru 3 został zakontraktowany w 90%. W kolejnym ewentualnym naborze warunki wsparcia mogłyby być jeszcze bardziej atrakcyjne ze względu na nowelizację zapisów art. 61 rozporządzenia 1303/2013 z dnia 2 sierpnia 2018, wg której nie ma konieczności stosowania metodyki luki w finansowaniu w odniesieniu do projektów (lub ich części) objętych pomocą publiczną. Nie są jednak planowane kolejne nabory wniosków, a alokacja środków UE na działanie 1.2 została dostosowana do obecnego poziomu kontraktacji.

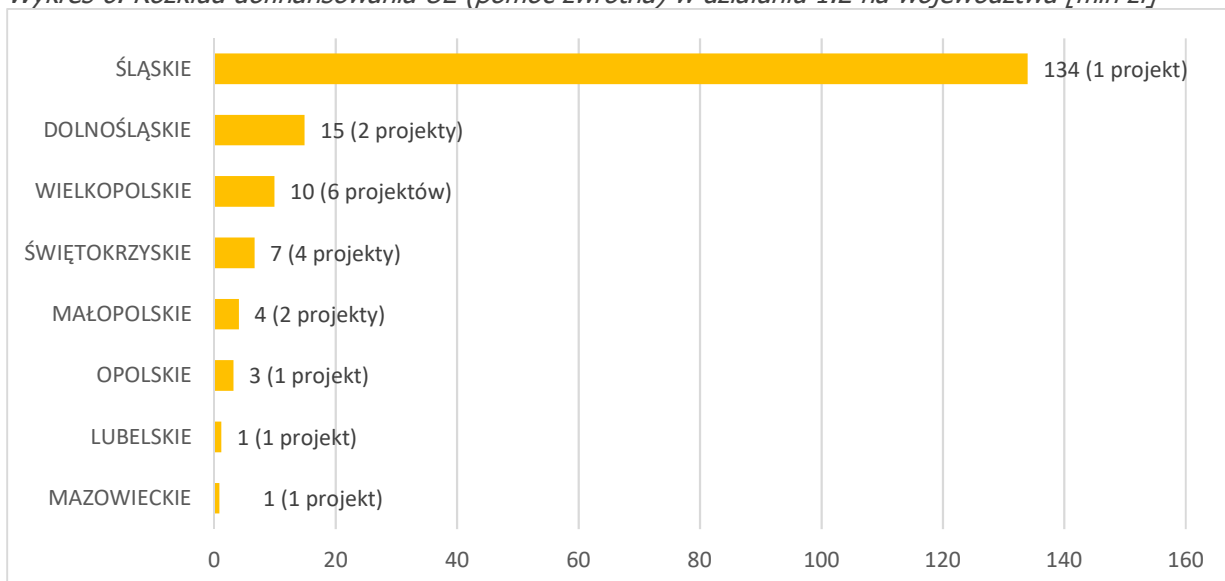
Wykres 5. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na działanie 1.2 [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Dofinansowane projekty realizowane są na terenie 8 województw. Największa kwota dofinansowania przypada na województwo śląskie (1 projekt), a najniższa na województwo mazowieckie (1 projekt). Największa liczba projektów przypada na województwo wielkopolskie (6 projektów).

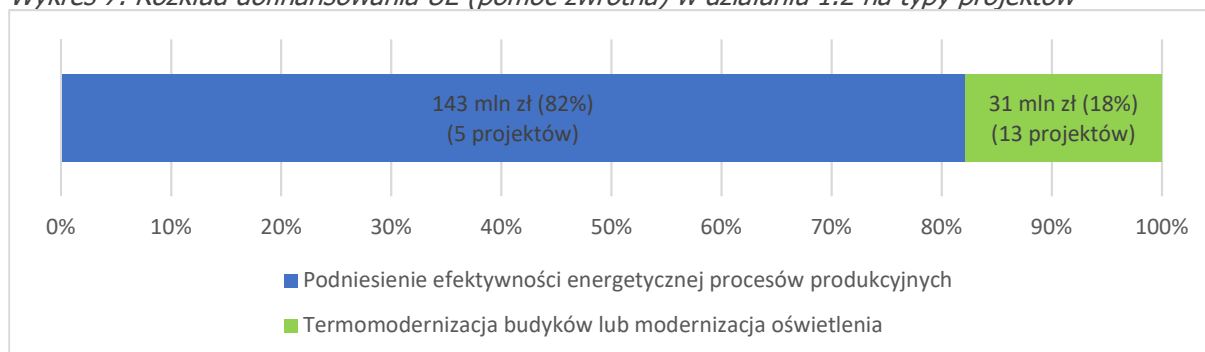
Wykres 6. Rozkład dofinansowania UE (pomoc zwrotna) w działaniu 1.2 na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

82% kwoty dofinansowania UE przypada na 5 projektów obejmujących podniesienie efektywności energetycznej procesów produkcyjnych, a 18% kwoty dofinansowania UE - na 13 projektów obejmujących termomodernizację budynków przedsiębiorstw lub modernizację oświetlenia.

Wykres 7. Rozkład dofinansowania UE (pomoc zwrotna) w działaniu 1.2 na typy projektów



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Planowane efekty rzeczowe i ekologiczne projektów dofinansowanych w działaniu 1.2 zostały opisane w rozdziale 4.

### **Poddziałanie 1.3.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach publicznych**

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.3.1 wynosi 438,5 mln EUR (ok. 1 869 mln PLN) i w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (165,7 mln EUR) została zwiększona o 273 mln EUR ( a więc blisko trzykrotnie), co było związane z realokacjami z innych działań oraz z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji do 100% kosztów kwalifikowanych dla projektów pozakonkursowych i do 85% dla projektów konkursowych. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie pozakonkursowym i konkursowym. Beneficjentami wsparcia są państwowe jednostki budżetowe, szkoły wyższe oraz administracja rządowa oraz nadzorowane lub podległe jej organy i jednostki organizacyjne.

W poddziałaniu 1.3.1 przeprowadzono 2 konkursowe i 2 pozakonkursowe nabory wniosków. Do końca września 2019 r. podpisano 275 umów, z których 14 rozwiązano<sup>8</sup>. Aktualnie realizowane umowy o dofinansowanie obejmują 261 projektów, w tym 2 pozakonkursowe. Łączna kwota dofinansowania UE dla realizowanych projektów wynosi 1 638 mln zł, tj. 88% aktualnej (oraz 232 % pierwotnej) alokacji środków UE na poddziałanie 1.3.1. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 6,3 mln zł (min.: 0,3 mln zł, max.: 481,4 mln zł – dla projektu pozakonkursowego), a średni poziom dofinansowania ze środków UE – 85% (min.: 51%, max.: 100%).

Proces kontraktacji projektów wyłonionych w ostatnim naborze wniosków jest w toku, a w *Wykazie projektów zidentyfikowanych* (Załącznik nr 5 do SzOOP, wersja obowiązująca od 16.10.2019) znajdują się jeszcze 2 projekty pozakonkursowe dla działania 1.3.1, dla których nie przeprowadzono jeszcze naborów i nie podpisano umów, o szacowanej łącznej kwocie dofinansowania ze środków UE - 132 mln zł. Można więc prognozować, że całkowita, zwiększona alokacja na poddziałanie 1.3.1 zostanie w pełni wykorzystana.

<sup>8</sup> 14 umów rozwiązanych (5% liczby umów podpisanych) na łączną kwotę dofinansowania UE 30,8 mln zł (2% łącznej wartości podpisanych umów)

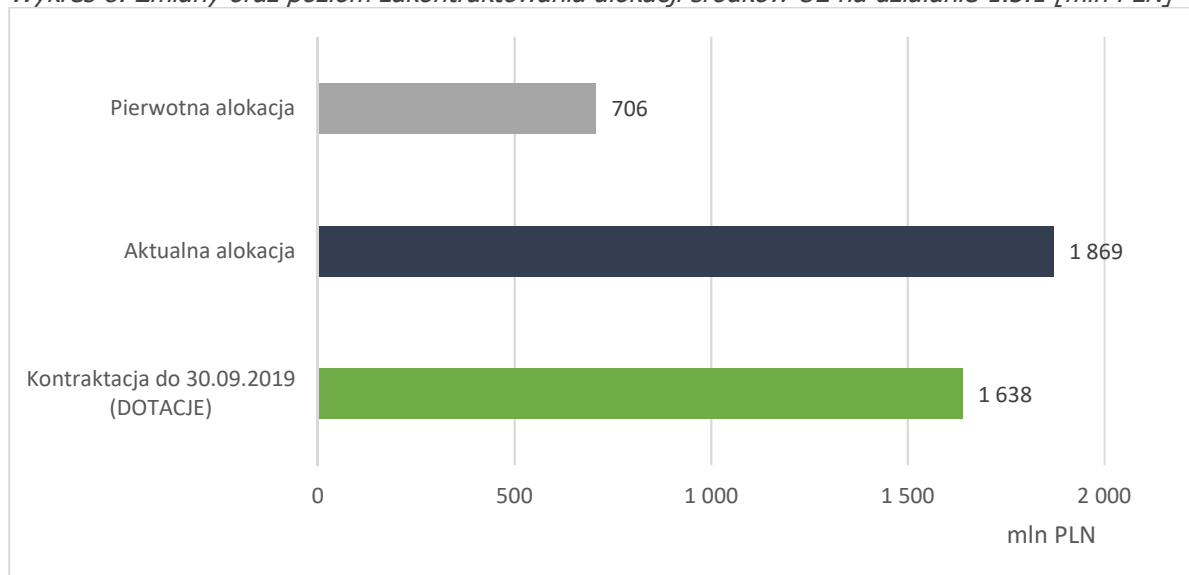
Tabela 5. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.3.1

NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIERÓZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
P1/16	417 000 000	1	303 450 000	1	303 450 000	1	481 390 322	115,4%
1/16	340 000 000, zwiększony do 690 000 000	198	797 487 251	175	705 066 391	156	793 089 410	114,9%
1/17	90 000000 zwiększony do 540 000 000	139	536 549 111	113	406 083 758	103	351 206 990	65,0%
P2/18	12 430 000	1	12 434 007	1	12 434 007	1	12 459 434	100,2%
<b>SUMA</b>	<b>1 659 430 000</b>	<b>339</b>	<b>1 649 920 369</b>	<b>290</b>	<b>1 427 034 156</b>	<b>261</b>	<b>1 638 146 155</b>	<b>98,7%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.10.2019

Zainteresowanie wsparciem oferowanym w poddziałaniu 1.3.1 było bardzo wysokie, o czym świadczy bardzo duża liczba wniosków złożonych w naborach konkursowych, o wartości wnioskowanego dofinansowania znacznie przekraczającej budżety naborów, czego skutkiem było znaczne zwiększenie budżetów naborów i ogólnej alokacji środków UE na całe poddziałanie 1.3.1. Ponadto, w związku z bardzo znaczącym wzrostem cen na rynku usług budowlanych, w wielu realizowanych projektach konieczne było zwiększenie poziomu kosztów kwalifikowanych, a tym samym kwoty dofinansowania (co jest dopuszczalne, ponieważ nie mają zastosowania przepisy dotyczące pomocy publicznej). Głównym problemem na etapie naborów była bardzo duża liczba wniosków (o relatywnie małej wartości projektu), przez co wystąpiły opóźnienia na etapie oceny wniosków i kontraktacji.

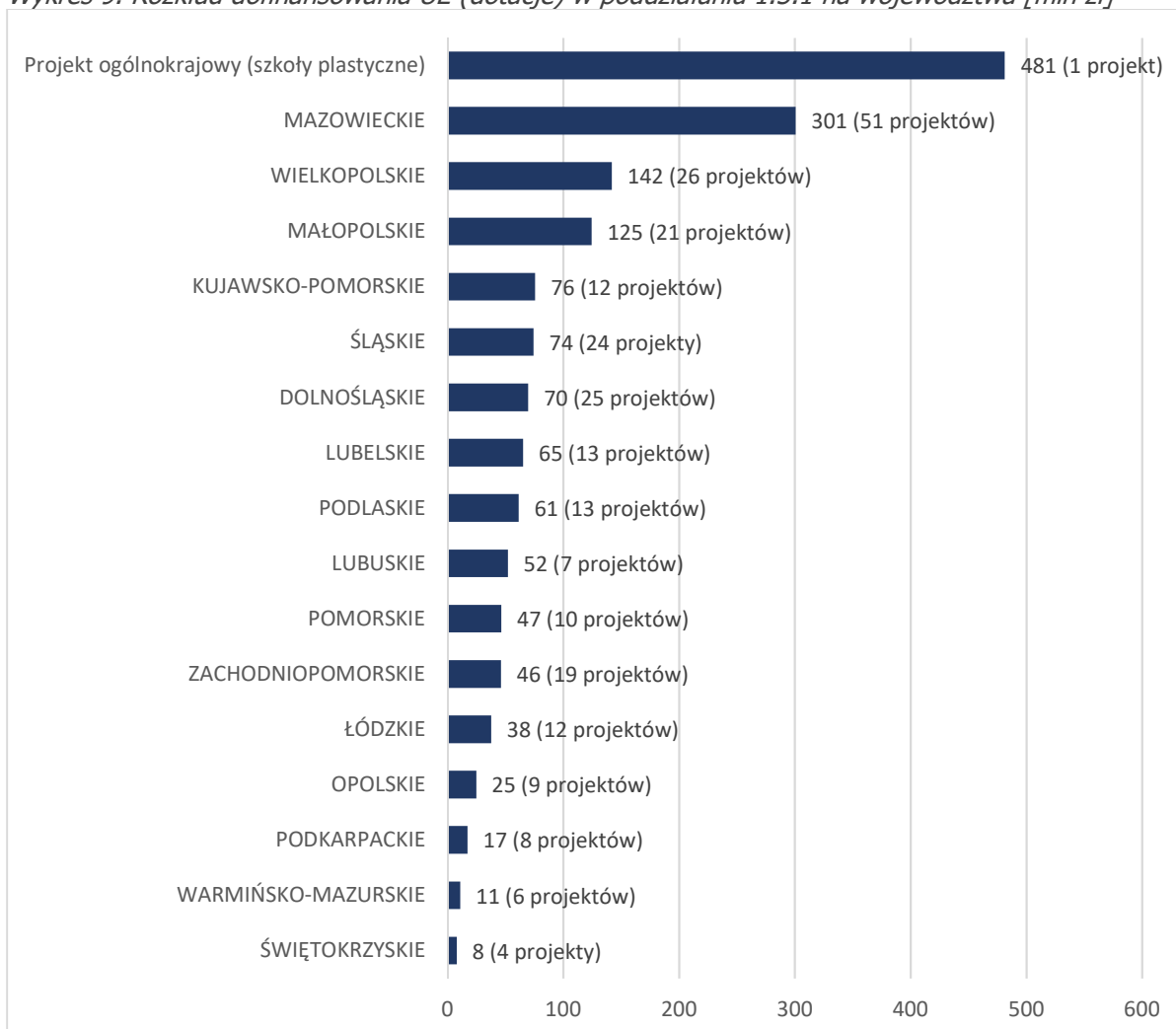
Wykres 8. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na działanie 1.3.1 [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Dofinansowane projekty realizowane są na terenie wszystkich 16 województw. Największa kwota dofinansowania i największa liczba projektów przypada na województwo mazowieckie, a najmniejsza kwota i liczba – na województwo świętokrzyskie.

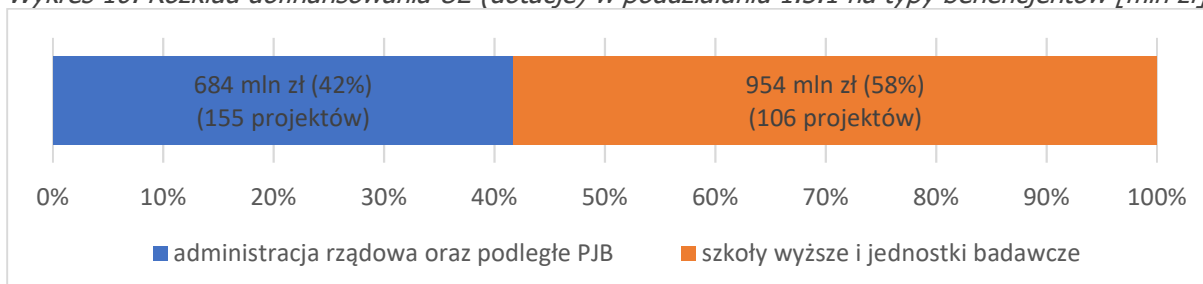
Wykres 9. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.3.1 na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

42% kwoty dofinansowania UE w ramach 155 projektów przypada na administrację rządową i podległe PJB, 58% - na szkoły wyższe i jednostki badawcze.

Wykres 10. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.3.1 na typy beneficjentów [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Planowane efekty projektów, dla których podpisano umowy do końca września 2019 r., obejmują:

- termomodernizację 844 budynków o łącznej powierzchni ok. 2 mln m<sup>2</sup>,
- modernizację 250 źródeł ciepła,
- zmniejszenie rocznego zużycia energii pierwotnej o 413 GWh/rok,

- 1 121 TJ/rok zaoszczędzonej energii cieplnej,
- 40 GWh/rok zaoszczędzonej energii elektrycznej.

### **Poddziałanie 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym**

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.3.2 wynosi 47,9 mln EUR (ok. 204 mln PLN) i została zmniejszona o blisko 178 mln EUR w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (226 mln EUR), co było związane z realokacjami na inne działania oraz z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie pomocy zwrotnej do 75% kosztów kwalifikowanych projektu, z możliwością uzyskania premii inwestycyjnej – częściowego umorzenia pomocy zwrotnej, którego wysokość uzależniona jest od wielkości osiągniętej w wyniku realizacji inwestycji oszczędności energii<sup>9</sup>. Intensywność wsparcia musi być zgodna z zasadami pomocy publicznej. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie konkursowym. Beneficjentami wsparcia są spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe. Warunki udzielania pomocy zwrotnej przedstawiono tabeli poniżej.

*Tabela 6. Warunki udzielania pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.3.2*

okres finansowania	do 20 lat			
oprocentowanie	WIBOR 3M – 200 punktów bazowych (nie mniej niż 2%)			
okres karencji w spłacie rat kapitałowych	do 12 ms. od daty zakończenia inwestycji			
wysokość premii inwestycyjnej i zasady jej przyznawania :	Oszczędność energii pierwotnej	Wysokość wsparcia w formie pomocy zwrotnej (% kosztów kwalifikowalnych)	Premia inwestycyjna (% kosztów kwalifikowalnych)	Pomoc zwrotna podlegająca spłacie (% kosztów kwalifikowalnych)
	> 25%	75%	do 25%	50%
	40% - 60%		do 35%	40%
	> 60%		do 45%	30%

*Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej*

Do końca września 2019 r. poddziałaniu 1.3.2 przeprowadzono 3 konkursowe nabory wniosków, w wyniku których zawarto umowy dla 29 projektów, z czego 3 umowy rozwiązano (10% liczby zawartych umów oraz 8% wartości zawartych umów). Dofinansowanie UE dla 26 umów nierozwiązanych wynosi 150 mln zł, tj. 73% aktualnej (oraz 16% pierwotnej) alokacji środków UE na poddziałanie 1.3.2. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 5,8 mln zł (min.: 0,4 mln zł, max.: 33,3 mln zł). Kontraktacja projektów wyłonionych do dofinansowania w ostatnim naborze jest w toku.

<sup>9</sup> W pierwszym naborze zastosowano inną formę: instrument mieszany w postaci połączenia pomocy zwrotnej, premii inwestycyjnej (wysokość uzależniona od wielkości osiągniętego w wyniku realizacji inwestycji standardu energetycznego modernizowanego budynku: > 120 kWh/m<sup>2</sup>/rok – brak premii; 120-85 kWh/m<sup>2</sup>/rok – do 10%; < 85 kWh/m<sup>2</sup>/rok – do 20%) i dotacji (do 25% kosztów kwalifikowalnych - wysokość uzależniona od wielkości osiągniętej w wyniku realizacji inwestycji oszczędności energii). W kolejnych naborach forma wsparcia obejmowała wyłącznie pomoc zwrotną z możliwością uzyskania premii inwestycyjnej (do 45% kosztów kwalifikowalnych - wysokość uzależniona od wielkości osiągniętej w wyniku realizacji inwestycji oszczędności energii).

Tabela 7. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.3.2

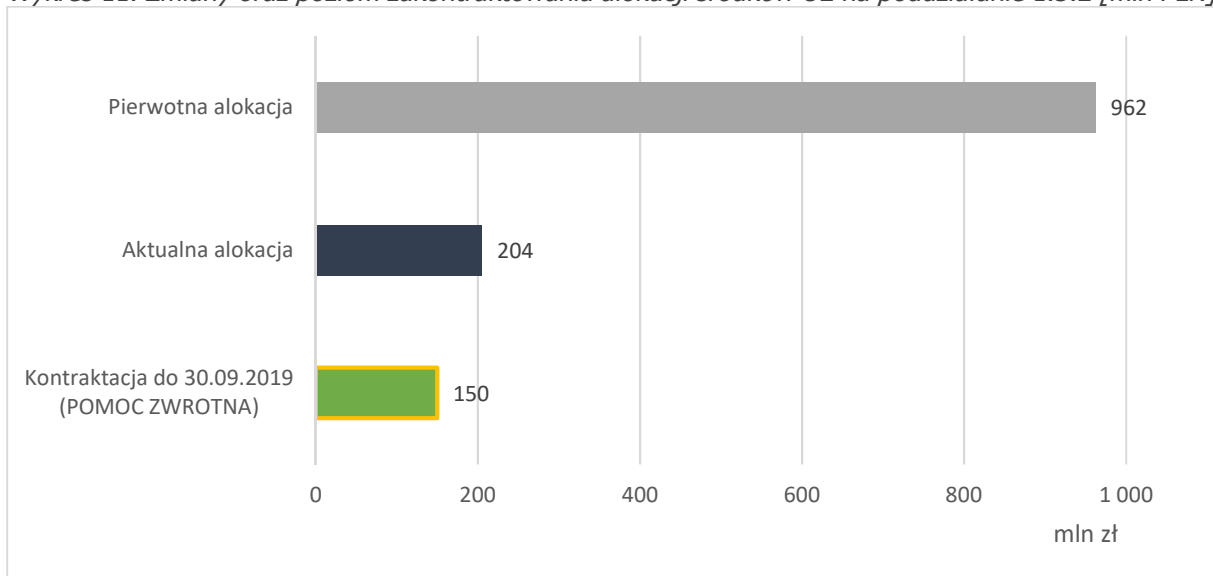
NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIERÓZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
1/16	821 326 774	26	177 457 671	18	101 797 437	11	80 264 549	9,8%
2/17	300 000 000	16	120329677	9	57 689 132	9	56 849 101	18,9%
3/17	300 000 000	26	97 091 848	15 <sup>10</sup>	49 066 799	6 <sup>11</sup>	12 655 847	4,2%
<b>SUMA</b>	1 421 326 774	68	394 879 196	42	208 553 368	26	149 769 497	10,5%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Bardzo niski stopień wykorzystania budżetów naborów wskazuje na niską atrakcyjność oferowanego wsparcia dla jego beneficjentów. Wynikała ona z następujących czynników:

- zbyt duży stopień skomplikowania wymogów i zasad w odniesieniu do ograniczonych kompetencji wnioskodawców, w szczególności wspólnot mieszkaniowych, co przekładało się m.in. na niską jakość wniosków o dofinansowanie;
- problem z zabezpieczeniem finansowym umów, w szczególności dla wspólnot mieszkaniowych;
- dostępność konkurencyjnego, łatwiej dostępnego instrumentu – premii termomodernizacyjnej z FTiR.

Wykres 11. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na poddziałanie 1.3.2 [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

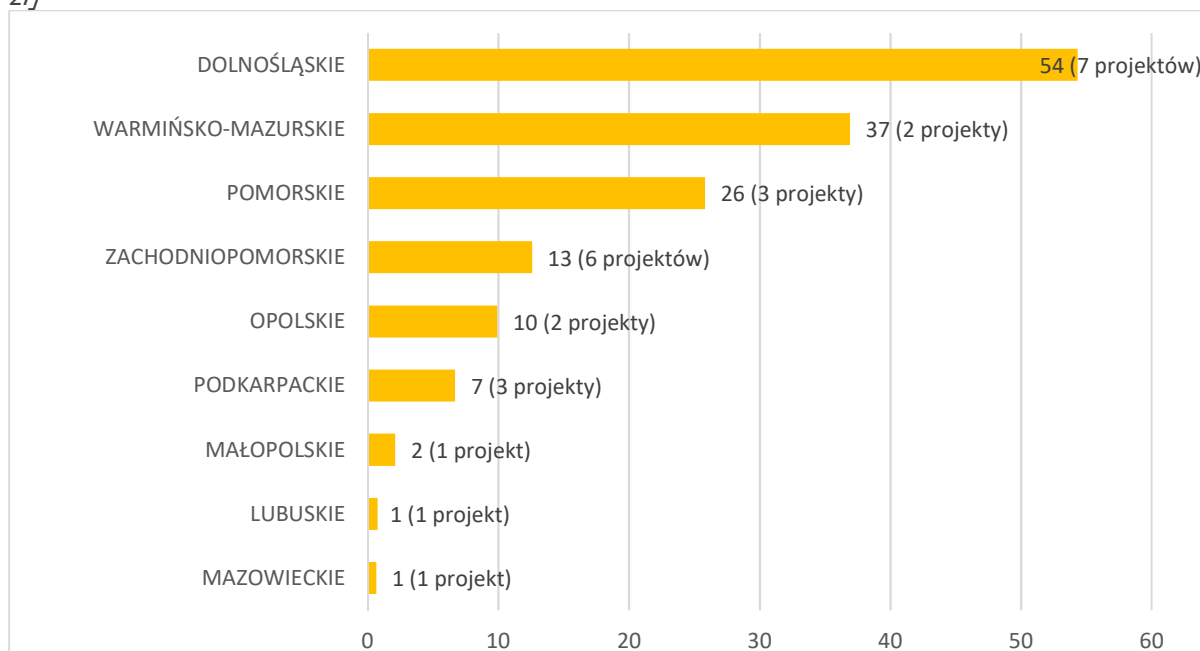
Dofinansowane projekty realizowane są na terenie 9 województw. Największa kwota dofinansowania i liczba projektów przypada na województwo dolnośląskie, a najniższa na województwo mazowieckie.

<sup>10</sup> Wg 2 częściowych list projektów zatwierdzonych do dofinansowania. Ocena w toku.

<sup>11</sup> Kontraktacja w toku.



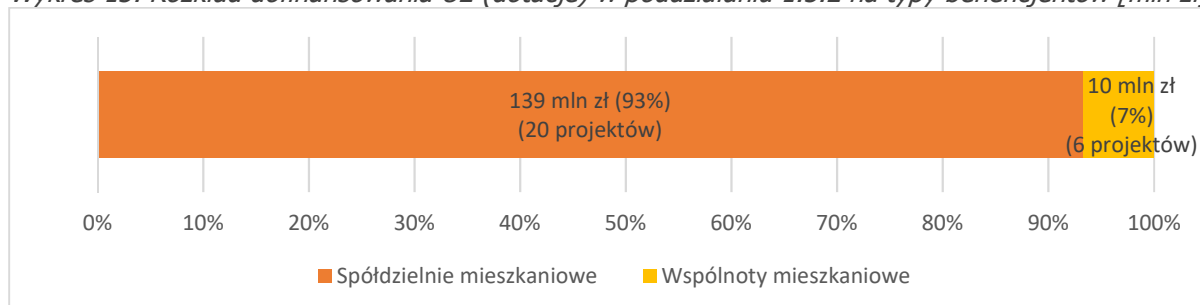
Wykres 12. Rozkład dofinansowania UE (pomoc zwrotna) w poddziałaniu 1.3.2 na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

93% kwoty dofinansowania UE w ramach 20 projektów przypada na spółdzielnie mieszkaniowe, 7% (6 projektów) – na wspólnoty mieszkaniowe.

Wykres 13. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.3.2 na typy beneficjentów [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Planowane efekty rzeczowe i ekologiczne projektów dofinansowanych w działaniu 1.3.2 zostały opisane w rozdziale 4.

### **Poddziałanie 1.7.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim**

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.7.1 wynosi 52,7 mln EUR (ok. 225 mln PLN) i została zwiększona o ponad 22 mln EUR w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (30,4 mln EUR), co było związane z realokacjami z innych działań oraz z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie pomocy zwrotnej do 75% kosztów kwalifikowanych projektu - forma i warunki udzielania dofinansowania są takie same jak w działaniu 1.3.2 (patrz Tabela 6. Warunki udzielania pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.3.2 Tabela 6). Beneficjentami wsparcia są spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe z obszaru województwa śląskiego. Dodatkowo, od trzeciego naboru

konkursowego dopuszczono do wsparcia w poddziałaniu 1.7.1 także jest oraz ich związki, samorządowe jednostki organizacyjne oraz przedsiębiorstwa realizujące zadania własne jednostek samorządu terytorialnego. Dofinansowanie dla tej grupy podmiotów udzielane jest w formie dotacji do 85% kosztów kwalifikowalnych projektu. Możliwość wykorzystania zwiększonej alokacji na poddziałanie 1.7.1 związana jest właśnie z potencjałem absorpcji środków przez tę grupę beneficjentów.

Do końca września 2019 r. poddziałaniu 1.7.1 przeprowadzono 4 konkursowe nabory wniosków. W wyniku 3 pierwszych naborów zawarto 91 umów o dofinansowanie, z czego aż 34 rozwiązano (37% liczby i 25% wartości podpisanych umów). Aktualnie realizowanych jest 57 projektów na łączną kwotę dofinansowania UE 87,6 mln zł, tj. 39% aktualnej (oraz 67% pierwotnej) alokacji środków UE na poddziałanie 1.7.1. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 1,5 mln zł (min.: 0,4 mln zł, max.: 22 mln zł). Ostatni, czwarty nabór, nie został jak dotąd rozstrzygnięty.<sup>12</sup>

Tabela 8. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.7.1

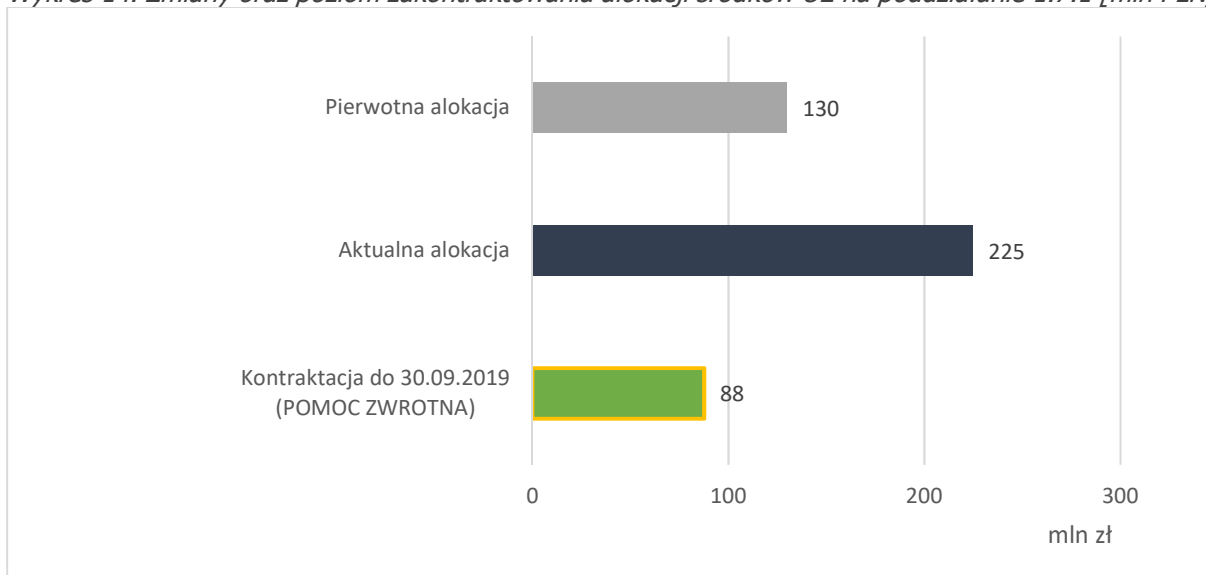
NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIEROZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
1/16	120 222 463	92	111 133 588	3	5 877 117	2	4 287 736	3,6%
2/17	110 000 000	97	109 834 185	87	98 259 502	50	65 719 265	59,7%
3/17	100 000 000	9	19671144	6	17 847 692	5	17 593 619	17,6%
4/19	100 000 000	76	204 863 746					
<b>SUMA</b>	430 222 463	274	445 502 663	96	121 984 311	57	87 600 620	27,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Specyfika uwarunkowań związanych z wdrażaniem poddziałania 1.7.1 jest bardzo podobna jak w przypadku poddziałania 1.3.2, z tą różnicą, że IW zlokalizowana jest na poziomie regionu – województwa śląskiego, co przekłada się na lepszy kontakt z potencjalną grupą wnioskodawców, a w konsekwencji na większe postępy w kontraktacji w odniesieniu do alokacji przeznaczony na poddziałanie 1.7.1, niż to miało miejsce w poddziałaniu 1.3.2. Zainteresowanie wnioskodawców ofertą wsparcia było duże, zasadniczym problemem była jednak bardzo niska jakość składanej dokumentacji (w pierwszym naborze wniosków – z 92 projektów z pozytywną oceną formalną tylko 3 uzyskały pozytywny wynik oceny merytorycznej). Zaangażowanie przy kolejnych naborach doradców energetycznych we wsparcie na etapie wnioskowania przyniosło wymierne i zauważalne rezultaty w postaci bardzo istotnego zwiększenia udziału wniosków uzyskujących wynik pozytywny na ocenie merytorycznej w odniesieniu do wniosków poprawnych formalnie.

<sup>12</sup> W dniu 23 października 2019 r. WFOŚiGW w Katowicach opublikował informację, że wszystkie projekty, które podlegały ocenie merytorycznej I stopnia, uzyskały wymagane minimum punktów. Opublikowano także listę rankingową, na której 36 projektów o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania UE 94,6 mln zł otrzymało status podstawowych, a kolejnych 40 projektów o łącznej wartości wnioskowanego dofinansowania UE 109,7 mln zł – status rezerwowych. Na liście podstawowej tylko 6 z 36 projektów (a na liście rezerwowej – 16 z 40 projektów) realizowanych jest przez spółdzielnie lub wspólnoty mieszkaniowe (pomoc zwrotna), zdecydowana większość realizowana jest przez jst (wsparcie w formie dotacji).

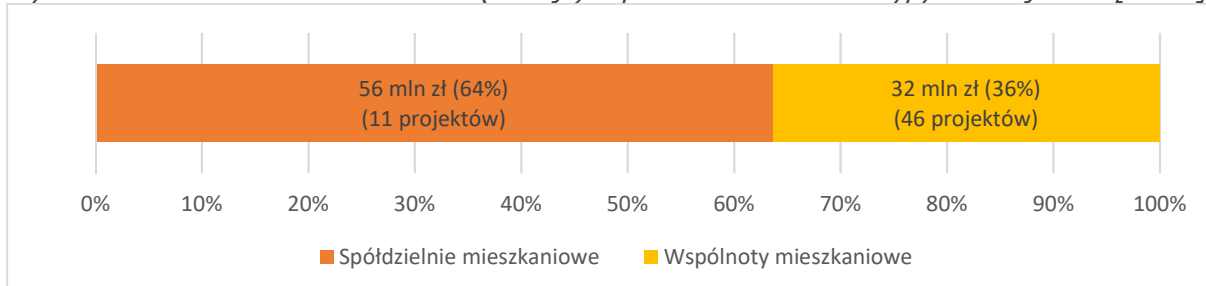
Wykres 14. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na poddziałanie 1.7.1 [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

64% kwoty dofinansowania UE w ramach 11 projektów przypada na spółdzielnie mieszkaniowe, 36% (46 projektów) – na wspólnoty mieszkaniowe. Widoczny jest więc większy niż w poddziałaniu 1.3.2 udział wspólnot mieszkaniowych, zarówno pod względem udziału w kwocie dofinansowania, jak i liczby projektów.

Wykres 15. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.3.2 na typy beneficjentów [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

### Poddziałanie 1.6.1 Źródła wysokosprawnej kogeneracji

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.6.1 wynosi 231,6 mln EUR (ok. 987 mln PLN) i w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (100,2 mln EUR) została zwiększona o 130 mln EUR (ponad dwukrotnie), co było związane z realokacjami z innych działań oraz z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji do 85% kosztów kwalifikowalnych projektu i podlega zasadom pomocy publicznej. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie konkursowym. Beneficjentami wsparcia są przedsiębiorcy, jst i ich jednostki organizacyjne, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jst (niebędące przedsiębiorcami) oraz spółdzielnie mieszkaniowe.

W poddziałaniu 1.6.1 przeprowadzono 5 konkursowych naborów wniosków, z których do końca września 2019 r. rozstrzygnięto 3, a podpisane umowy o dofinansowanie obejmują 52 projekty na łączną kwotę dofinansowania UE 510,7 mln zł, tj. 52% aktualnej (oraz 120% pierwotnej) alokacji środków UE na

poddziałanie 1.6.1. Średnia kwota dofinansowania przypadająca na projekt wynosi 9,8 mln zł (min.: 0,7 mln zł, max.: 57,8 mln zł), a średni poziom dofinansowania ze środków UE – 49% (min.: 29%, max.: 85%).

Tabela 9. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.6.1

NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIERÓZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
1/16	300 000 000	48	701 319 122	25	283 203 735	23	213 059 407	71,0%
2/17	200 000 000	15	274 085 696	7	65 276 818	7	61 864 493	30,9%
3/17	130000000	37	398 998 125	23	243 529 276	22	235 745 594	90,0%
	zwiększony do 262 000 000							
4/18	90 000 000	76	688 585 226	51	451 121 887			
	zwiększony do 451 121 887							
5/19	200 000 000	93	661 811 503					
<b>SUMA</b>	<b>1 052 000 000</b>	<b>269</b>	<b>2 724 799 672</b>	<b>55</b>	<b>592 009 829</b>	<b>52</b>	<b>510 669 494</b>	<b>64,0%</b>

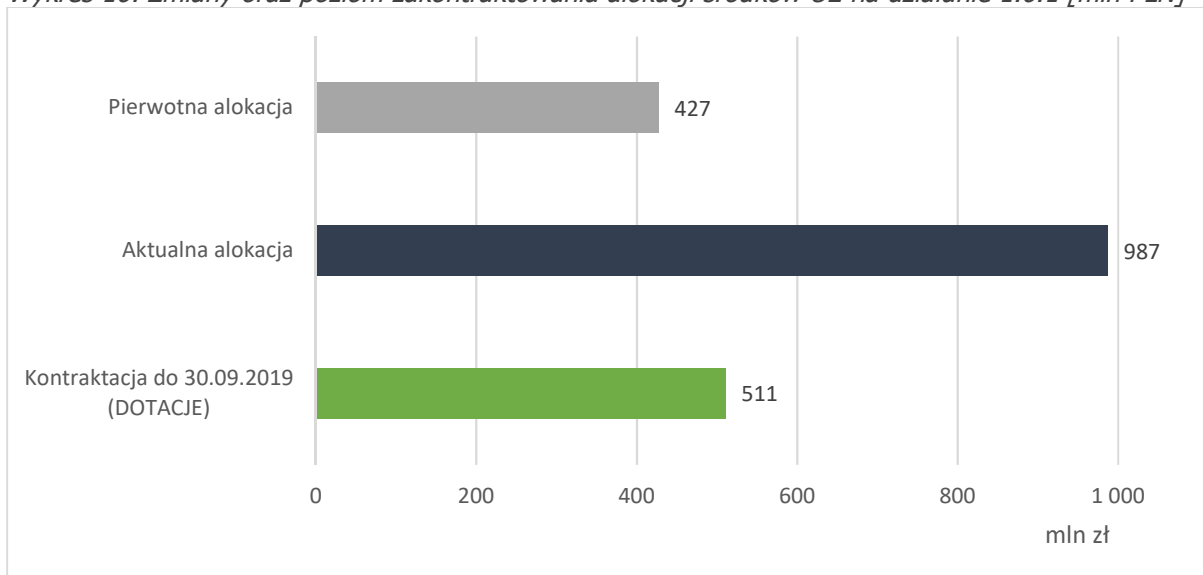
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 31.10.2019

Zainteresowanie wsparciem oferowanym w poddziałaniu 1.6.1 było bardzo wysokie – kwoty dofinansowania UE we wnioskach poprawnych formalnie każdorazowo znacznie przekraczały budżety alokowane na konkursy. W pierwszych dwóch naborach jednak blisko połowa poprawnych formalnie wniosków nie uzyskała pozytywnego wyniku oceny merytorycznej, co było konsekwencją z zastosowanego systemu kwintylowego kryteriów dotyczących relacji nakładu środków UE na jednostkę rezultatu (produkcji energii oraz redukcji emisji CO<sub>2</sub>). System ten zmieniono na progowy począwszy od trzeciego naboru wniosków, co w powiązaniu ze stabilizacją sytuacji prawnej w zakresie ustawowego wsparcia operacyjnego dla wytwarzania energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji (przyjęcie w dn. 14 grudnia 2018 r. Ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji<sup>13</sup>) przełożyło się na dodatkowy wzrost zainteresowania wnioskodawców w dwóch ostatnich naborach. Ponadto zniesiono obowiązek stosowania metodyki luki w finansowaniu przy obliczaniu wysokości dofinansowania dla projektów podlegających pomocy publicznej<sup>14</sup>, jednak ten czynnik nie miał decydującego wpływu na zwiększenie atrakcyjności oferty wsparcia (wynikająca z zasad pomocy publicznej maksymalna wysokość dofinansowania i tak zazwyczaj była niższa niż, ta, która wynikała z wyliczenia luki w finansowaniu). Wstępne wyniki dwóch ostatnich naborów pozwalają wnioskować o możliwości zakontraktowania całej, zwiększonej alokacji na działanie 1.6.1, a także potencjale do wykorzystania środków UE znacznie ponad obecną alokację.

<sup>13</sup> Dz.U. 2019 poz. 42

<sup>14</sup> W dniu 2 sierpnia 2018 r. weszło w życie rozporządzenie nr 2018/1046, które wprowadziło nowelizację zapisów art. 61 rozporządzenia 1303/2013, dotyczących projektów generujących dochód. Znowelizowane brzmienie art. 61 ust. 8 rozporządzenia nr 1303/2013 wskazuje na brak konieczności stosowania metodyki luki w finansowaniu w odniesieniu do projektów (lub ich części) objętych pomocą publiczną.

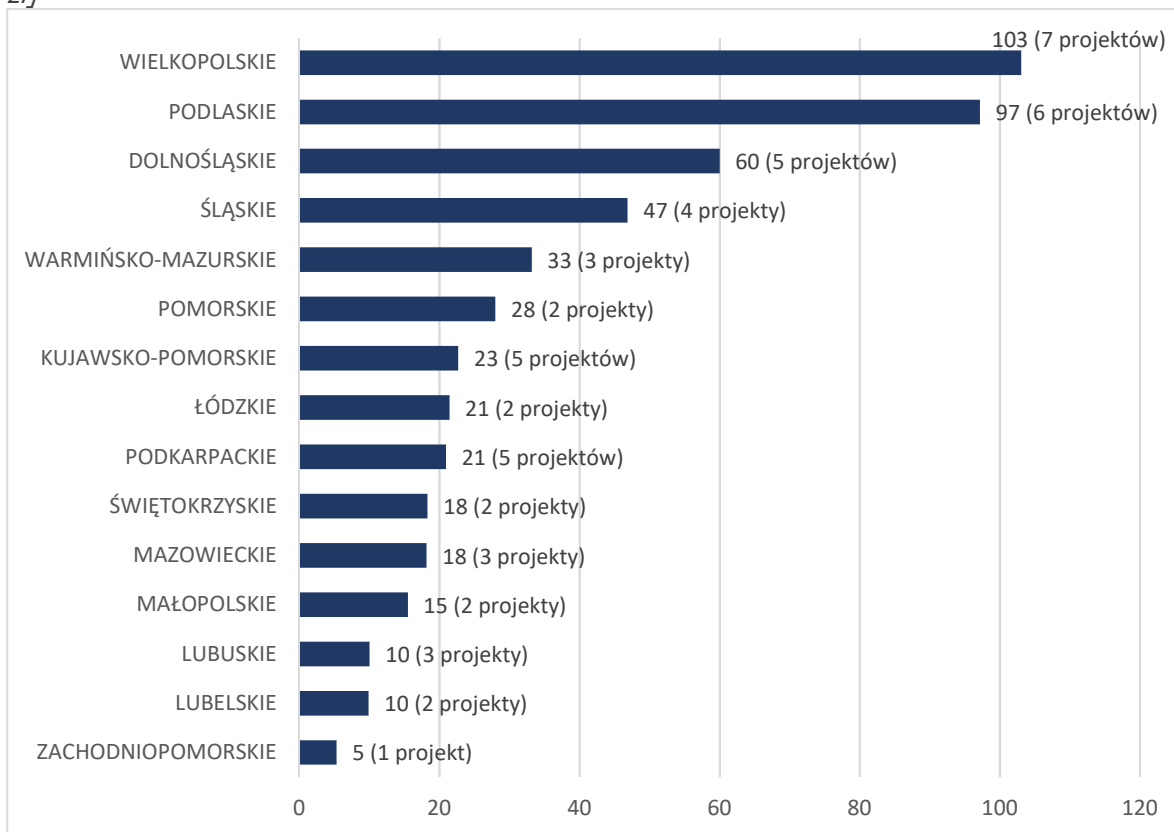
Wykres 16. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na działanie 1.6.1 [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

Dofinansowane projekty realizowane są na terenie 15 województw (wszystkie województwa poza opolskim). Największa kwota dofinansowania i liczba projektów przypada na województwo wielkopolskie, a najniższa na województwo zachodniopomorskie.

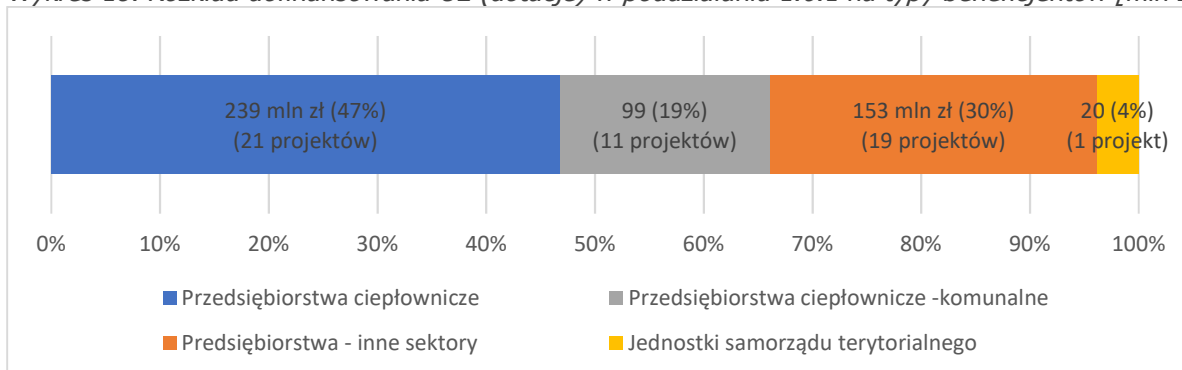
Wykres 17. Rozkład dofinansowania UE (pomoc zwrotna) w poddziałaniu 1.6.1 na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Największy udział w liczbie projektów oraz kwocie dofinansowania UE mają przedsiębiorstwa ciepłownicze: łącznie 66% dofinansowania i 32 projekty (w tym przedsiębiorstwa komunalne 19% i 11 projektów). Przedsiębiorstwa z innych sektorów otrzymały 39% kwoty dofinansowania UE w ramach 19 projektów. Jeden projekt realizowany jest przez jst.

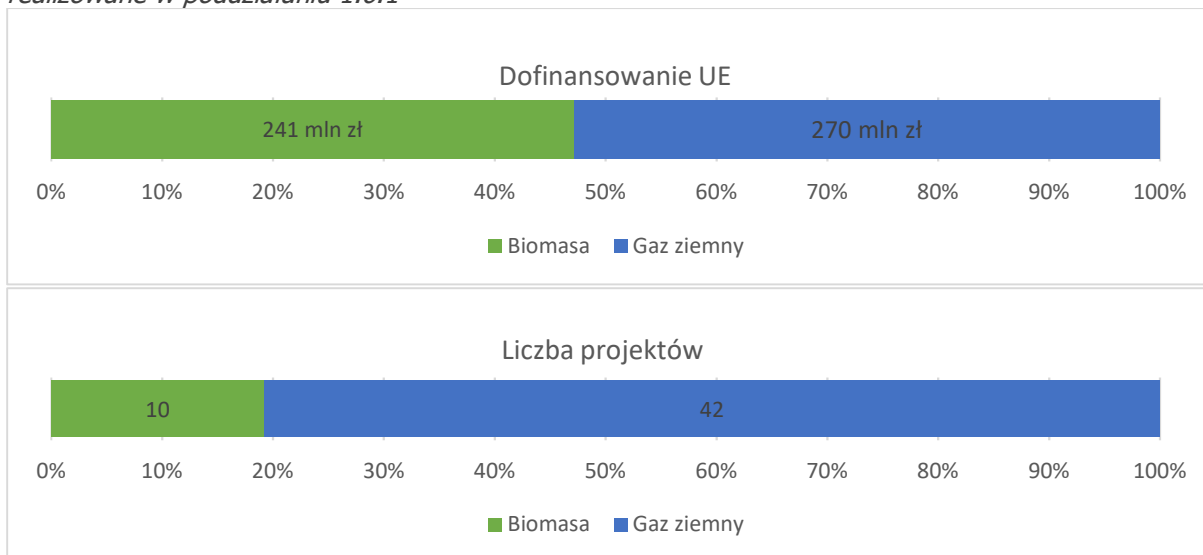
Wykres 18. Rozkład dofinansowania UE (dotacje) w poddziałaniu 1.6.1 na typy beneficjentów [mln zł]



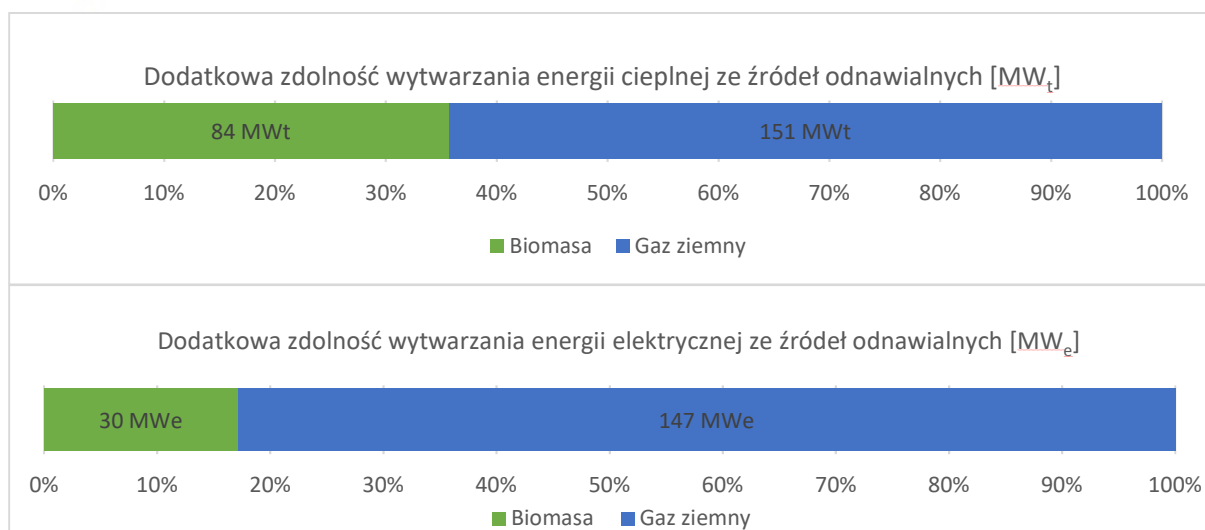
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Dofinansowane projekty obejmują jednostki wysokosprawnej kogeneracji zasilane gazem ziemnym (42 projekty) i biomasą (10 projektów). Efektem realizacji projektów będzie budowa dodatkowa zdolność wytwarzania energii w wysokosprawnej kogeneracji: elektrycznej 177 MWe oraz ciepłej – 235 MWt, o łącznym szacowanym poziomie produkcji energii cieplnej elektrycznej. Na wykresie poniżej przedstawiono rozkład dofinansowania UE oraz planowanych efektów między jednostki gazowe i biomasowe. Jednostki gazowe charakteryzują się wyższą efektywnością kosztową osiągnięcia efektów ekologicznych.

Wykres 19. Rozkład dofinansowania UE oraz podstawowych planowanych efektów na typy projektów realizowane w poddziałaniu 1.6.1







Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

### Poddziałanie 1.7.3 Promowanie wykorzystywania wysokosprawnej kogeneracji ciepła i energii elektrycznej w województwie śląskim

Aktualna alokacja środków UE na poddziałanie 1.7.3 wynosi 22,6 mln EUR (ok. 96 mln PLN) i w stosunku do pierwotnej alokacji na to poddziałanie (23,8 mln EUR) została zmniejszona o 1,2 mln EUR, co było związane z rozdysponowaniem alokacji z rezerwy wykonania w ramach I osi.

Dofinansowanie udzielane jest w formie dotacji do 85% kosztów kwalifikowalnych projektu i podlega zasadom pomocy publicznej. Projekty wybierane są do dofinansowania w trybie konkursowym (przy czym na początkowym etapie wdrażania założono tryb pozakonkursowy). Beneficjentami wsparcia są przedsiębiorcy, jst i ich jednostki organizacyjne, podmioty świadczące usługi publiczne w ramach realizacji obowiązków własnych jst (niebędące przedsiębiorcami) oraz spółdzielnie mieszkaniowe.

W poddziałaniu 1.7.3 przeprowadzono 1 pozakonkursowy i 3 konkursowe nabory wniosków. Do końca września 2019 r. rozstrzygnięto nabór pozakonkursowy i 2 nabory konkursowe, w wyniku których podpisano tylko 1 umowę o dofinansowanie na kwotę dofinansowania UE 31,7 mln zł, tj. 33% aktualnej (oraz 31% pierwotnej) alokacji środków UE na poddziałanie 1.7.3. Projekt obejmuje budowę jednostkę kogeneracji zasilaną gazem ziemnym, wraz budową ciepłowniczej magistrali obwodowej. Realizowany jest przez komunalne przedsiębiorstwo ciepłownicze.

Tabela 10. Zestawienie informacji dotyczących naborów przeprowadzonych w poddziałaniu 1.7.3

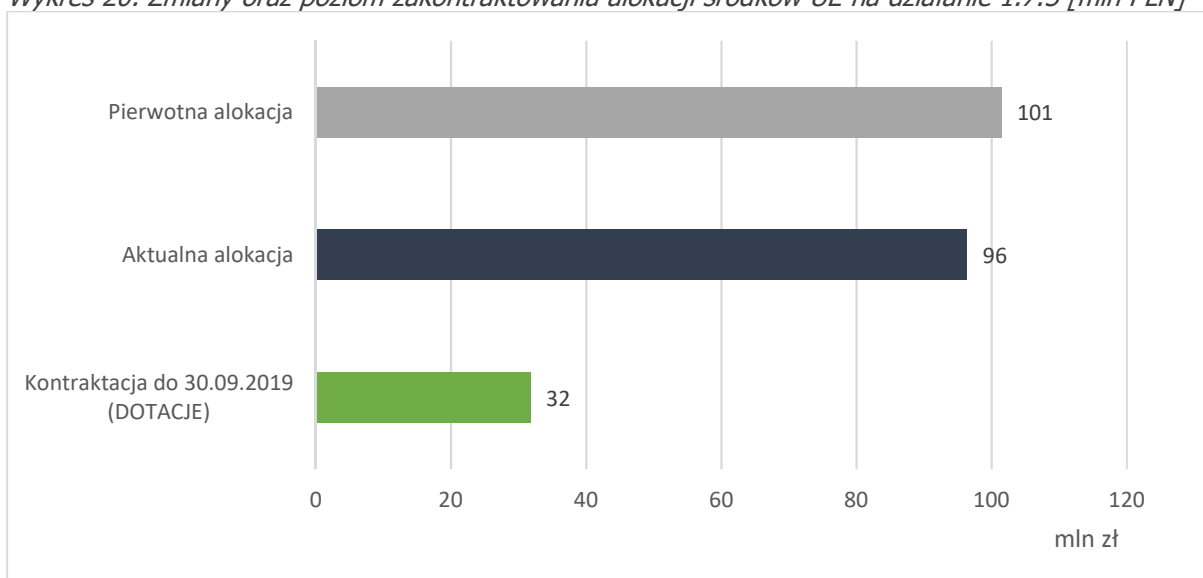
NABÓR	ALOKACJA ŚRODKÓW UE NA NABÓR (PLN)	POZYTYWNY WYNIK OCENY FORMALNEJ		POZYTYWNY WYNIK OCENY MERYTORYCZNEJ I STOPNIA		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE (NIEROZWIĄZANE)		
		LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	WNIOSKOWANA KWOTA DOF. UE (PLN)	LICZBA	KWOTA DOF. UE (PLN)	% ALOKACJI NA NABÓR
P1/16	14 500 000	1	7 598 882	0	0	0	0	0,0%
2/17	92 000 000	0	0	0	0	0	0	0,0%
3/17	50 000 000	3	55 941 754	1	31 712 855	1	31 712 855	63,4%
4/19	70 000 000	12	342 535 519	12	291 793 519			
<b>SUMA</b>	<b>226 500 000</b>	<b>16</b>	<b>406 076 155</b>	<b>13</b>	<b>323 506 374</b>	<b>1</b>	<b>31 712 855</b>	<b>21,1%</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.10.2019

Początkowe trudności z absorpcją środków alokowanych na poddziałania 1.7.3 wynikały z jednej strony z ograniczenia jego zasięgu terytorialnego (ograniczona liczba podmiotów mogących skorzystać ze wsparcia), z drugiej z obowiązującego w pierwszym naborze ograniczenia grupy wnioskodawców do podmiotów prowadzących systemy ciepłownicze o statusie systemu efektywnego (spełnienie wymogu

już na etapie wnioskowania), na koniec zaś z powodu ograniczenia zakresu projektów do samych sieci ciepłowniczych dla kogeneracji. Po dopuszczeniu spełnienia warunku efektywności systemu ciepłowniczego na zakończeniu realizacji projektu, poszerzenia zakresu wsparcia także o jednostki wytwórcze oraz intensywnych działań informacyjnych IW, a także po przyjęciu Ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji w grudniu 2018 r., widoczny jest wzrost zainteresowania oferowanym wsparciem. Wstępne wyniki ostatniego naboru pozwalają wnioskować o możliwości zakontraktowania całej, zwiększonej alokacji na działanie 1.7.3, a także potencjale do wykorzystania środków UE znacznie ponad obecną alokację.

Wykres 20. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE na działanie 1.7.3 [mln PLN]



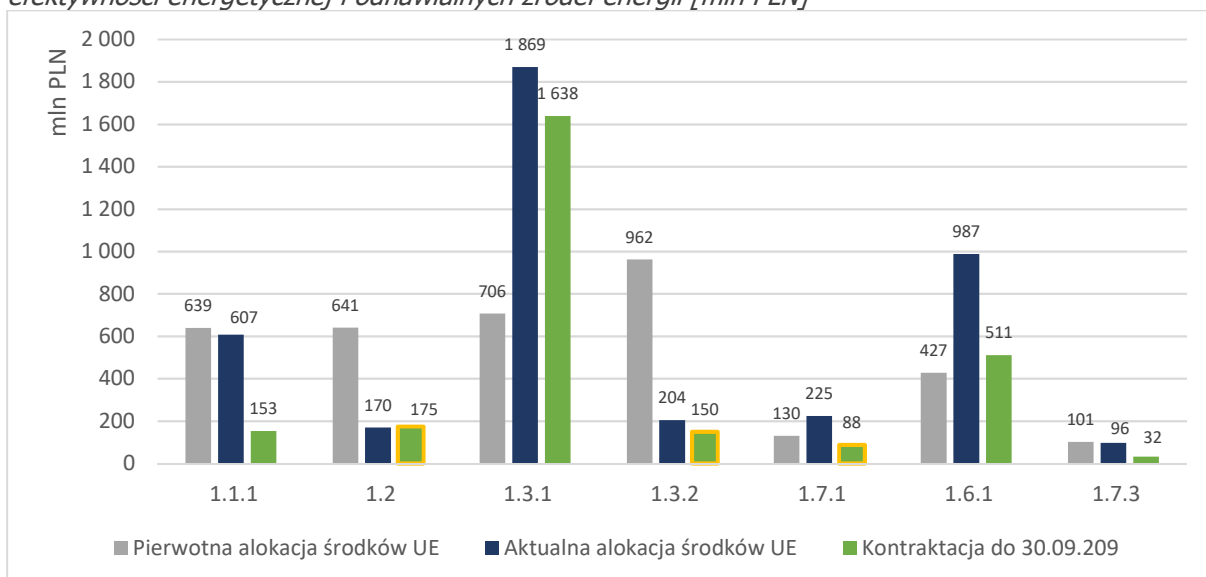
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

## Podsumowanie

**W działaniach 1.2 i 1.3.2, w których zastosowano wyłącznie zwrotną formę pomocy, zainteresowanie oferowanym wsparciem było niskie i udało się zakontraktować odpowiednio 27% i 17% pierwotnych alokacji środków UE na te działania,** a w efekcie znacząco zmniejszono przypisane do nich alokacje środków UE. Lepiej przedstawia się sytuacja w poddziałaniu 1.7.1, w którym dla projektów dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej osiągnięty został poziom kontraktacji odpowiadający 67% pierwotnej alokacji, następnie dopuszczono w ostatnim naborze wsparcie w postaci dotacji bezzwrotnej dla jst oraz zwiększono alokację na to poddziałanie. Należy jednak podkreślić, że zagospodarowanie zwiększonej alokacji związane jest z potencjałem dotacji bezzwrotnych. W poddziałaniu 1.1.1 dotychczasowe wykorzystanie alokacji na poziomie 24% obejmuje wyłącznie projekty dofinansowane w formie dotacji bezzwrotnej, natomiast wstępne wyniki czwartego naboru dla projektów dofinansowywanych w formie zwrotnej wskazują na bardzo wysoką atrakcyjność oferowanej formy wsparcia - wnioskowana kwota dofinansowania UE na wnioskach z pozytywnym wynikiem oceny formalne przekracza blisko ośmiokrotnie budżet naboru.

**Zasadniczo najwyższe dotychczasowe wykorzystanie pierwotnych alokacji środków UE obserwowane jest w poddziałaniach oferujących wsparcie w formie dotacji bezzwrotnej, tj. 1.3.1 (kontraktacja na poziomie 232% pierwotnej alokacji) oraz 1.6.1 (kontraktacja na poziomie 120% pierwotnej alokacji) i w tych poddziałaniach zdecydowano się znacząco zwiększyć alokacje środków UE.**

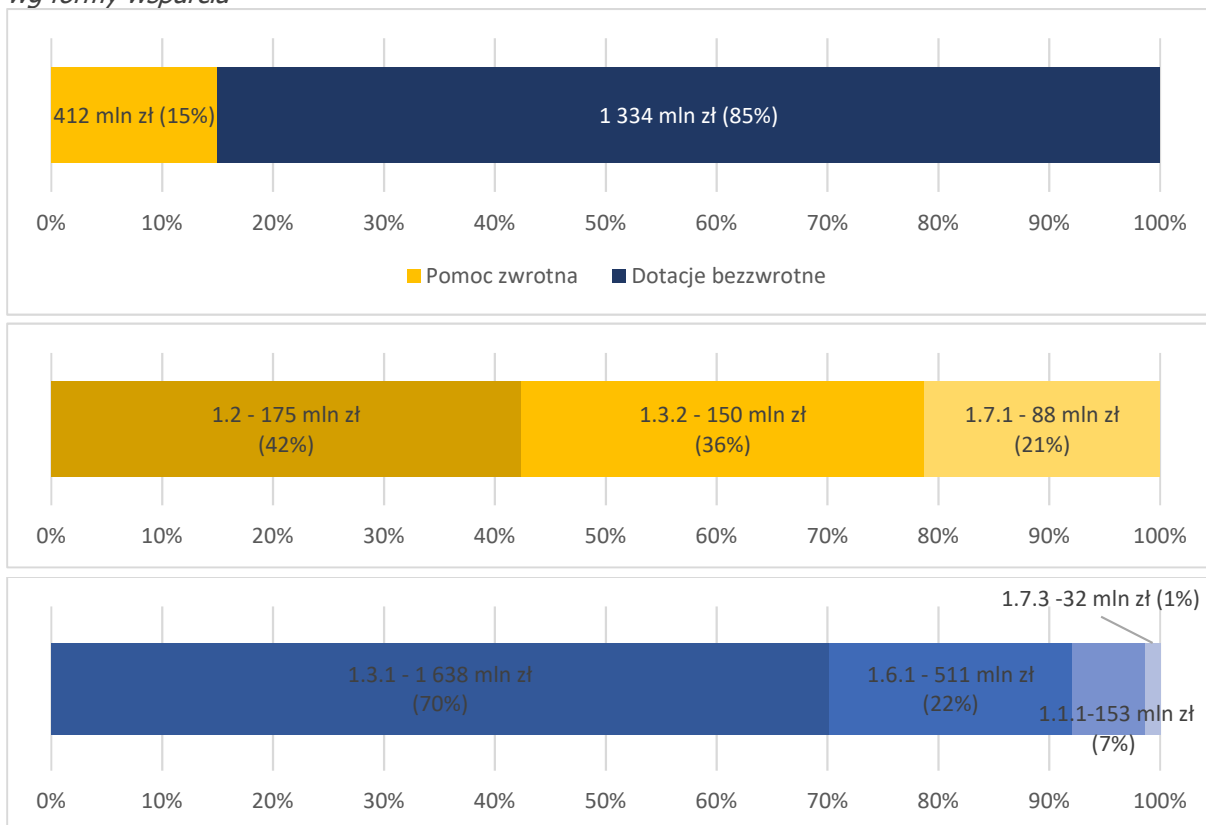
Wykres 21. Zmiany oraz poziom zakontraktowania alokacji środków UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii [mln PLN]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.09.2019

W omawianych działaniach do końca września 2019 r. zakontraktowano łącznie 2 746 mln zł środków UE, w tym 85% w formie dotacji bezzwrotnej, a jedynie 15% - pomocy zwrotnej. W kwocie pomocy zwrotnej największy udział mają projekty realizowane w działaniu 1.2 (46%), natomiast w kwocie dotacji bezzwrotnej – projekty realizowane w poddziałaniu 1.3.1 (70%).

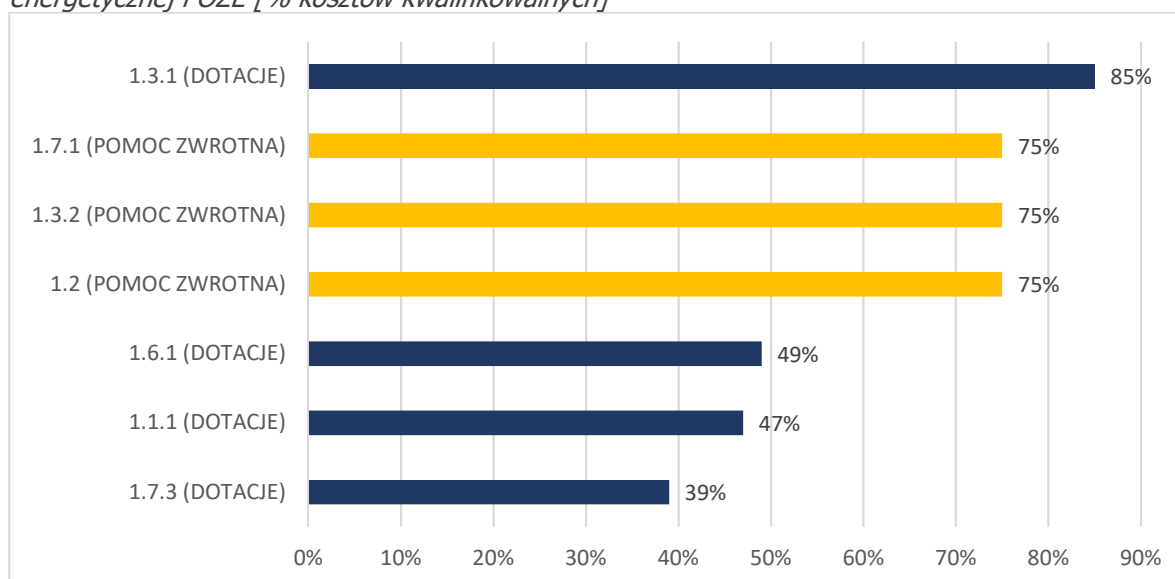
Wykres 22. Rozkład dofinansowania UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE wg formy wsparcia



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Najwyższy **poziom dofinansowania UE** (rozumiany jako % kosztów kwalifikowalnych) występuje **w poddziałaniu 1.3.1** (85%, dofinansowanie w formie dotacji bezzwrotnej), natomiast we wszystkich działaniach, w których zastosowano dotąd formę zwrotną pomocy, poziom dofinansowania wynosi 75%<sup>15</sup>. W związku z zastosowaniem przepisów o pomocy publicznej (lub wyliczenia luki finansowej)<sup>16</sup>, **w działaniach dotacyjnych 1.1.1, 1.6.1 i 1.7.3, średni poziom dofinansowania kształtuje się poniżej 50%**. Przepisy dotyczące pomocy publicznej mają zastosowanie tylko do bezzwrotnej części pomocy, w związku z tym nie miały wpływu na obniżenie maksymalnego poziomu dofinansowania zwrotnego w działaniach 1.7.1, 1.3.2 i 1.2.

Wykres 23. Średni poziom dofinansowania ze środków UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE [% kosztów kwalifikowalnych]



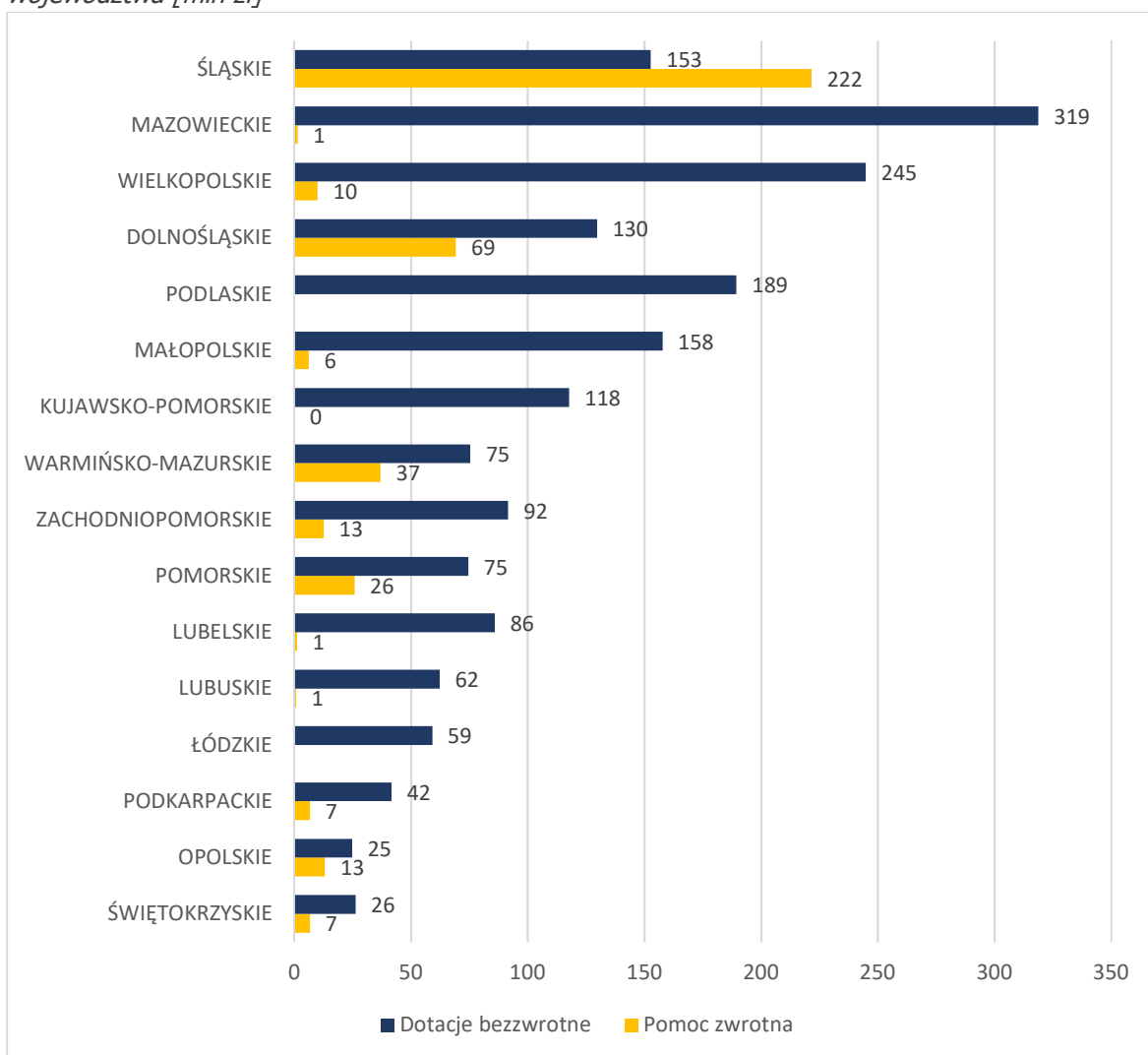
Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Najwięcej środków UE przeznaczono na projekty realizowane w województwie śląskim (375 mln zł), a najmniej na projekty realizowane w województwie świętokrzyskim.

<sup>15</sup> System monitoringu POIiŚ 2014-2020 (SL2014) nie zawiera informacji nt. wysokości premii inwestycyjnej, tj. komponentu bezzwrotnego w projektach dofinansowanych w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1. Teoretycznie wysokość premii wynosić może od 5 do 15% w działaniu 1.2 oraz od 25 do 45% w poddziałaniach 1.3.2 i 1.7.1, jednak jest ona uzależniona od uzyskanego efektu ekologicznego, a ten potwierdzany jest po zakończeniu inwestycji i może różnić się od zakładanego i nawet wynosić 0%, z tego powodu nie było możliwe obliczenie poziomu dofinansowania bezzwrotnego w działaniach 1.1.1, 1.6.1 i 1.7.3.

<sup>16</sup> Przy obliczaniu maksymalnej wysokości dofinansowania bierze się pod uwagę wartość niższą z wynikających z obliczenia pomocy publicznej oraz luki finansowej.

Wykres 24. Rozkład dofinansowania UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE na województwa [mln zł]<sup>17</sup>

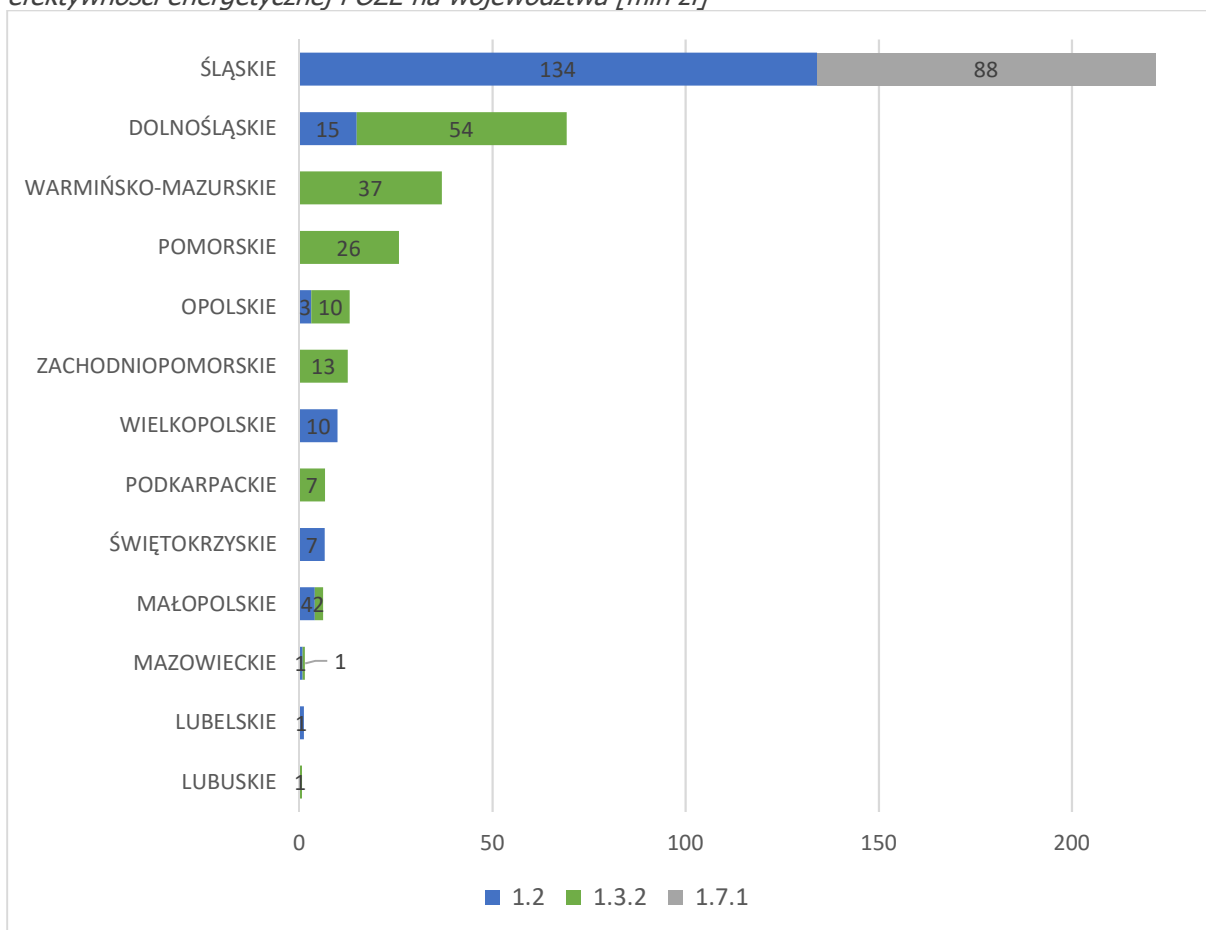


Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Również w odniesieniu do samej pomocy zwrotnej, największe kwoty dofinansowania przypadają na województwo śląskie, co jest efektem nie tylko dofinansowania projektów w dedykowanym temacie województwu poddziałaniu 1.7.1, ale także jednego dużego projektu dofinansowanego w działaniu 1.2 (beneficjent - JSW KOKS S.A.). W najmniejszym stopniu z pomocy zwrotnej skorzystały dotąd województwa lubelskie i lubuskie.

<sup>17</sup> W zestawieniu nie uwzględniono projektu pozakonkursowego, realizowanego w poddziałaniu 1.3.1 przez MKiDN, ponieważ obszar jego realizacji obejmuje cały kraj (brak możliwości wydzielenia kwot przypadających na poszczególne województwa)

Wykres 25. Rozkład dofinansowania UE w formie pomocy zwrotnej w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE na województwa [mln zł]

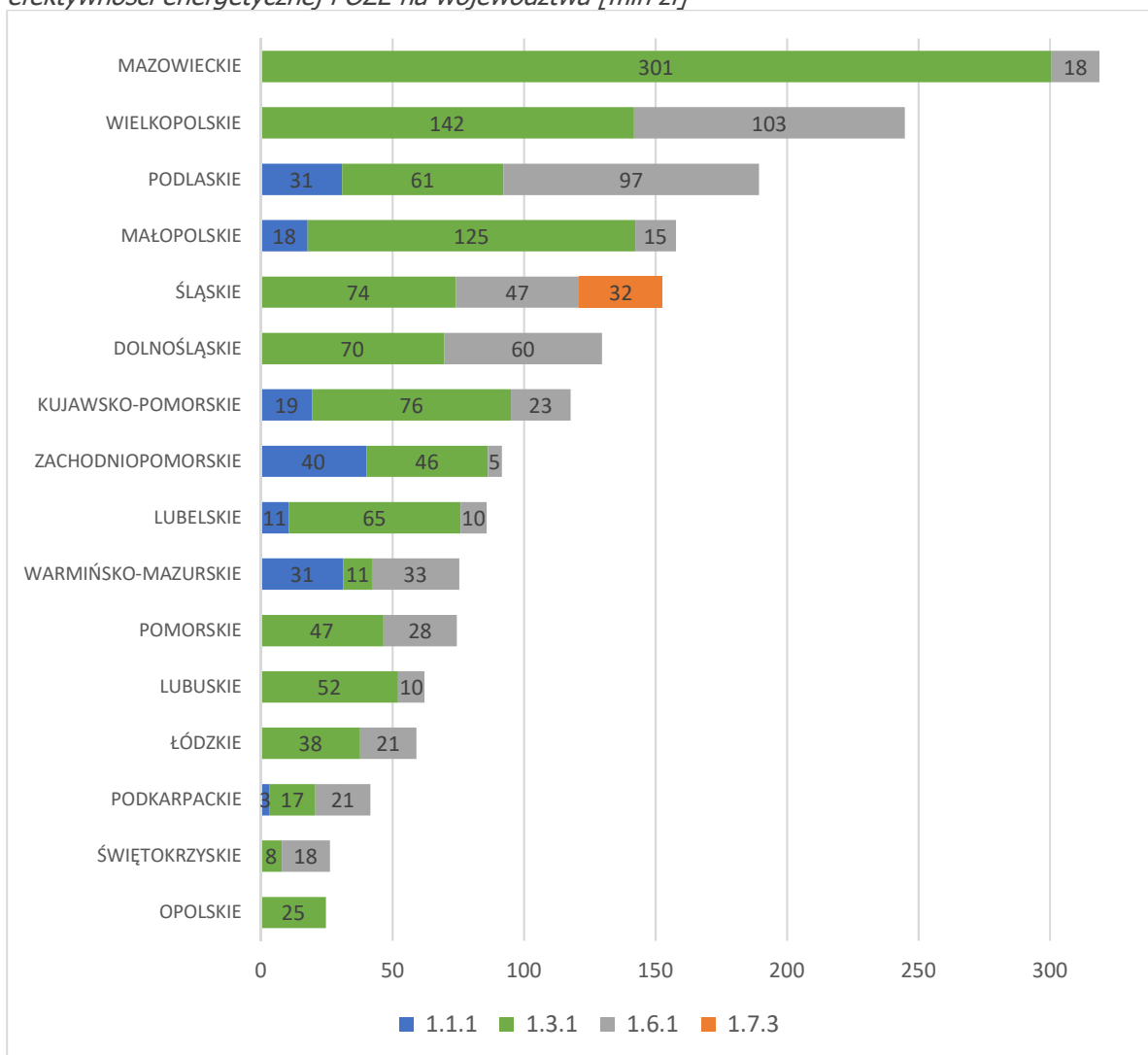


Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Największe kwoty dotacji bezzwrotnych przypadają natomiast na województwa mazowieckie i wielkopolskie, a najmniejsze – na województwa świętokrzyskie i opolskie.



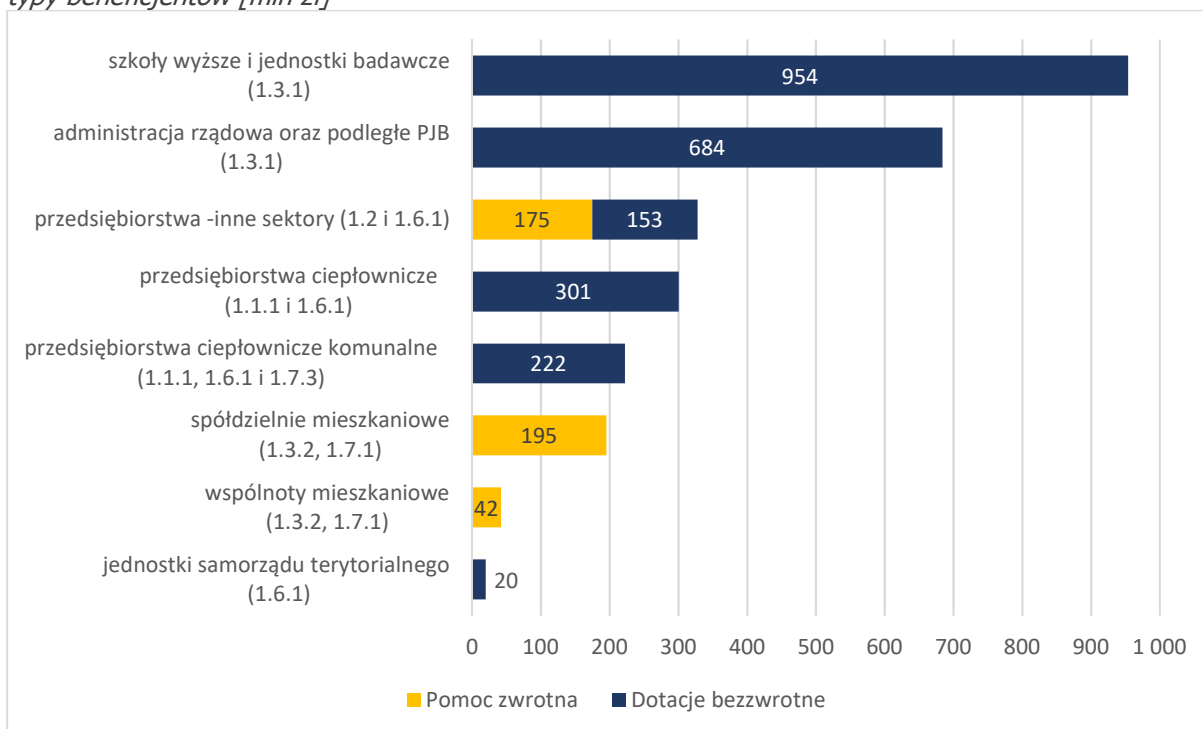
Wykres 26. Rozkład dofinansowania UE w formie dotacji bezzwrotnej w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE na województwa [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

W analizowanych działaniach wyróżniono 8 typów beneficjentów, w tym 3 dla działań dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej i 6 dla działań realizowanych w formie dotacji bezzwrotnej. **Podział alokacji pomiędzy poszczególne typy beneficjentów związany jest ściśle z typem realizowanych projektów, a nie z samą formą wsparcia.** Jedyne przedsiębiorstwa z sektorów innych niż ciepłowniczy są beneficjentami zarówno pomocy zwrotnej (w działaniu 1.2), jak i dotacji bezzwrotnych (w poddziałaniu 1.6.1). Najwięcej środków UE skierowano do szkół wyższych i jednostek badawczych oraz administracji rządowej i podległych pjb. Na drugim miejscu plasują się łącznie przedsiębiorstwa ciepłownicze i ciepłownie komunalne, następnie przedsiębiorstwa z sektorów innych niż ciepłownicze. Najmniej środków przyznano dla spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych oraz jst (1 projekt w poddziałaniu 1.6.1).

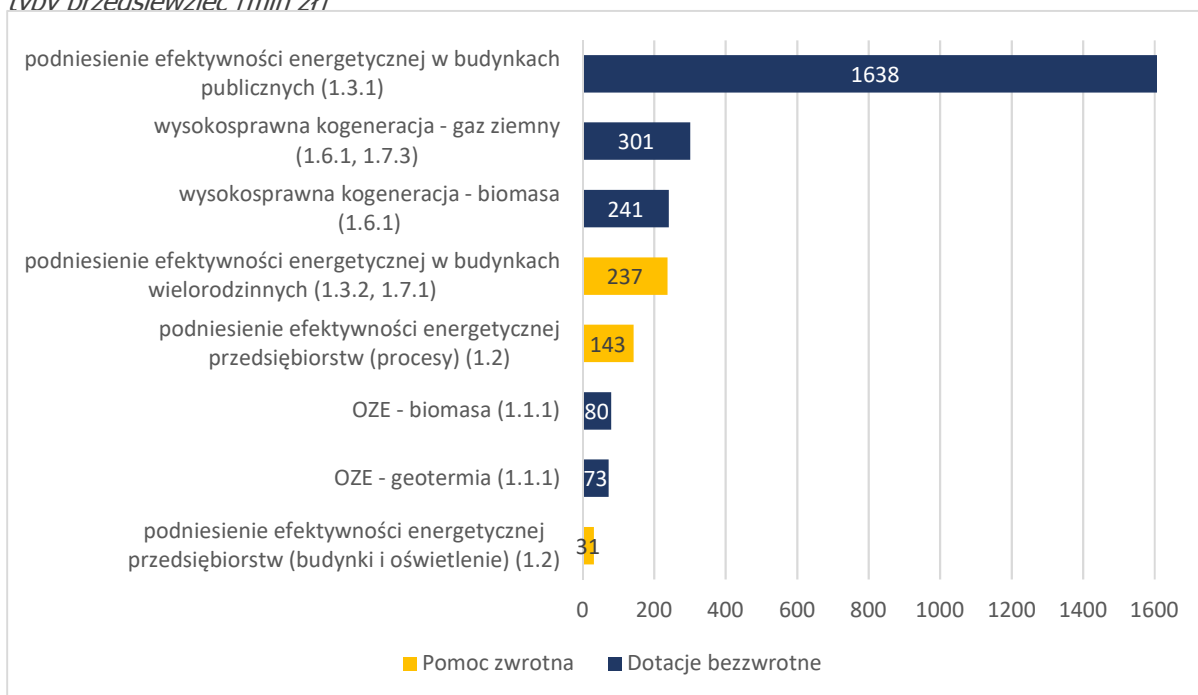
Wykres 27. Rozkład dofinansowania UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE na typy beneficjentów [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

W analizowanych działaniach wyróżniono również 8 typów dofinansowanych przedsięwzięć. Najwięcej środków UE skierowano na termomodernizację budynków publicznych, w drugiej kolejności – na kogenerację gazową oraz na kogenerację biomasową. Najmniej środków UE skierowano na termomodernizację budynków przedsiębiorstw.

Wykres 28. Rozkład dofinansowania UE w działaniach z zakresu efektywności energetycznej i OZE na tytuł przedsięwzięć [mln zł]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Największy udział umów rozwiązanych zidentyfikowano w poddziałaniu 1.7.1. Wynika to nie tyle z zastosowania zwrotnej formy pomocy, ile z typu beneficjenta - zdecydowana większość dotyczy wspólnot mieszkaniowych (35 rozwiązanych umów). Największy udział rozwiązanych umów odnotowano w poddziałaniu 1.7.1 (aż 37% wszystkich podpisanych umów i 25% wartości dofinansowania UE).

Tabela 11. Zestawienie informacji dotyczących podpisanych i rozwiązanych umów o dofinansowanie

DZIAŁANIE	FORMA FINANSOWANIA	UMOWY PODPISANE		UMOWY OBOWIĄZUJĄCE		UMOWY ROZWIĄZANE I ANULOWANE	
		Wkład UE [mln zł]	Liczba projektów	Wkład UE [mln zł]	Liczba projektów	Wkład UE [mln zł]	Liczba projektów
1.1.1	BEZZWROTNE	154,3	14,0	153,5	13	0,8 (1%)	1 (7%)
1.2	ZWROTNE	174,7	18,0	174,7	18		
1.3.1	BEZZWROTNE	1 669,0	275,0	1 638,1	261	30,8 (2%)	14 (5%)
1.3.2	ZWROTNE	163,5	29,0	149,8	26	13,7 (8%)	3 (10%)
1.6.1	BEZZWROTNE	510,7	52,0	510,7	52		
1.7.1	ZWROTNE	117,1	91,0	87,6	57	29,5 (25%)	34 (37%)
1.7.3	BEZZWROTNE	31,7	1,0	31,7	1		
<b>SUMA pomoc zwrotna</b>		<b>455,3</b>	<b>138</b>	<b>412,1</b>	<b>101</b>	<b>43,2 (9%)</b>	<b>37 (27%)</b>
<b>SUMA dotacje bezwrotne</b>		<b>2 365,6</b>	<b>342</b>	<b>2 334,0</b>	<b>327</b>	<b>31,6 (1%)</b>	<b>15 (4%)</b>
<b>SUMA całkowita</b>		<b>2 820,9</b>	<b>480</b>	<b>2 746,1</b>	<b>428</b>	<b>74,9 (3%)</b>	<b>52 (11%)</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

## 2.2. Efektywność kosztowa wsparcia w zakresie efektywności energetycznej i OZE

W ramach analizy określono, w jaki sposób każdy 1000 zł zainwestowany w poprawę efektywności energetycznej i odnawialne źródła energii przekłada się na kluczowe efekty ekologiczne, w tym:

- roczny spadek emisji gazów cieplarnianych,
- zwiększenie produkcji energii z OZE,
- zmniejszenie zużycia energii końcowej,
- zmniejszenie zużycia energii pierwotnej.

Wskaźniki prezentujące wielkość efektów przypadających na jednostkę wydatkowanych środków są miernikiem efektywności finansowanych przedsięwzięć i kierunków interwencji. Obliczono je odrębnie dla poszczególnych działań i poddziałań objętych badaniem, a także w podziale na kluczowe typy wspieranych w ramach danego działania przedsięwzięć.

Ponieważ projekty realizowane w poszczególnych działaniach różniły się nie tylko zakresem i formą finansowania, ale również poziomem dofinansowania UE, wskaźniki wyliczono nie tylko w odniesieniu do kwot dofinansowania UE, ale również do całkowitych nakładów na realizację przedsięwzięć oraz do kwot wydatków kwalifikowalnych. Wyniki wyliczeń zestawiono poniżej w tabeli oraz na wykresach.

Tabela 12. Efekty ekologiczne przypadające na 1000 zł środków UE zainwestowanych w poprawę efektywności energetycznej i odnawialne źródła energii w ramach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020

NAZWA WSKAŹNIKA	DZIAŁANIE	EFEKT JEDNOSTKOWY PRZYPADAJĄCY NA 1000 zł:		
		CAŁKOWITEJ WARTOŚCI PROJEKTU	WARTOŚCI WYDATKÓW KWALIFIKOWANYCH	WARTOŚCI DOFINANSOWANIA UE
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO <sub>2</sub> ]	1.1.1	0,61	0,78	1,59
	w tym: GEOTERMIA	0,23	0,30	0,55
	w tym: BIOMASA	0,90	1,15	2,54
	1.2	0,18	0,23	0,31
	w tym: PODNIESIENIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ PROCESÓW PRODUKCYJNYCH	0,18	0,23	0,31
	w tym: TERMOMODERNIZACJA BUDYNKÓW I OŚWITLENIE ENERGOOSZCZĘDNE	0,18	0,22	0,29
	1.3.1	0,06	0,07	0,08
	1.3.2	0,08	0,08	0,11
	1.6.1	1,20	1,52	2,87
	w tym: BIOMASA	0,89	1,12	1,90
	w tym: GAZ ZIEMNY	1,42	1,82	3,74
	1.7.1	0,10	0,12	0,16
	1.7.3	0,21	0,26	0,65

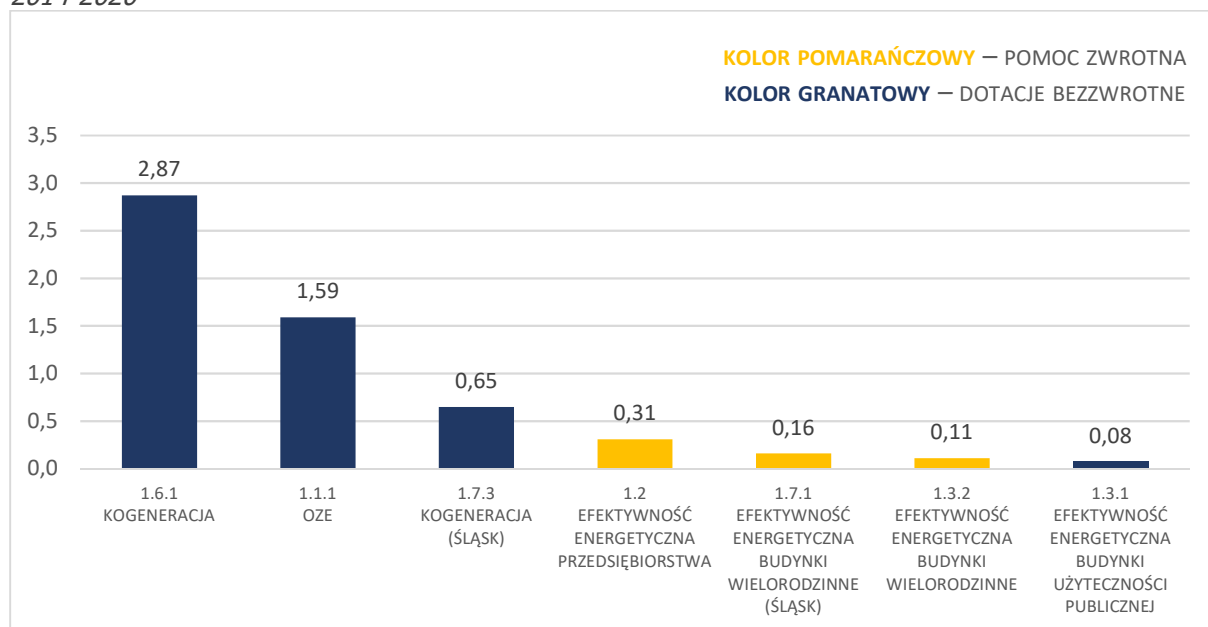
NAZWA WSKAŹNIKA	DZIAŁANIE	EFEKT JEDNOSTKOWY PRZYPADAJĄCY NA 1000 zł:		
		CAŁKOWITEJ WARTOŚCI PROJEKTU	WARTOŚCI WYDATKÓW KWALIFIKOWANYCH	WARTOŚCI DOFINANSOWANIA UE
Zwiększenie produkcji energii z OZE [MWh/rok]	1.1.1	1,68	2,08	4,22
	w tym: GEOTERMIA	0,92	1,18	2,16
	w tym: BIOMASA	2,17	2,76	6,09
Zmniejszenie zużycia energii końcowej [MWh/rok]	1.2	0,33	0,43	0,58
	1.3.1	0,16	0,19	0,21
	1.3.2	0,31	0,34	0,46
	1.7.1	0,29	0,34	0,46
Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej [MWh/rok]	1.2	0,27	0,35	0,47
	1.3.1	0,19	0,22	0,25
	1.3.2	0,32	0,36	0,48
	1.6.1	1,18	1,49	2,82
	w tym: BIOMASA	1,06	1,34	2,29
	w tym: GAZ ZIEMNY	1,26	1,61	3,30
	1.7.3	0,38	0,47	1,19

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Najlepszą bazą dla analiz porównawczych jest szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych, ponieważ jest on monitorowany we wszystkich działaniach objętych badaniem. **Najkorzystniejsza relacja poniesionych nakładów do osiągniętych efektów występuje w poddziałaniu 1.6.1**, w którym finansowano **jednostki wysokosprawnej kogeneracji – średnio 2,87 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE**. Co więcej, efektywność kosztowa tego typu przedsięwzięć jest najwyższa nawet jeśli pominiemy relatywnie niski poziom dofinansowania projektów w tym poddziałaniu (średnio 49% wobec 75-85% w innych działaniach z zakresu efektywności energetycznej), tj. również w odniesieniu do całkowitych kosztów projektów oraz kosztów kwalifikowalnych. Wpływ na to mają dwa zasadnicze czynniki. Po pierwsze, realizacja tego typu przedsięwzięć obejmujących jednostki wysokosprawnej kogeneracji wiąże się zwykle z zastąpieniem wysokoemisyjnego paliwa węglowego paliwem gazowym, które charakteryzuje się znacznie niższym poziomem emisji gazów cieplarnianych na jednostkę wyprodukowanej energii, lub biomasą, uznawaną za paliwo zeroemisyjne. Po drugie, przestarzałe, niskosprawne technologie wytwarzania energii cieplnej zastępowane są nowoczesnymi, wysokosprawnymi technologiami produkcji energii cieplnej i elektrycznej w skojarzeniu, co przekłada się na bardziej efektywne wykorzystanie nośników energii (oszczędność energii pierwotnej). Należy przy tym zaznaczyć, że wielkość efektu w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub>, przypadającego na jednostkę nakładu w poszczególnych projektach dofinansowanych w poddziałaniu 1.6.1, jest dość zróżnicowana, co wynika ze zróżnicowanych uwarunkowań technologicznych. Istotnie wyższą efektywnością kosztową charakteryzują się przedsięwzięcia obejmujące jednostki kogeneracji gazowej (3,74 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE), co wynika ze znacznie niższego poziomu kosztów inwestycyjnych przypadających na jednostkę zainstalowanej mocy w porównaniu z instalacjami zasilanymi biomasą. Wysoką efektywnością kosztową w zakresie redukcji emisji CO<sub>2</sub> charakteryzują się również przedsięwzięcia realizowane w poddziałaniu 1.1.1, obejmujące jednostki wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (średnio 1,59 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE), co jest znową związane z zastępowaniem wysokoemisyjnych paliw kopalnych paliwami zeroemisyjnymi. W ramach poddziałania 1.1.1 także występuje zróżnicowanie technologiczne - znacznie wyższą efektywność w zakresie redukcji

emisji CO<sub>2</sub> wykazują instalacje biomasowe (2,54 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE) niż geotermalne (0,55 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE).

Wykres 29. Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych [tony równoważnika CO<sub>2</sub>] przypadający na 1000 zł dofinansowania UE w poszczególnych działaniach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

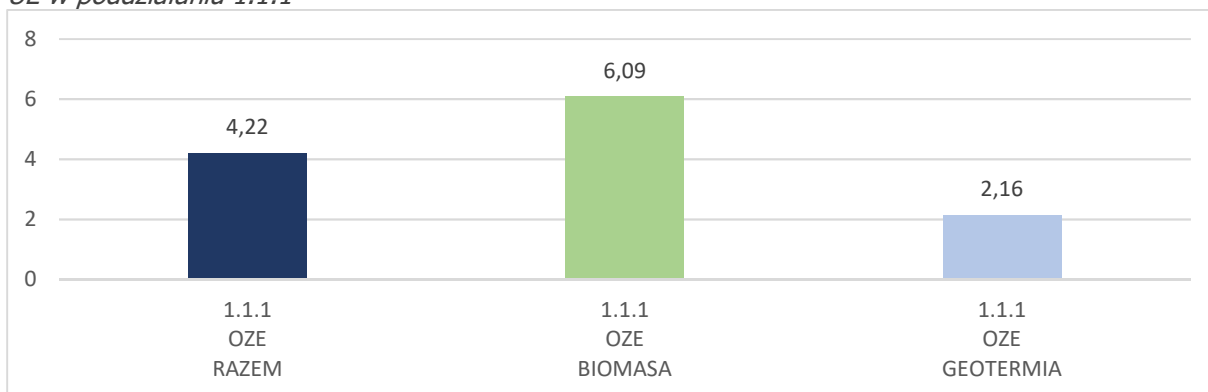
Omawiany wskaźnik osiąga znacząco niższą wartość w działaniach dotyczących podniesienia efektywności energetycznej przedsiębiorstw (działanie 1.2 – 0,31 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE), wielorodzinnych budynków mieszkalnych (działanie 1.3.2 i 1.7.1 – odpowiednio 0,11 i 0,16 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE) oraz budynków użyteczności publicznej (poddziałanie 1.3.1 – 0,08 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE). W poddziałaniach 1.3.1, 1.3.2 i 1.7.1 charakter i zakres przedsięwzięć jest zbliżony i dotyczy ograniczenia strat energii cieplnej w budynkach, podniesienia efektywności systemów grzewczych oraz oszczędności energii elektrycznej. W działaniu 1.2 natomiast część projektów obejmuje podniesienie efektywności energetycznej procesów technologicznych, a część (i jest to liczbowo większość projektów) obejmuje podobny zakres jak w poddziałaniach 1.3.1, 1.3.2 i 1.7.1, tj. termomodernizację budynków biurowych i produkcyjnych oraz wymianę oświetlenia. Relacja poniesionych nakładów do osiągniętych efektów w przypadku tej grupy projektów z działania 1.2 wynosi 0,29 ton CO<sub>2</sub>/rok/1000 zł dofinansowania UE. Porównując powyższe, zbliżone pod względem charakteru, grupy przedsięwzięć można stwierdzić, że **najbardziej korzystną relacją poniesionych nakładów do osiągniętych efektów w zakresie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> charakteryzują się przedsięwzięcia realizowane w budynkach przedsiębiorstw, a najmniej korzystną - przedsięwzięcia realizowane w obiektach publicznych**. Wpływ na to mogą mieć uwarunkowania architektoniczno-technologiczne (np. ochrona konserwatorska części obiektów publicznych), ale również forma finansowania.

Inne niż szacowany roczny spadek emisji CO<sub>2</sub> wskaźniki monitorowane są jedynie w wybranych poddziałaniach, w tym np. zwiększenie produkcji energii z OZE jest monitorowane wyłącznie w poddziałaniu działaniu 1.1.1. Tu podobnie jak w przypadku redukcji emisji CO<sub>2</sub>, **bardziej korzystną relacją poniesionych nakładów do osiągniętych efektów w zakresie zwiększenia produkcji energii z OZE charakteryzują się przedsięwzięcia dotyczące wytwarzania energii z biomasy (6,09 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE), a mniej korzystną - przedsięwzięcia**



**dotyczące pozyskania energii ze źródeł geotermalnych (2,16 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE).**

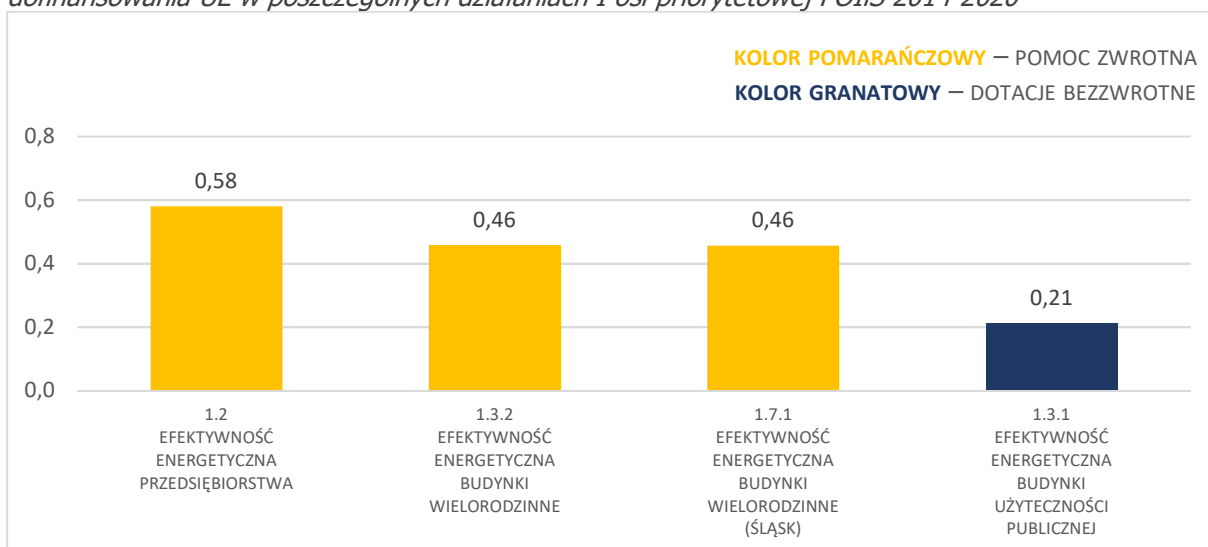
Wykres 30. Zwiększenie produkcji energii z OZE [MWh/rok] przypadające na 1000 zł dofinansowania UE w poddziałaniu 1.1.1



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Zmniejszenie zużycia energii końcowej jest monitorowane w działaniach 1.2, 1.3.1, 1.3.2 i 1.7.1. Podobnie jak w przypadku ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, w tej grupie działań **najbardziej korzystną relacją poniesionych nakładów do osiągniętych efektów w zakresie zmniejszenia zużycia energii końcowej charakteryzują się przedsięwzięcia dotyczące podniesienia efektywności energetycznej w przedsiębiorstwach** (0,58<sup>18</sup> MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE), najmniej korzystną - przedsięwzięcia dotyczące podniesienia efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (2,16 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE). Przyczyny różnic są analogiczne jak w przypadku wskaźnika dotyczącego ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> i zostały szerzej opisane w podsumowaniu rozdziału.

Wykres 31. Zmniejszenie zużycia energii końcowej [MWh/rok] przypadające na 1000 zł dofinansowania UE w poszczególnych działaniach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020

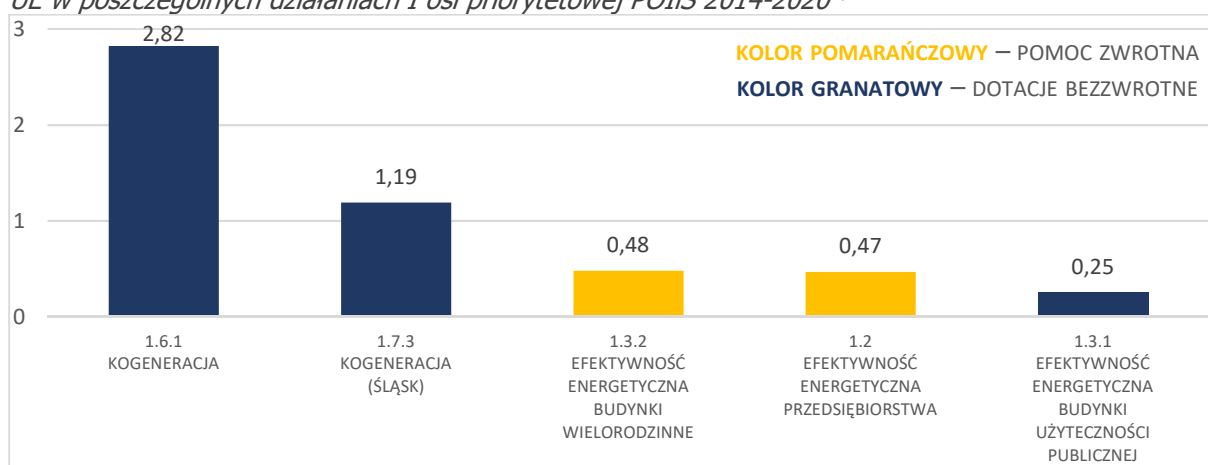


<sup>18</sup> Wartość obliczona na podstawie skorygowanej zagregowanej wartości wskaźnika „Zmniejszenie zużycia energii końcowej” z SL2014 dla wszystkich projektów realizowanych w działaniu 1.2. Korekta polegała na uzupełnieniu brakującej w 2 projektach wartości wskaźnika „Zmniejszenie zużycia energii końcowej” na podstawie wartości wskaźników ilości zaoszczędzonej energii cieplnej lub/i elektrycznej. W przypadku braku takiej korekty, wartość wskaźnika efektywności kosztowej wynosiłaby 0,5 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej jest monitorowane w działaniach 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.6.1 i 1.7.3. Tu również, podobnie jak w przypadku ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>, najbardziej korzystną relacją poniesionych nakładów do osiągniętych efektów charakteryzują się przedsięwzięcia obejmujące jednostki wysokosprawnej kogeneracji, dofinansowane w poddziałaniach 1.6.1 i 1.7.3<sup>19</sup> (odpowiednio 2,82 i 1,19 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE), a najmniej korzystną - przedsięwzięcia dotyczące podniesienia efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (0,25 MWh/rok na 1000 zł dofinansowania UE). Przyczyny różnic są analogiczne jak w przypadku wskaźnika dotyczącego ograniczenia emisji CO<sub>2</sub>.

Wykres 32. Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej [MWh/rok] przypadające na 1000 zł dofinansowania UE w poszczególnych działaniach I osi priorytetowej POIiŚ 2014-2020<sup>20</sup>



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.09.2019

Podsumowując można pokusić się stwierdzenie, że w przypadku przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną budynków (działania 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.7.1) **forma finansowania** (dotacja bezzwrotna w działaniu 1.3.1, forma zwrotna w pozostałych działaniach) **mogła mieć wpływ na decyzje inwestycyjne dotyczące zakresu działań modernizacyjnych, co przekłada się na skalę efektów ekologicznych osiąganych na poziomie projektów. W przypadku poddziałania 1.3.1, charakteryzującego się w tej grupie najmniej korzystną relacją efektów do poniesionych nakładów, kluczowym wyznacznikiem było osiągnięcie wysokiego standardu ekologicznego, mniejsze znaczenie miały natomiast kryteria efektywności kosztowej.** Projekty realizowane w obiektach publicznych dotyczą zazwyczaj głębokiej, kompleksowej termomodernizacji, która obejmuje szeroki katalog działań o zróżnicowanej relacji nakładów do efektów. Z kolei w przypadku przedsiębiorstw korzystających z pomocy zwrotnej w działaniu 1.2, kluczowym kryterium na etapie planowania inwestycji był rachunek ekonomiczny. Przedsiębiorcy traktują działania związane z podniesieniem efektywności energetycznej jako inwestycję i realizowane projekty obejmują zazwyczaj wybrane działania poprawiające efektywność energetyczną, które charakteryzują się krótkim okresem zwrotu zainwestowanych środków, co często skorelowane jest z korzystną relacją efektu

<sup>19</sup> Na niższą efektywność kosztową projektu dofinansowanego w poddziałaniu 1.7.3 w zakresie zmniejszania zużycia energii pierwotnej w porównaniu do projektów z poddziałania 1.6.1 wpływ ma objęcie zakresem projektu z poddziałania 1.7.3 także komponentu sieci ciepłowniczych (który nie występuje w poddziałaniu 1.6.1).

<sup>20</sup> Jest możliwe, że wartość wskaźnika dla działania 1.2 jest zanizowana. W jednym z dofinansowanych projektów wartość wskaźnika dotyczącego zmniejszenia zużycia energii pierwotnej jest o rząd wielkości niższa od wartości wskaźnika dotyczącego końcowej. Może to jednak wynikać ze specyficznych uwarunkowań lokalnych lub z zastosowania odmiennego podejścia metodologicznego.

ekologicznego w zakresie ograniczenia emisji CO<sub>2</sub> do poniesionych nakładów<sup>21</sup>. Ocena obserwowanych zależności nie może być jednak jednoznaczna. W przypadku podniesienia efektywności energetycznej budynków bezzwrotne formy finansowania lepiej sprawdzają się, jeżeli za cel przyjmuje się przeprowadzenie głębokich działań poprawiających efektywność energetyczną, które przyczyniają się do znacznego obniżenia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą budynków, tj. umożliwiają zbliżenie się do standardu budynków energooszczędnych, pasywnych, czy zeroemisyjnych. W takim przypadku mamy do czynienia z maksymalizacją różnych efektów ekologicznych na poziomie projektów. Jak wspomniano wyżej, osiągnięcie bardzo wysokich standardów energetycznych budynków wymaga jednak realizacji zróżnicowanych działań technicznych, w tym działań charakteryzujących się długim okresem zwrotu zainwestowanych środków, co często skorelowane jest z mniej korzystną relacją efektu ekologicznego (ograniczenie zapotrzebowania na energię oraz ograniczenie emisji CO<sub>2</sub>) do poniesionych nakładów i konsekwencją może być mniejsza efektywność kosztowa całego przedsięwzięcia<sup>22</sup>. Co więcej, realizacja szerokiego zakresu działań technicznych jest zazwyczaj niemożliwa do przeprowadzenia w wielorodzinnych budynkach mieszkalnych ze względu na ograniczenia w dostępie do lokali. Zwrotne formy finansowania lepiej natomiast sprawdzają się, jeżeli za cel przyjmuje się maksymalizację efektów na poziomie całego programu, a nie danego budynku czy projektu. Jest to skutkiem stosowania przez beneficjentów przede wszystkim rachunku ekonomicznego na etapie planowania inwestycji, tj. wyboru rozwiązań charakteryzujących się najkorzystniejszą relacją kosztów do założonych efektów. Konsekwencją jest wyższa efektywność kosztowa całego przedsięwzięcia, jednak skala osiąganych efektów ekologicznych na poziomie projektu może być mniejsza niż w przypadku instrumentów bezzwrotnych.

---

<sup>21</sup> W przypadku termomodernizacji budynków lub wymiany oświetlenia efekt redukcji CO<sub>2</sub> związany jest przede wszystkim z ograniczeniem zapotrzebowania na energię ciepłą i elektryczną.

<sup>22</sup> Zasadniczo zmniejszenie zapotrzebowania na energię w oparciu o podstawowe działania techniczne o np. z 90 na 35 kWh/m<sup>2</sup>/rok, czyli o 50 kWh/m<sup>2</sup>/rok, kosztuje np. około N tys. zł. Jeżeli natomiast chce się zmniejszyć zapotrzebowanie o dalsze 20 kWh/m<sup>2</sup>/rok, trzeba wydać to samo N tys. zł. A więc im głębsza redukcja emisji, tym wyższy koszt w przeliczeniu na jednostkę efektu ze względu na konieczność zastosowania bardziej zaawansowanych rozwiązań technologicznych

### 3. POMOC ZWROTNA – UWARUNKOWANIA WDRAŻANIA

#### 3.1. Prawne uwarunkowania funkcjonowania pomocy zwrotnej

##### Pojęcie pomocy zwrotnej

Rozporządzenie ogólne nr 1303/2013 nie definiuje pomocy zwrotnej (ang. *repayable assistance*), jednak wymienia ją wśród dostępnych form wsparcia (art. 66). Wytyczne Komisji Europejskiej<sup>23</sup> wskazują, że pomoc zwrotną należy definiować przez porównanie do zakresu innych form wsparcia opisanych w rozporządzeniu ogólnym.

Pomoc zwrotna jest szczególnie uzasadniona m. in. wówczas, gdy dla osiągnięcia celów projektu, w tym tych dodatkowych, wymagana jest szczególna elastyczność w udzielaniu wsparcia. Ponadto zaleca się jej stosowanie, gdy rezultaty projektu są nieprzewidywalne lub nie dają się z góry przewidzieć.

##### Charakterystyka pomocy zwrotnej

Podstawa prawna funkcjonowania pomocy zwrotnej jest taka sama jak w przypadku dotacji, co ma istotne konsekwencje dla funkcjonowania tej formy wsparcia. Obowiązują zatem wymogi związane z trwałością oraz generowaniem dochodu przez projekt. Zasadniczą różnicę stanowi natomiast konieczność spłaty pomocy zwrotnej wobec braku takiego wymogu w przypadku udzielanej i odpowiednio rozliczonej dotacji bezzwrotnej.

W tym miejscu należy podkreślić, że – mimo pozornych podobieństw<sup>24</sup> – pomoc zwrotna nie podlega reżimowi instrumentów finansowych. Nie stanowi jednego z instrumentów finansowych (kapitałowego, pożyczkowego, gwarancyjnego lub podziału ryzyka), co oznacza, że wdrażanie tej formy wsparcia nie jest w szczególności objęte wymogami art. 38 Rozporządzenia Ogólnego. Niemniej pomoc zwrotna przyjmuje najczęściej postać/charakterystykę zbliżoną do pożyczki preferencyjnej. Pożyczka będąca instrumentem finansowym definiowana jest jako *umowa zobowiązująca pożyczkodawcę do udostępnienia pożyczkobiorcy uzgodnionej kwoty w uzgodnionym okresie, zgodnie z którą pożyczkobiorca ma obowiązek spłacić tę kwotę w uzgodnionym terminie*<sup>25</sup>. Cechą definicyjną instrumentu finansowego jest zatem pełen zwrot pożyczonego kapitału (automatyzm w tej spłacie)<sup>26</sup> – nie ma możliwości zwolnienia ze spłaty części kapitału, jeśli pewne wymogi dotyczące finansowanego projektu zostaną spełnione. W efekcie, każda **pożyczka** określająca w warunkach umowy możliwość umorzenia kapitału („umarzalna”) **nie stanowi instrumentu finansowego. Jeśli** udzielając wsparcia ze środków Unii Europejskiej, niemieszczącego się w definicji instrumentu finansowego, **określono jakiegokolwiek**

<sup>23</sup> Komisja Europejska, Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants, EGESIF\_15\_0005-01, Bruksela 2014, s. 2.

<sup>24</sup> Niemniej na jednoznaczne podobieństwa z pożyczką wskazuje również Komisja Europejska. Zob. Komisja Europejska, Comments from the Member States on the Guidance note on Repayable Assistance following the EGESIF meeting of 25 February 2015, Bruksela 2015, s. 9.

<sup>25</sup> Art. 2.40 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.

<sup>26</sup> Należy wskazać, że obecna definicja nie zmieniła się w stosunku do poprzedniego rozporządzenia (Art. 2k rozporządzenia 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). Jedyna zmian dotyczy zastąpienia słowa „czas”, słowami „okres” i „termin”,

wymogi dotyczące spłaty udzielonej pomocy, wówczas przyjmuje ono właśnie formę pomocy zwrotnej.

### Operacje objęte pomocą zwrotną

Pomocą zwrotną można objąć takie operacje, w przypadku których nie jest z góry możliwe określenie wielkości wymaganej spłaty, gdyż zależy ona od warunków realizacji przedsięwzięcia objętego projektem.

### Wsparcia w formie pomocy zwrotnej udziela się na podstawie umowy z jego beneficjentem.

Określa się w niej jednoznacznie warunki wdrażania oraz zasady spłaty wsparcia zwrotnego (lub jego częściowego lub całkowitego umorzenia). Spłata zobowiązania nie umniejsza wielkości udzielonej pomocy na rzecz beneficjenta<sup>27</sup>. Nie powoduje również zmniejszenia wysokości wydatków kwalifikowanych.

**Co do zasady pomoc zwrotna nie jest oprocentowana. Pożyczki stanowiące pomoc zwrotną mogą być oprocentowane tylko wówczas, gdy pomoc zwrotna wiąże się jednocześnie z udzieleniem pomocy publicznej<sup>28</sup>.** Doświadczenia irlandzkie<sup>29</sup> wskazują na to, że na pożyczki w formie pomocy zwrotnej nie nakłada się odsetek lub są one oprocentowane na bardzo preferencyjnych zasadach.

Pomoc zwrotna pozwala na większą elastyczność w monitorowaniu spłat niż ma to miejsce w przypadku instrumentów finansowych. Nie określono ogólnych – w odróżnieniu od reguł dotyczących instrumentów finansowych – wymogów normatywnych w zakresie monitorowania i sprawozdawczości pomocy zwrotnej<sup>30</sup>. Ponadto, w przypadku pomocy zwrotnej można stosować mechanizmy motywacyjne, zachęcające beneficjentów do osiągnięcia lepszych efektów w wyniku realizacji dofinansowanego projektu. Należy jednak podkreślić, że **warunki spłaty i sprawozdawczości powinny być precyzyjnie określone w umowie z beneficjentem.**

### Warunki umorzenia w pomocy zwrotnej

Cechą szczególną pomocy zwrotnej jest powiązanie warunków spłaty ze zdarzeniami, których ziszczenie się nie jest pewne w momencie udzielenia wsparcia. Pomoc zwrotna jest dopuszczalna w następujących trzech sytuacjach:

- a) **Operacji o nieprzewidywalnych wynikach.** Spłata zobowiązania będzie następowała wyłącznie w przypadku osiągnięcia sukcesu. W przypadku niepowodzenia, spłata nie będzie wymagana;
- b) **Operacji z określonym, mierzalnym celem.** Zobowiązanie będzie wymagało spłaty tylko wówczas, gdy nie osiągnie się określonych w umowie wskaźników (lub ich kombinacji);
- c) **Operacji generującej przychód, dla której pożądane jest osiągnięcie dodatkowych celów polityki publicznej.** W tym przypadku wsparcie musi być w pełni

<sup>27</sup> Ten element różni pomoc zwrotną od instrumentów finansowych o charakterze pożyczkowym, w przypadku których pożyczony kapitał nie stanowił podstawy do określania wielkości udzielonej pomocy publicznej.

<sup>28</sup> Definition and use of repayable., *op. cit.*, s. 6.

<sup>29</sup> K. Pelc, Repayable Assistance: Evolution or Revolution for European Territorial Cooperation?, INTERACT, 2014, nr 4, s. 22-26.

<sup>30</sup> Definition and use of repayable., *op. cit.*, s. 4.

zwrócone, chyba że wybrane wskaźniki osiągną określony poziom i pozwolą na umorzenie części zobowiązania.

Pomoc zwrotna przyjmuje najczęściej formę nieoprocentowanej lub preferencyjnej pożyczki z długim okresem spłaty (6-10 lat) oraz karencji spłaty (najczęściej 24 do 36 miesięcy). Oprócz tego, zachęta (ang. *incentive*) w postaci umorzenia części zobowiązania ma służyć do przekroczenia celów projektu, których osiągnięcie nie jest pewne.

### Wykorzystanie pomocy zwrotnej

**Pomoc zwrotna stanowi najmniej popularną formę wsparcia w ramach europejskiej polityki spójności**, choć była już wcześniej z powodzeniem wykorzystywana w wielu krajach Unii Europejskiej. Można tu wymienić w szczególności Niemcy, Wielką Brytanie, Irlandię czy też Portugalię.

Pomoc zwrotna może być wykorzystywana zarówno zaspokajaniu niewielkich potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw, jak i projektów o większej wartości (przekraczających 1 mln euro). Przykładowo irlandzki program pomocy zwrotnej obejmuje początkujące lub istniejące mikrofirmy i jest wdrażany przez 31 Lokalnych Biur Przedsiębiorczości (ang. *Local Enterprise Offices – LEOs*). Wdrażany obecnie program portugalski skierowany jest przede wszystkim do przedsiębiorstw produkcyjnych. Pomoc zwrotna jak dotąd była stosunkowo rzadko wykorzystywana w finansowaniu projektów w obszarze efektywności energetycznej i wytwarzania energii.

### Pomoc zwrotna a instrumenty finansowe

Istotną cechą odróżniającą pomoc zwrotną od instrumentów finansowych jest **wymóg zapewnienia wkładu krajowego do programu operacyjnego przez samego beneficjenta**. Wynika to z tego, że odpowiedzialnym za dystrybucję pomocy zwrotnej nie jest podmiot, który został wybrany jako pośrednik finansowy. Jest nim najczęściej instytucja pośrednicząca lub zarządzająca programem pomocowym. Nie stosuje się szczególnych reguł wyboru pośredników, właściwych dla instrumentów finansowych. W istocie, zasady dystrybucji pomocy zwrotnej odpowiadają regułom właściwym dla dotacji bezzwrotnej, z którą opisywaną formą wsparcia dzieli swój los prawny. Ma to również wpływ na wielkość udzielanego wsparcia. Pomoc zwrotna nie może pokryć pełnych kosztów kwalifikowanych projektu inwestycyjnego. **Beneficjent pomocy zwrotnej jest** – w odróżnieniu od ostatecznego odbiorcy instrumentu finansowego<sup>31</sup> – **zobowiązany zapewnić wkład własny do projektu inwestycyjnego**. W lepiej rozwiniętych regionach Unii Europejskiej pomoc zwrotna może sfinansować znacznie mniejszą część inwestycji niż na obszarach objętych polityką regionalną. Przykładowo, w Irlandii beneficjent musiał zapewnić aż 50-procentowy udział własny w finansowaniu projektu inwestycyjnego.

**W odróżnieniu od instrumentów finansowych, pomoc zwrotna jest również objęta wymogiem trwałości projektu zgodnie z art. 71 rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013.** Wymóg trwałości projektu w przypadku pomocy zwrotnej pokrywa się z wymogami określonymi dla dotacji bezzwrotnej, zarówno w zakresie utrzymania inwestycji, jak i przechowywania dokumentacji (art. 71 oraz 140 Rozporządzenia Ogólnego nr 1303/2013)<sup>32</sup>. Naruszenie zasady trwałości oznacza konieczność zwrotu środków otrzymanych na realizację projektu wraz z odsetkami liczonymi jak dla

<sup>31</sup> Wkład środków krajowych zapewnia z reguły pośrednik finansowy, który jest beneficjentem w programie instrumentów finansowych.

<sup>32</sup> Komisja Europejska, Definition and use of repayable assistance in comparison to financial instruments and grants, EGESIF\_15\_0005-01, Bruksela 2014, s. 5.



zaległości podatkowych, proporcjonalnie do okresu niezachowania obowiązku trwałości. Okres trwałości wynosi trzy lata dla beneficjentów o statusie MŚP, w pozostałych przypadkach – 5 lat.

### Przyszłość pomocy zwrotnej

Projekt nowego rozporządzenia ogólnego<sup>33</sup> **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.

Rezygnacja z tej formy wsparcia wiąże się ze stanowiskiem Komisji Europejskiej **Głównym uzasadnieniem miałyby być nieefektywność tej formy wsparcia.** Nie bez znaczenia jest również to, że w obecnej perspektywie finansowej formę pomocy zwrotnej wykorzystano w niektórych krajach, w tym Portugalii, w celu zwiększania udziału zwrotnych form wsparcia, podczas gdy faktyczne warunki udzielania finansowania wskazywały, że pomoc miała w istocie charakter dotacji bezzwrotnej.

**Przedłożony projekt nowego rozporządzenia ogólnego zawiera wyłącznie postanowienia dotyczące dotacji bezzwrotnej.** Nie zawiera zatem mechanizmów, które zastępowałyby pomoc zwrotną. W trakcie konsultacji dotyczących projektu nowego rozporządzenia<sup>34</sup> pojawiła propozycja ustanowienia tzw. dotacji warunkowej (ang. *grants under conditions*). Ta forma wsparcia przypominałaby – ze względu na sposób funkcjonowania – obecną formę pomocy zwrotnej. Niemniej nie można obecnie stwierdzić, że tego rodzaju forma wsparcia będzie dostępna w perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Tym bardziej nie można przanalizować zasad jej funkcjonowania.

## 3.2. Bariery we wdrażaniu pomocy zwrotnej

### Bariery prawne i administracyjne

Dla wielu wnioskodawców i beneficjentów dokumentacja i aplikowanie stanowiło istotne obciążenie administracyjne. **Zdecydowana większość z nich korzystała ze wsparcia zewnętrznych doradców w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Jednocześnie większość wnioskodawców i beneficjentów zadeklarowała, że nie byłaby w stanie samodzielnie przygotować wniosku.** Warto w tym miejscu podkreślić, że w pierwszym naborze w poddziałaniu 1.7.1, spośród 92 wniosków o dofinansowanie, pozytywny wynik oceny merytorycznej uzyskały zaledwie trzy nich. Złożoność wniosków o dofinansowanie należy uznać za istotną wadę pomocy zwrotnej w porównaniu z **instrumentami finansowymi, których zastosowanie pozwala z kolei na ograniczenie do minimum obowiązków administracyjnych związanych z aplikowaniem i monitorowaniem wsparcia**<sup>35</sup>. Jednocześnie – dla mniejszych lub/i mniej doświadczonych beneficjentów i wnioskodawców – wyznawanie stanowiło przygotowanie odpowiednich dokumentów.

<sup>33</sup> Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenia 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.

<sup>34</sup> Dyskusja prowadzona w ramach dialogu trójstronnego (Komisja, Parlament oraz Rada UE) oraz Komitetu Stałych Przedstawicielstw (COREPER).

<sup>35</sup> T. Kierzkowski, Zwrotne instrumenty finansowe w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 – proponowany model funkcjonowania poręczeń portfelowych oraz preferencyjnych kredytów, Lewiatan, „Fundusze pod lupą”, 2014, nr 1, s. 12.

Należy podkreślić, że **większość podmiotów, która wcześniej skutecznie pozyskała wsparcie europejskie lub krajowe, również nie była w stanie samodzielnie ubiegać się o wsparcie (bez udziału doradców zewnętrznych).**

Liczba wymaganych zaświadczeń *odpowiadała* - jak wskazywał jeden z beneficjentów pomocy zwrotnej – *typowym wymogom dla projektu dotacyjnego*. Wnioskodawcy wskazywali na potrzebę opierania się w większym stopniu na oświadczeniach w miejscu zaświadczeń. Niektórzy beneficjenci w działaniu 1.2 wskazywali, że zakres wymaganych ocen oddziaływania na środowisko był zbyt szeroki, biorąc pod uwagę niewielką skalę projektu i jego potencjalnego wpływu na środowisko. W istocie, wymogi konkursowe odpowiadały tym, które *obowiązywały w konkursach na wsparcie infrastruktury o wartości dofinansowania sięgającej kilkudziesięciu milionów złotych*. Należy w tym miejscu wskazać, że projekty w działaniu 1.2 obejmowały przeważnie nakłady inwestycyjne od 265 tys. do 5,2 mln zł wysokości kosztów kwalifikowanych. Stąd też liczba wymaganych załączników stanowiła niewątpliwą barierę. W związku z powyższym, **należy zalecić ograniczenie liczby wymaganych dokumentów i załączników w przypadku wniosków o dofinansowanie niższej wartości.**

**Inną barierą** – zidentyfikowaną w trakcie wdrażania działania 1.2 w dwóch pierwszych naborach – był obowiązek wyliczenia luki finansowej oraz minimalnego poziomu oprocentowania, które czyniły pomoc zwrotną nieatrakcyjną dla potencjalnych beneficjentów. Duże przedsiębiorstwa miały bowiem dostęp do niskooprocentowanego finansowania. Dopiero obniżenie poziomu oprocentowania do poziomu 0% oraz zniesienie obowiązku wyliczania luki *ex ante* w trzecim naborze zmieniło nastawienie potencjalnych wnioskodawców.

### **Bariery organizacyjne i finansowe**

Beneficjenci i wnioskodawcy wskazywali na istotny problem związany z długim okresem rozpatrywania wniosków i uzyskiwania decyzji o dofinansowaniu. Problem ten dotyczył wszystkich działań i poddziałań objętych pomocą zwrotną w I. osi priorytetowej POIiŚ. Okres ten wynosił – w deklaracjach respondentów – jeden rok kalendarzowy lub nawet dłużej. Należy również rozważyć, że określony czas był wymagany na przygotowanie przez wnioskodawcę kompletnego wniosku czy też przeprowadzenie przez wnioskodawcę audytu energetycznego. Uwzględniając te czynniki, okres między rozpoczęciem starań o uzyskanie dofinansowania a otrzymaniem decyzji wydłużał się niejednokrotnie do ponad dwóch lat. Mogło to prowadzić do dezaktualizacji złożonych dotyczących projektu inwestycyjnego<sup>36</sup>. Niemniej **najważniejszym problemem, dotyczącym praktycznie każdego wnioskodawcę i beneficjenta pomocy zwrotnej, był wzrost kosztów usług i materiałów budowlanych.** Problem ten pogłębiało okoliczność, że niejednokrotnie wymagany był jeszcze dłuższy okres na realizację samej inwestycji. I tak, realizacja wielu projektów miała się zakończyć w okresie od 2 do 4 lat od momentu podjęcia pierwszych działań inwestycyjnych.

**W przypadku większości beneficjentów udzielanie wsparcia odbywało się na zasadach pomocy publicznej.** Jedynie wspólnoty mieszkaniowe w poddziałaniu 1.3.2 oraz 1.7.1 z reguły nie podlegały tym regułom<sup>37</sup>. Udzielanie wsparcia na zasadach pomocy publicznej uniemożliwiało zwiększanie wartości pomocy publicznej. W efekcie, dodatkowe nakłady, związane ze wzrostem poziomu cen, beneficjenci musieli finansować ze środków własnych. Choć nie sposób określić – ze względu na brak rozstrzygnięcia konkursu – jak wpłynie to na decyzje inwestycje przyszłych beneficjentów poddziałania 1.1.1, można oczekiwać, że podobne problemy będą dotyczyły również projektów OZE.

---

<sup>36</sup> Dla przykładu, określone w planie inwestycji materiały lub urządzenia przestawały być produkowane i/lub dostępne.

<sup>37</sup> Niemniej – ze względu na okoliczności faktyczne – wspólnoty mieszkaniowe mogły uzyskiwać status przedsiębiorstwa i podlegać unijnym regułom pomocy publicznej.

Zainteresowanie wsparciem dużych przedsiębiorstw okazało się być – w działaniu 1.2 –daleko mniejsze niż pierwotne oczekiwania. Mogło to wynikać ze znacznie lepszego dostępu do finansowania dużych przedsiębiorstw. Mają one w szczególności dostęp do bankowości korporacyjnej<sup>38</sup>. Trudno będzie zatem zaofiarować tej grupie podmiotów gospodarczych warunki, które byłyby znacząco bardziej atrakcyjne niż finansowanie rynkowe. Jednocześnie – jak wskazywali sami beneficjenci – **duże obciążenia związane z przygotowaniem wniosku zniechęcały do aplikowania**, pomimo atrakcyjnych warunków finansowania, w tym 15-procentowej premii inwestycyjnej. W efekcie, **zwiększenie zainteresowania potencjalnych beneficjentów**, którzy mają ogólnie dostęp do finansowania komercyjnego, **wymagałoby ograniczenia wymogów na etapie składu wniosku o dofinansowanie**.

Dużą barierę, wskazywaną przez beneficjentów, w poddziałaniu 1.3.2 stanowił **brak wiedzy lub świadomości oferty wsparcia w I. osi priorytetowej POIiŚ**. Program nie był powszechnie znany potencjalnym beneficjentom. Głównym źródłem wiedzy o wsparciu było samodzielne śledzenie informacji w Internecie o dostępnych programach pomocowych. W przypadku niektórych beneficjentów istotną rolę w przekazaniu informacji o wsparciu działań termomodernizacyjnych pełnili audytorzy energetyczni.

Szczególne wyzwanie **dla części mniejszych beneficjentów**, ale także niektórych dużych podmiotów gospodarczych, wiązało się z **koniecznością stosowania procedury konkurencyjności w realizacji projektu inwestycyjnego**. Mogli oni nie mieć ogólnie wcześniejszej świadomości, że będzie podlegać wymogom procedury konkurencyjności w wyborze kontrahentów. Niemniej **duża część beneficjentów nie wskazywała na żadne problemy w zakresie podlegania procedurze konkurencyjności**, zwłaszcza gdy posiadała już wcześniejsze doświadczenia w aplikowaniu o dotacje unijne.

### **Bariery instytucjonalne**

**Beneficjenci i wnioskodawcy pomocy zwrotnej wskazywali na dobry dostęp do informacji o pomocy zwrotnej na stronie internetowej Instytucji Pośredniczącej**. Informacje były odpowiednio uporządkowane i dostępne. Z drugiej strony, niektórzy wnioskodawcy i beneficjenci wskazywali na potrzebę sporządzenia lepszych instrukcji lub/i słowniczków pojęć dla wnioskodawców. Respondenci byli bardziej sceptyczni w ocenie sposobu udzielania wyjaśnień i informacji w formie telefonicznej lub elektronicznej oraz kontaktu z przedstawicielami Instytucji Pośredniczącej. Niemniej także w tym zakresie oceniali, że **dostęp do informacji o prowadzonych naborach był dobry lub przynajmniej wystarczający dla skutecznego aplikowania**.

**Wnioskodawcy i beneficjenci w różny sposób oceniali sytuację, w której zmieniano (przedłużano) termin naboru wniosków o dofinansowanie jak też moment ich oceny (merytorycznej i formalnej)**. Niektórzy z nich wskazywali, że taka decyzja mogła być konieczna, np. ze względu na zamiany uwarunkowań prawnych w prowadzeniu działalności w okresie naboru. Z drugiej strony, wnioskodawcy – ze względu na przedłużanie się terminu naboru i rozstrzygnięcie konkursu – nie mogli rozpocząć realizacji inwestycji w terminie zgłoszonym we wniosku o dofinansowanie.

Wymogi i terminy na pozyskanie odpowiednich zgód i pozwoleń od podmiotów zewnętrznych mogły stanowić – dla niektórych wnioskodawców – barierę dla skutecznego dofinansowania przedsięwzięć za pomocą instrumentu pomocy zwrotnej. Oczekiwaliby w efekcie bardziej elastycznego podejścia Instytucji Pośredniczącej, w tym w szczególności w zakresie momentu, w których ich dostarczenie byłoby wymagane.

---

<sup>38</sup> Szerzej na ten temat zob. załącznik do raportu przygotowanego przez członków zespołu badawczego: Aktualizacja oceny ex ante instrumentów finansowych w ramach RPOWP 2014-2020 wraz ze świadczeniem usług doradczych, UM WP, Białystok 2018.

**Specyficzną barierę** stanowiło ustanowienie szczególnego kryterium formalnego dla projektów biorących udział w naborze 2/17 w poddziałaniu 1.1.1 w postaci gwarantowanego poziomu produktywności przekraczający 3504 MWh/MW/rok (dla energii elektrycznej, w tym kogeneracji). Poziom ten okazał się zbyt wysoki i nie realizował go żaden z projektów przedłożonych do oceny. Decyzję o zmianie charakteru kryterium gwarantowanego poziomu produktywności z formalnego na merytoryczny należy uznać za słuszną i rozwiązującą ten problem w naborze z 2018 r.

### 3.3. Konkurowanie instrumentów wsparcia

#### *Termomodernizacja*

**Pomoc zwrotna konkurowała z innymi formami wsparcia.** Największy wpływ na funkcjonowanie instrumentów pomocy zwrotnej miały równoległe funkcjonujące instrumenty z obszaru termomodernizacji zasobów mieszkaniowych. Wiąże się to z funkcjonowaniem – od ponad 20 lat – **krajowego Programu Funduszu Termomodernizacji i Remontów (FTiR). Jest on powszechnie znany zarządom spółdzielni mieszkaniowych oraz administratorom wspólnot mieszkaniowych.** Potwierdziły to wywiady przeprowadzone w grupie beneficjentów i nieskutecznych wnioskodawców poddziałania 1.3.2 oraz 1.7.1. Jednocześnie czas oczekiwania na decyzję o uzyskaniu wsparcia był znacząco krótszy w przypadku programu BGK<sup>39</sup>. Należy wskazać, że w okresie od I kwartału 2016 r. do III. kwartału 2019 r. przyznano – w ramach Programu FTiR – premie termomodernizacyjne o wartości 288 mln zł<sup>40</sup>. Powinno być się to przełożyć na udzielenie finansowania kredytowego o wartości przekraczającej 1,48 mld zł<sup>41</sup>. Warto tą wartość porównać do wielkości dofinansowania w ramach nierozwiązanych umów dla instrumentu pomocy zwrotnej w poddziałaniach 1.3.2 oraz 1.7.1. I tak, **wartość dofinansowania nie przekroczyła 16% szacowanej wielkości udzielonych kredytów termomodernizacyjnych w krajowym Programie FTiR.** Choć wsparcie w ramach premii termomodernizacyjnej obejmowała szerszą grupę docelową<sup>42</sup>, zdecydowanie największą grupę beneficjentów stanowiły również – w programie krajowym – spółdzielnie oraz wspólnoty mieszkaniowe. Należy zatem stwierdzić, że ważną przyczynę ograniczonego popytu (i konieczności zmniejszenia alokacji na poddziałanie 1.3.2) było funkcjonowanie programu krajowego, w ramach którego dystrybuowano wsparcie w tym samym okresie. Wpłynęło to w dużym stopniu na zalecenia dotyczące przyszłych wsparcia, a zawarte w rozdziale piątym.

Beneficjenci poddziałania 1.3.2 niejednokrotnie rozważali również finansowanie projektu inwestycyjnego ze środków regionalnego WFOŚiGW. Decyzja o finansowaniu inwestycji w ramach poddziałania 1.3.2 wiązała się niejednokrotnie z lepszymi warunkami pomocy zwrotnej i/lub brakiem środków na wsparcie przedmiotowego projektu inwestycyjnego przez WFOŚiGW. Można zatem założyć, że – w pewnym zakresie – występowała konkurencja między pomocą zwrotną a wsparciem krajowym w regionie. Należy wskazać, że **zaangażowanie WFOŚiGW w woj. śląskim do dystrybucji pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.7.1 pozwoliło skutecznie wyeliminować problem konkurowania instrumentów ze źródeł krajowych i regionalnych w tym regionie.**

Warto również wskazać, że **w 5 województwach<sup>43</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego realizował** – jako fundusz funduszy w ramach RPO – **program pożyczkowy w obszarze termomodernizacji**

<sup>39</sup> Podczas gdy w programie FTiR okres oczekiwania na uzyskanie premii nie przekracza 30 dni roboczych, beneficjenci pomocy zwrotnej oczekiwali ok. jednego roku na decyzję o dofinansowaniu.

<sup>40</sup> Wg danych opublikowanych przez BGK.

<sup>41</sup> BGK nie publikuje regularnie informacji o ogólnej wartości kredytów termomodernizacyjnych udzielonych w tym okresie przez banki kredytujące. Szacunku dokonano zatem poprzez porównanie wartości udzielonych dotąd premii do wartości kredytów w programie FTiR do końca 2017 r.

<sup>42</sup> W tym osoby fizyczne, jednostki samorządu terytorialnego.

<sup>43</sup> Tj. w woj.: dolnośląskim, łódzkim, małopolskim, opolskim i podlaskim.



**budynków mieszkalnych.** Dotąd zawarto 119 umów inwestycyjnych z ostatecznymi odbiorcami. Z pożyczki preferencyjnej skorzystały przede wszystkim wspólnoty – 86 wsparć, a w mniejszym stopniu spółdzielnie mieszkaniowe – 19 wsparć. Dotychczasowa, przeciętna wartość pożyczki sięgała 410 tys. zł. Stosunkowo niewielka wartość pożyczki była pochodną zasad funkcjonowania instrumentów w poszczególnych województwach, w tym okresie finansowania oraz górnego limitu pożyczkowego (oprócz woj. łódzkiego). Jednocześnie – jak wskazywali uczestnicy badania – dystrybucja przebiegała najsprawniej w dwóch województwach: dolnośląskim oraz podlaskim. Wiązało się to zarówno z dużym zaangażowaniem pośredników dystrybuujących pożyczkę w tych regionach jak również z dużymi potrzebami w zakresie termomodernizacji w sektorze mieszkaniowym. Oprócz tego, dystrybucję ułatwiło zniesienie ograniczeń dotyczących inwestycji w dużych miastach tych regionów. W tym miejscu należy podkreślić, że **instrumenty finansowe w regionach nie konkurowały bezpośrednio z pomocą zwrotną oferowaną w poddziałaniu 1.3.2.** Wynikało to m. in. z ograniczenia interwencji do tylko wybranych regionów oraz maksymalnej wysokości wsparcia<sup>44</sup>. Ten ostatni czynnik pełnił rolę swego kryterium demarkacyjnego. Oprócz tego, instrumenty finansowe nie oferowały – w odróżnieniu od instrumentów pomocy zwrotnej oraz Programu *FTiR* – bezzwrotnych korzyści ostatecznym beneficjentom wsparcia. Inny był również udział poszczególnych grup beneficjentów. O ile wśród beneficjentów pomocy zwrotnej dominowały spółdzielnie, regionalne pożyczki termomodernizacyjne znacznie częściej zaciągały wspólnoty mieszkaniowe. Pozwala to na wniosek, że **instrumenty finansowe nie konkurowały z instrumentami pomocy zwrotnej POiŚ, a skierowanymi do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.**

**Przedsięwzięcia termomodernizacyjne, wspierane w działaniu 1.2, nie konkurowały ogólnie z innymi instrumentami finansowania inwestycji,** które były dostępne w ramach innych programów pomocowych. Wynikało to z tego, że ogólnie duże przedsiębiorstwa były – w obecnej perspektywie na lata 2014-2020 – wyłączone z programów publicznych wspierających inwestycje przedsiębiorstw. Poza obszarem wsparcia prac badawczo-rozwojowych, możliwości uzyskania dofinansowania były bardzo ograniczone<sup>45</sup>. Grupą docelową wsparcia za pomocą instrumentów finansowych były – w innych programach operacyjnych – prawie wyłącznie przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Instrumenty finansowe w obszarze termomodernizacji i efektywności energetycznej oferowano w województwach dolnośląskim, opolskim i podlaskim. Ostatecznymi odbiorcami nie mogły być jednak duże przedsiębiorstwa. W efekcie, **instrumenty te nie konkurowały ze wsparciem w działaniu 1.2.**

### ***Odnawialne źródła energii***

**Wnioskodawcy w poddziałaniu 1.1.1 bardzo często deklarowali chęć sfinansowania inwestycji w OZE z innych środków publicznych.** W szczególności, część późniejszych wnioskodawców w programie pomocy zwrotnej ubiegała się wcześniej o wsparcie w naborze dla klastrów energii (energia elektryczna i ciepła – nabór nr 2/17). Duża grupa próbowała również pozyskać dotację w ramach RPO w poszczególnych województwach. **Aplikowanie o pomoc zwrotną w poddziałaniu 1.1.1 wynikało z nieskuteczności tych starań oraz braku dostępu do finansowania komercyjnego inwestycji OZE w latach 2016-2018<sup>46</sup>.**

<sup>44</sup> Stanowiły one pochodną konkluzji zawartych w ocenach ex ante instrumentów finansowych sporządzonych w regionach.

<sup>45</sup> W porównaniu z perspektywą na lata 2007-2013 środki publiczne były dla firm o statusie dużego przedsiębiorstwa praktycznie niedostępne, jak wskazywali beneficjenci działania 1.2.

<sup>46</sup> Warto zwrócić uwagę na to, że – w ocenie wielu wnioskodawców – dostęp do finansowania rynkowego poprawił się w 2019 r., w szczególności dla inwestycji w fotowoltaikę, choć oferowaniem finansowania nadal zainteresowanych jest niewiele banków.

**Wpływ na decyzję o aplikowaniu o pomoc zwrotną w poddziałaniu 1.1.1 nie miał ogólnie krajowy Program Priorytetowy *Energia Plus*.** Wynika to przede wszystkim z tego, że – w latach 2015-2018 – wspierane były przede wszystkim projekty obejmujące ograniczenie emisji zanieczyszczeń powietrza w konwencjonalnych źródłach energii i ciepła. Jedynie dwie umowy pożyczkowe o wartości 91,9 mln zł można byłoby zakwalifikować jako typowe inwestycje w OZE. Niemniej – na początku 2019 r. – podjęto decyzję o ukierunkowaniu programu *Energia Plus* na wspieranie inwestycji w OZE. Zaowocowało to złożeniem – w jego ramach – 15 wniosków o pożyczkę o łącznej wartości 188 mln zł, które wiązałyby się bezpośrednio z inwestycjami w OZE<sup>47</sup>. Warto wskazać, że **niektórzy wnioskodawcy w poddziałaniu 1.1.1 wskazali na Program *Energia Plus* jako potencjalne, alternatywne źródło finansowania zgłoszonej inwestycji w przypadku niepowodzenia w ubieganiu się o wsparcia w formie pomocy zwrotnej POIiŚ.** Niemniej nie rozważali korzystania z niego **przed** aplikowaniem o pomoc zwrotną, gdyż takiej możliwości wtedy nie było.

**Wpływ na aplikowanie o pomoc zwrotną nie miał również instrument finansowy oferowany w województwie dolnośląskim w ramach RPO.** Można tu wskazać na trzy powody. Po pierwsze, ustanowiono kryteria demarkacyjne dotyczące mocy instalacji. Po drugie, dystrybucję pożyczek na produkcję i dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych uruchomiono w maju 2019 r., a więc już po zakończeniu naboru w poddziałaniu 1.1.1. Po trzecie, dostępność instrumentu jest ograniczona do obszaru jednego województwa. Z drugiej strony, funkcjonowanie tego instrumentu stanowi dobry prognostyk dla funkcjonowania zwrotnych form wsparcia. Przedstawiciele BGK wskazywali na **duże zainteresowanie tym instrumentem finansowym.** Atrakcyjne są warunki finansowania, w tym przede wszystkim niskie oprocentowanie (od 0,5% w skali roku), maksymalna wielkość pożyczki (10 mln zł) oraz okres finansowania (do 15 lat). Dotychczas udzielono sześciu pożyczek. **Pomimo bardzo późnego uruchomienia sprzedaży tego produktu finansowego, wykorzystanie pełnej alokacji na instrument nie powinno być zagrożone.**

### 3.4. Parametry oferowanych instrumentów

W poddziałaniach 1.3.2 oraz 1.7.1 duża część beneficjentów, przede wszystkim wspólnot mieszkaniowych, nie miała dużej zdolności do zaciągania zobowiązań kredytowych o większej wartości. **Pomoc zwrotna umożliwia im przeprowadzenie inwestycji znacznie wcześniej niż byłoby to możliwe ze środków własnych jak również w większej niż zakładana pierwotnie skali. W przypadku poddziałania 1.1.1 wnioskodawcy aplikowali o wsparcie ze względu na ogólny brak alternatywnych (w tym komercyjnych) źródeł zwrotnego finansowania inwestycji w OZE.** Jeśli – w niewielkim zakresie – wnioskodawcy potwierdzali możliwość pozyskania takiego finansowania, jego koszt sprawiał, że inwestycja w OZE przestawała być opłacalna. W przypadku działania 1.2 brak dostępu do finansowania zewnętrznego nie był szczególnie akcentowany przez beneficjentów jako motyw ubiegania się o wsparcie.

**Długość okresu finansowania była bardzo ważnym czynnikiem dla zdecydowanej większości beneficjentów i wnioskodawców.** Jedynie niektóre spółdzielnie mieszkaniowe o silnej pozycji finansowej wskazywały, że ten czynnik nie był bardzo ważny. Wnioskodawcy i beneficjanci, którzy mieli dostęp do finansowania bankowego, wskazywali, że maksymalny okres – dostępnego dla nich – finansowania sięgał 7-8 lat.

**Poziom oprocentowania pomocy zwrotnej (jego redukcja lub nawet brak) stanowił główną przesłankę aplikowania dla praktycznie wszystkich beneficjentów i wnioskodawców**

---

<sup>47</sup> Wniosek na podstawie analizy umów o dofinansowanie i wniosków w Programie *Energia Plus* (dane NFOŚiGW).



**pomocy zwrotnej.** Szczególnie dużą wagę do tego, że pomoc zwrotna nie była oprocentowana, przywiązywali wnioskodawcy w poddziałaniu 1.1.1. Wskazywali, że komercyjna oferta zewnętrznego finansowania, *jeśli w ogóle jest dostępna, pozostaje zbyt droga* aby realizacji projektu mogła być opłacalna.

**Premia inwestycyjna stanowiła podstawową motywację ubiegania się o wsparcie w poddziałaniach 1.3.2 i 1.7.1.** W przypadku gdy beneficjentem lub wnioskodawcą był przedsiębiorcą, premia inwestycyjna miała mniejsze znaczenie, choć nadal pozostawała istotna. Mogło to wynikać przede wszystkim z tego, że większość z nich mogła uzyskać premie na minimalnym poziomie określonym dla pomocy zwrotnej (np. 5-procentowe w poddziałaniu 1.1.1 oraz 15-procentowe w działaniu 1.2).

**Możliwość odroczenia spłaty pomocy zwrotnej w formie karencji nie była istotnym czynnikiem motywującym do aplikowania o wsparcie.** Niemniej jej dostępność doceniali szczególnie mocno przedstawiciele wspólnot mieszkaniowych, którzy reprezentowali w badaniu beneficjentów poddziałań 1.3.2 i 1.7.1.

Element pomocy zwrotnej, który był – w porównaniu z dotacją bezzwrotną – szczególnie dobrze oceniany przez beneficjentów, stanowił **sposób zaliczkowania**. Był bowiem – poprzez moment przedłożenia faktur – powiązany z koniecznością dokonania płatności na rzecz kontrahentów. Należy jednak wskazać, że część beneficjentów – w poddziałaniu 1.3.2 oraz 1.7.1 – wskazywała na problem dużych opóźnień w rozliczaniu wniosków o płatność. Niepokoić może także, że niektórzy respondenci (wnioskodawcy) zakładali, że pomoc zwrotna miałaby funkcjonować jak typowa pożyczka i być wypłacana z góry.

**Ustanowienie zabezpieczeń nie stanowiło ogólnie problemu i bariery w korzystaniu ze wsparcia**, szczególnie dla beneficjentów o silnej pozycji finansowej i/lub majątkowej. Problemy z ustanowieniem zabezpieczeń dotknęły jednak – w większym stopniu – wspólnoty mieszkaniowe jako beneficjentów w poddziałaniu 1.7.1. Jednocześnie część beneficjentów oceniała wymogi NFOŚiGW w zakresie zabezpieczeń jako nadmiernie wysokie w porównaniu z komercyjnymi instytucjami finansowymi. Ewentualne trudności w ustanowieniu odpowiednich zabezpieczeń umowy były na bieżąco rozwiązywane<sup>48</sup>.

### 3.5. Rentowność inwestycji realizowanych przez beneficjentów

**Beneficjenci i wnioskodawcy korzystający z pomocy zwrotnej realizowali lub zamierzali realizować ogólnie rentowne inwestycje.** Niemniej okres zwrotu z inwestycji mógł się istotnie różnić w zależności od rodzaju realizowanego projektu.

**W przypadku poddziałania 1.1.1 rodzaj technologii wskazanej we wniosku nie miał istotnego wpływu na przewidywany okres zwrotu z inwestycji.** Może to jednak również oznaczać, że projekty bardziej ryzykowne i o dłuższym okresie zwrotu nie ubiegały się o wsparcia w tym poddziałaniu. Dla projektów fotowoltaicznych wnioskodawcy przewidywali, że poniesione nakłady inwestycyjne zwrócą się w perspektywie **od 8 do 15 lat**. Dla energetyki wiatrowej okres ten wynosił odpowiednio **7-14 lat**. Należy w tym miejscu podkreślić, że przewidywania dotyczące zwrotu z inwestycji są w dużym stopniu zależne od uwarunkowań prawnych rynku OZE. Jak stwierdził jeden z respondentów, *wystarczy, że zmieni się jeden przepis, projekt nagle stanie się w ogóle nierentowny*. System aukcyjny nie miał ogólnie wpływu na określenie rentowności projektów. Pewne znaczenie miała

---

<sup>48</sup> Mogły one dotyczyć np. konieczność modyfikacji obowiązujących umów ubezpieczeniowych beneficjenta.

z pewnością okoliczność, że inwestycje, o których wsparcie wnioskodawcy się ubiegali, jeszcze nie powstały a funkcjonowanie systemu aukcyjnego jest ograniczone czasowo (do 2021 r.)

**W działaniu 1.2 okres zwrotu z inwestycji był** – w deklaracjach beneficjentów – **bardzo zróżnicowany**. Wynosił od 4 do 20 lat. Wynikało to z tego, że realizowane projekty potrafiły się od siebie istotnie różnić. Niemniej **najczęściej** wsparcie uzyskały projekty z zakresu energooszczędności i modernizacji oświetlenia. Okres zwrotu dla tego rodzaju inwestycji nie przekraczał **8-9 lat**.

**W przypadku poddziałań 1.3.2 oraz 1.7.1 beneficjenci określali z reguły kilkunastoletnią perspektywę zwrotu z inwestycji.** Z drugiej jednak strony, deklarowane przez nich oszczędności w kosztach eksploatacyjnych budynków nie pozwalały – w zdecydowanej większości przypadków – na refinansowanie nakładów inwestycyjnych poprzez ograniczenie wyłącznie tej kategorii kosztów. Perspektywa zwrotu tych nakładów inwestycyjnych sięgałaby wtedy nawet kilkudziesięciu lat. Należy jednak wskazać, że przeprowadzana termomodernizacja pozwoli ograniczyć również potrzeby remontowe w przyszłości oraz przekłada na podniesienie się wartości rynkowej budynku będącego przedmiotem inwestycji. Uwzględniając te czynniki, okres zwrotu sięgał dla tych inwestycji **10-15 lat**.

#### 4. POMOC ZWROTNA – DOTYCHCZASOWE EFEKTY

##### **Poddziałanie 1.1.1 Wspieranie inwestycji dotyczących wytwarzania energii z odnawialnych źródeł wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej**

W poddziałaniu 1.1.1 do końca września 2019 r. nie zawarto ani jednej umowy dla dofinansowania w formie pomocy zwrotnej. W tabeli poniżej zestawiono dane z projektów, które uzyskały pozytywny wynik oceny formalnej w naborze 4/18, w którym oferowaną formą dofinansowania jest pomoc zwrotna.

*Tabela 13. Zestawienie informacji dotyczących poprawnych formalnie wniosków złożonych w naborze 4/18 w poddziałaniu 1.1.1*

Technologia	PV	WIATR	BIOMASA	BIOGAZ	SUMA
Liczba projektów	25	10	3	2	<b>40</b>
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych [MW <sub>e</sub> ]	322	224	92	3	<b>642</b>
Planowana roczna produkcja energii elektrycznej/ cieplnej/łącznie [MWh/rok]	330 077	636 980	692 568	19 560	<b>1 679 185</b>
Liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE [szt.]	25	89	3	2	<b>119</b>
Wielkość rocznej redukcji (uniknięcie) emisji CO <sub>2</sub> [Mg CO <sub>2</sub> /rok]	284 322	500 236	503 542	12 987	<b>1 301 087</b>
Wnioskowana kwota dofinansowania zł [mln zł]	861	420	228	15	<b>1 524</b>
					<b>ŚREDNIA</b>
Średnia wartość projektu [mln zł]	34	42	76	7	38
Nakład środków UE na 1 MW mocy zainstalowanej w OZE [mln zł/MW]	2,67	1,87	2,47	4,82	<b>2,37</b>
Nakład środków UE na 1 MWh/rok produkcji energii z OZE [mln zł/MWh/rok]	2,61	0,66	0,33	0,75	<b>0,91</b>
Nakład środków UE na 1 Mg redukcji emisji CO <sub>2</sub> / [mln zł/Mg CO <sub>2</sub> /rok]	3,03	0,84	0,45	1,12	<b>1,17</b>

*Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji konkursowej, stan na 30.10.2019*

Budżet omawianego naboru wynosi 200 mln zł, co odpowiada 13% wnioskowanej kwoty dofinansowania. Biorąc pod uwagę średnie nakłady środków UE na jednostkę poszczególnych wskaźników w złożonych projektach, można szacować, że w projektach wyłonionych do dofinansowania w ramach dostępnego budżetu moc zainstalowana energii elektrycznej z OZE wyniesie około 84 MW, planowana roczna produkcja energii z OZE wyniesie ok. 220 GWh/rok, a wielkość redukcji emisji CO<sub>2</sub> kształtować się będzie na poziomie około 170 tys. ton CO<sub>2</sub>/rok. Realne wartości wskaźników mogą być jednak istotnie różne od szacowanych, w zależności od miksu technologicznego projektów, które uzyskają dofinansowanie.

Wg najnowszych danych publikowanych przez URE w dn. 30.06.2019, łączna moc zainstalowana elektryczna źródeł OZE wynosi 8 820 MW<sup>49</sup>, a roczna produkcja energii elektrycznej z OZE za 2018 r.

<sup>49</sup> Dane obejmują instalacje, które uzyskały: koncesję na wytwarzanie energii elektrycznej, wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonego przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (rejestr wytwórców energii w małej instalacji); wpis do rejestru działalności regulowanej prowadzonego Dyrektora Generalnego Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (rejestr wytwórców biogazu rolniczego) oraz mikroinstalacje, wnioskujące o wydanie świadectw pochodzenia.

wyniosła 19 352 GWh<sup>50</sup>. Oznacza to, że szacowany potencjalny wkład projektów wyłonionych do dofinansowania w naborze 4/19 w poddziałaniu 1.1.1 w przyrost mocy zainstalowanej elektrycznej instalacji OZE może wynieść około 1%, podobnie też wkład w przyrost produkcji energii elektrycznej może wynieść około 1%.

## Działanie 1.2 Promowanie efektywności energetycznej i korzystania z odnawialnych źródeł energii w przedsiębiorstwach

W działaniu 1.2 dofinansowano 18 projektów, w tym:

- 5 projektów (82% łącznej kwoty dofinansowania UE) obejmujących podniesienie efektywności energetycznej procesów produkcyjnych m.in. modernizacja układów pomp wody sieciowej w elektrociepłowniach (2 projekty), budowa bloku energetycznego zasilanego gazem koksowniczym powstałym w procesach produkcyjnych (który dotychczas był odpadem), wyeliminowanie centralnej kotłowni parowej i zastąpienie jej lokalnymi źródłami ciepła umiejscowionymi blisko instalacji produkcyjnej, modernizacja kotłowni biomasowej.
- 13 projektów (18% łącznej kwoty dofinansowania UE) obejmujących termomodernizację budynków przedsiębiorstw (5 projektów) lub modernizację oświetlenia (8 projektów).

Biorąc pod uwagę wartości docelowe wskaźników z zawartych w działaniu 1.2 umów o dofinansowanie można wnioskować, że cele wyznaczone w POIiŚ 2014-2020 dla PI 4.II nie zostaną osiągnięte. Wynika to przede wszystkim z niskiego stopnia wykorzystania alokacji środków UE na działanie 1.2 - na poziomie 27% kwoty, wg której wyznaczono wartości docelowe wskaźników. Szczególnie niski poziom realizacji celu wskaźnikowego w zakresie przyrostu mocy zainstalowanej OZE wynika z braku szerszego zainteresowania pomocą zwrotną na projekty, których głównym celem byłaby budowa jednostki wytwarzania energii z OZE<sup>51</sup> (dofinansowano tylko 1 tego typu projekt).

Tabela 14. Zestawienie prognozowanego poziomu realizacji wskaźników w działaniu 1.2

WSKAŹNIK	ZAŁOŻENIA - WARTOŚĆ DOCELOWA WSKAŹNIKA	WARTOŚĆ PRZEWIDYWANA WG PODPISANYCH UMÓW	PRZEWIDYWANY % REALIZACJI ZAŁOŻEŃ	WARTOŚĆ OSIĄGNIĘTA DO 30.09.2019
<b>WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie POIiŚ 2014-2020</b>				
<b>Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych [MW]</b>	35	1	3,4%	0
<b>Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie [szt.]</b>	36	17	47,2%	3
<b>Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (t CO<sub>2</sub> eq/rok)</b>	193 000	54 123	28,0%	1 110
<b>Zmniejszenie zużycia energii końcowej [GJ/rok]</b>	700 000	313 481 <sup>52</sup>	44,8%	4 956

<sup>50</sup> Dane dotyczą wolumenów energii elektrycznej wytworzonej z OZE, które zostały objęte wydanymi przez Prezesa URE świadectwami pochodzenia.

<sup>51</sup> Na etapie programowania podzielono pierwotną alokację tj. 150 mln EUR równomiernie na projekty związane z OZE oraz z bezpośrednią poprawą efektywności energetycznej (po ok. 75 mln EUR na każdą z grup projektów) i na tej podstawie obliczono docelowy poziom wskaźnika dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

<sup>52</sup> Wartość wynikająca z agregacji wartości wskaźnika „Zmniejszenie zużycia energii końcowej” z SL2014 dla wszystkich projektów realizowanych w działaniu 1.2. W 2 projektach brakuje w SL2014 wartości wskaźnika, pomimo wykazania niezerowej wartości wskaźników ilości zaoszczędzonej energii cieplnej lub elektrycznej. Po wartości

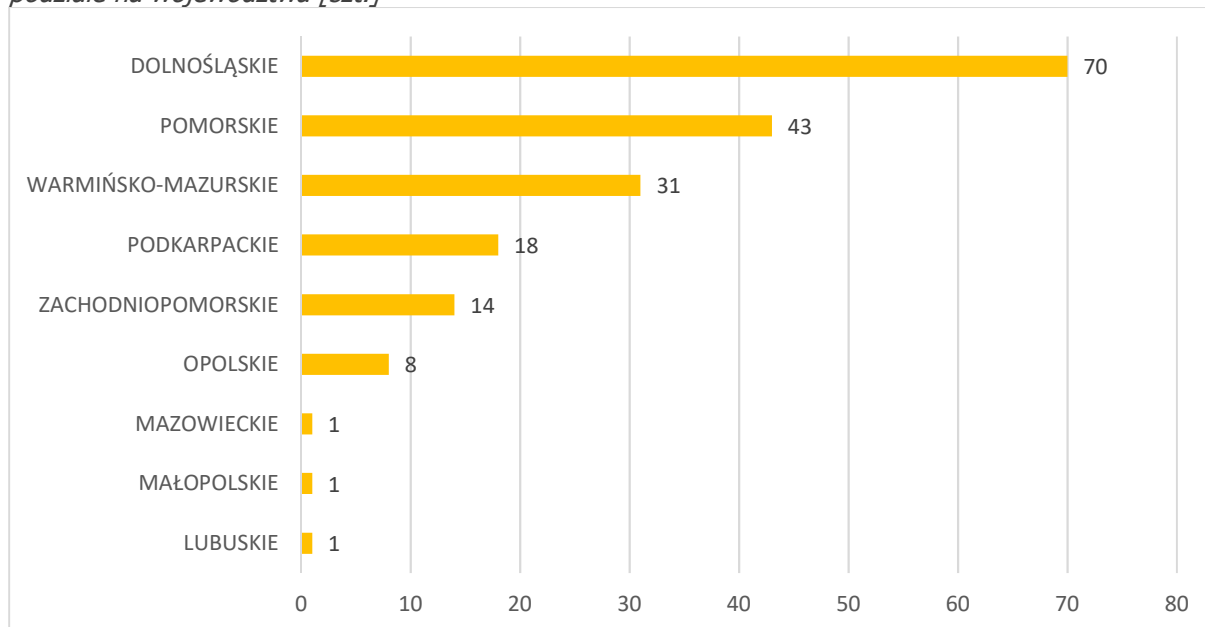
WSKAŹNIK	ZAŁOŻENIA - WARTOŚĆ DOCELOWA WSKAŹNIKA	WARTOŚĆ PRZEWIDYWANA WG PODPISANYCH UMÓW	PRZEWIDYWANY % REALIZACJI ZAŁOŻEŃ	WARTOŚĆ OSIĄGNIĘTA DO 30.09.2019
<b>WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie SzOOP POIiŚ 2014-2020</b>				
Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej [GJ/rok]	875 000	294 642	33,7%	12 389
Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej [MWh <sub>e</sub> /rok]	35 600	37 372	105,0%	1 377
Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej [GJ/rok]	19 000	219 849	1 157,1%	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

### Poddziałanie 1.3.2 Wspieranie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym

W wyniku realizacji 26 projektów dofinansowanych w poddziałaniu 1.3.2 ma zostać poddanych termomodernizacji 187 wielorodzinnych budynków mieszkalnych, obejmujących 14,6 tys. gospodarstw domowych (średnio 78 gospodarstw na budynek). Łączna powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji wyniesie 820 tys. m<sup>2</sup>. Największa liczba budynków zostanie poddana termomodernizacji w województwach dolnośląskim, pomorskim oraz warmińsko-mazurskim. Efektem realizacji projektów będzie też modernizacja 17 źródeł ciepła, w tym 15 w województwie podkarpackim oraz 2 w województwie zachodniopomorskim.

Wykres 33. Liczba budynków, które mają zostać poddane termomodernizacji w poddziałaniu 1.3.2, w podziale na województwa [szt.]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

Możliwe do osiągnięcia wartości wskaźników produktu i rezultatu bezpośredniego zestawiono w tabeli poniżej. Wkład poddziałania 1.3.2 w realizację celów wyznaczonych w POIiŚ 2014-2020 dla PI 4.III jest adekwatny do ostatecznie zaangażowanej w realizację projektów alokacji środków UE (jedynie 16%

zmniejszenia zużycia energii końcowej na podstawie wskaźników dot. Ilości zaoszczędzonej energii elektrycznej/cieplnej w tych 2 projektach, łączna wartość wskaźnika dla działania 1.2 wynosi 364 725 GJ/rok.

kwoty pierwotnej alokacji). Większość wyznaczonych na poziomie programu wartości docelowych wskaźników dla PI 4.III realizowana jest jednak także przez poddziałanie 1.3.1 oraz 1.7.1 i ze względu na skalę finansową to wkład poddziałania 1.3.1 będzie przeważał o możliwości osiągnięcia celów programu. Nie można natomiast prognozować osiągnięcia zakładanej liczby gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (wskaźnik przypisany tylko do poddziałań 1.3.2 i 1.7.1).

Tabela 15. Zestawienie prognozowanego poziomu realizacji wskaźników w poddziałaniu 1.3.2

WSKAŹNIKI	ZAŁOŻENIA - WARTOŚĆ DOCELOWA WSKAŹNIKA	WARTOŚĆ PRZEWIDYWANA WG PODPISANYCH UMÓW	PRZEWIDYWANY % REALIZACJI ZAŁOŻEŃ	WARTOŚĆ OSIĄGNIĘTA DO 30.09.2019
<b>WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie POIiŚ 2014-2020<sup>53</sup></b>				
Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (CI) (gospodarstwa domowe)	49 200	14 661	30%	0
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (CI) (MW)	46 (łącznie z 1.3.1)	1,9	4%	0
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI) (t CO <sub>2</sub> eq/rok)	111 000 (łącznie z 1.3.1)	16 835	15%	0
Zmniejszenie zużycia energii końcowej (GJ/rok)	1 650 000 (łącznie z 1.3.1)	247 136	15%	0
<b>WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie SzOOP POIiŚ 2014-2020</b>				
Ilość zaoszczędzonej energii elektrycznej (MWh/rok)	54 900 (łącznie z 1.3.1)	1 337	24%	0
Ilość zaoszczędzonej energii cieplnej (GJ/rok)	339 000 (łącznie z 1.3.1)	194 485	57%	0
Zmniejszenie zużycia energii pierwotnej (GJ/rok)	2 090 000 (łącznie z 1.3.1)	259 645	12%	0
Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (szt. )	419 (łącznie z 1.3.1)	187	45%	0
Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m <sup>2</sup> )	2 290 000 (łącznie z 1.3.1)	820 208	36%	0
Liczba zmodernizowanych źródeł ciepła (szt.)	46 (łącznie z 1.3.1)	17	37%	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

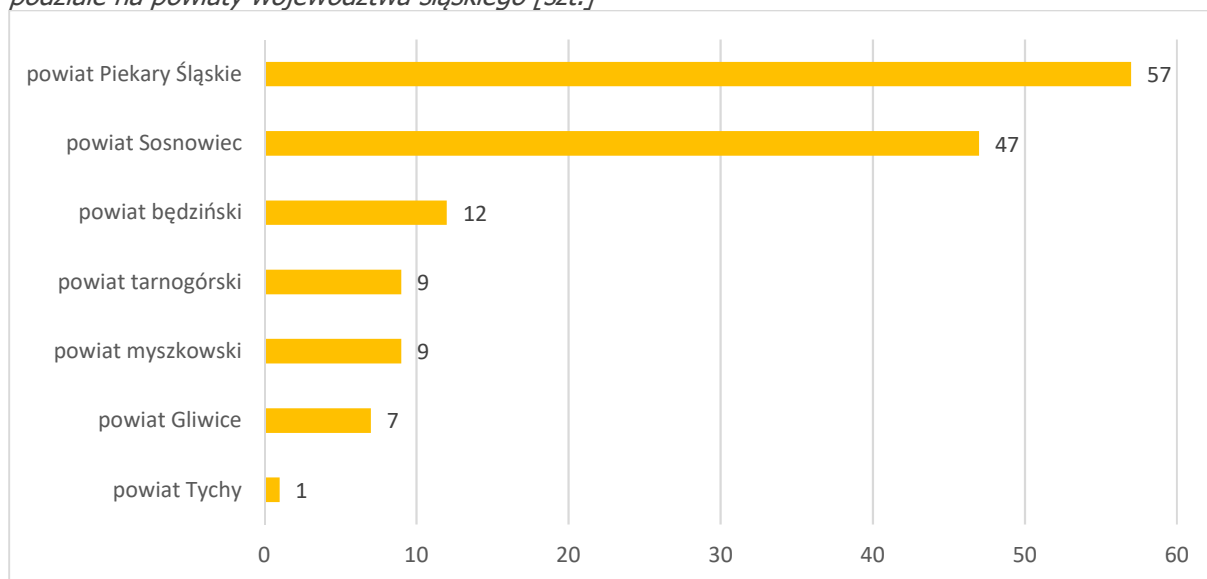
### **Poddziałanie 1.7.1 Wspieranie efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych w województwie śląskim**

W wyniku realizacji 57 projektów dofinansowanych w poddziałaniu 1.7.1 mają zostać poddane termomodernizacji 142 wielorodzinne budynki mieszkalne, obejmujące 6 tys. gospodarstw domowych (średnio 43 gospodarstwa na budynek). Łączna powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji wyniesie 361 tys. m<sup>2</sup>. Największa liczba budynków ma zostać poddana termomodernizacji w powiatach Piekary Śląskie oraz Sosnowiec.

<sup>53</sup> Wartości docelowe wskaźników programu zgodnie z podziałem na poddziałania, przedstawionym w Załączniku nr 2 do SzOOP POIiŚ 2014-2020



Wykres 34. Liczba budynków, które mają zostać poddane termomodernizacji w poddziałaniu 1.7.1, w podziale na powiaty województwa śląskiego [szt.]



Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

Wartości docelowe większości wskaźników, wyznaczone dla poddziałania 1.7.1, powinny zostać osiągnięte, a niektóre nawet znacznie przekroczone. Jest to związane z relatywnie wysokim dotychczasowym poziomem wykorzystania alokacji na poddziałanie 1.7.1 (67% pierwotnej alokacji). Co więcej, rozstrzygany jest kolejny nabór wniosków, w wyniku którego prognozowane poziomy realizacji celów programu podwyższą się. Wyjątek stanowi wskaźnik dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, który jak dotąd jest realizowany tylko w jednym projekcie (nie był to obligatoryjny komponent projektów) – na chwilę obecną nie można prognozować jego osiągnięcia.

Tabela 16. Zestawienie prognozowanego poziomu realizacji wskaźników w poddziałaniu 1.7.1

WSKAŹNIKI	ZAŁOŻENIA - WARTOŚĆ DOCELOWA WSKAŹNIKA	WARTOŚĆ PRZEWIDYWANA WG PODPISANYCH UMÓW	PRZEWIDYW ANY % REALIZACJI ZAŁOŻEŃ	WARTOŚĆ OSIĄGNIĘTA DO 30.09.2019
<b>WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie POIiŚ 2014-2020<sup>54</sup></b>				
Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (CI) (gospodarstwa domowe)	6 800	6050	89%	1 904
Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (CI) (MW) <sup>55</sup>	4	0,05	1%	0,006
Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (CI) (t CO <sub>2</sub> eq/rok)	9 000 (łącznie z 1.7.2 i 1.7.3)	14 177	158%	0
Zmniejszenie zużycia energii końcowej (GJ/rok)	130 000 (łącznie z 1.7.2 i 1.7.3)	143 893	111%	0

<sup>54</sup> Wartości docelowe wskaźników programu zgodnie z podziałem na poddziałania, przedstawionym w Załączniku nr 2 do SzOOP POIiŚ 2014-2020

<sup>55</sup> J.w.



#### WSKAŹNIKI wyznaczone na poziomie SzOOP POIiŚ 2014-2020

Liczba zmodernizowanych energetycznie budynków (szt. )	33	142	430%	22
Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m <sup>2</sup> )	180 000	361 095	201%	114 320

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

### Efekt jałowej straty

Projekty finansowane lub zgłoszone do wsparcia w formie pomocy zwrotnej mogły niejednokrotnie być sfinansowane za pomocą innych instrumentów wsparcia publicznego. I tak, wnioskodawcy poddziałania 1.1.1 wskazywali, że rozważali wsparcie dotacyjne w ramach RPO oraz innych naborów w analizowanym Poddziałaniu. Wielu beneficjentów poddziałania 1.3.2 oraz 1.7.1 rozważało skorzystanie ze środków Programu *FTIR* oraz pożyczek ze środków WFOŚiGW. Jedynie beneficjenci działania 1.2 nie wskazywali na programy publiczne jako źródła alternatywnego finansowania dofinansowanych inwestycji. Wynikało to głównie z tego, że wsparcie inwestycyjne dla dużych podmiotów gospodarczych zostało – w obecnej perspektywie finansowej – istotnie ograniczone. Powyższe nie oznacza jeszcze, że pomoc zwrotna I. osi priorytetowej POIiŚ nie była potrzebna beneficjentom lub wnioskodawcom. Świadczy jednak niewątpliwie o tym, że **liczba dostępnych i nakładających się instrumentów wsparcia była zbyt duża, lub też przyjęte kryteria demarkacyjne nie zapewniały odpowiedniej spójności interwencji publicznej** na poziomie krajowym i regionalnym i europejskim.

Główne kryterium rozstrzygające o niezbędności wsparcia stanowi okoliczność, że **nieskuteczni wnioskodawcy jako grupa kontrola zdołali zrealizować bądź realizują zamierzenia inwestycyjne, które zgłosili wcześniej do wsparcia**. Stanowią oni wówczas grupę kontrolną. W obecnym badaniu zidentyfikowaliśmy taką sytuację. Jednocześnie – wśród nieskutecznych wnioskodawców biorących udział w badaniu – większość z nich nie rozpoczęła realizacji projektu inwestycyjnego. Należy jednak podkreślić, że realizacja projektów wspartych w formie pomocy zwrotnej znajdowała się na jeszcze wczesnym etapie. Tego rodzaju analizy należy przeprowadzać nawet kilka lat po zakończeniu realizacji programu pomocowego. Dlatego też – w pytaniach do beneficjentów i wnioskodawców – odwołaliśmy się do hipotecznej sytuacji, w której nie uzyskaliby oni finansowania. Należy wskazać, że **większość respondentów nie podjęłaby się realizacji projektu** (18 z 33 odpowiedzi). **Szczególnie dużo takich odpowiedzi udzielono w grupie przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych. Może to świadczyć o tym, że problem dostępu do finansowania jest w tej grupie docelowej najpoważniejszy**. Niemniej duża część beneficjentów i wnioskodawców (15 z 33) deklarowała chęć realizacji projektu w tej hipotetycznej sytuacji. Oznaczałoby to jednak najczęściej potrzebę modyfikacji projektu, w tym zmniejszenia jego skali. Najczęściej możliwość alternatywnego sfinansowania projektu inwestycyjnego rozważali wnioskodawcy w Poddziałaniu 1.1.1. Miało to z pewnością różne przyczyny. **Wnioskodawcy w poddziałaniu 1.1.1 wskazywali, że – ze względu na skalę zainteresowania i liczbę złożonych wniosków – nie mogą być pewni, że uzyskają wsparcie w formie pomocy zwrotnej**. Nie bez znaczenia było to, że duża część projektów inwestycyjnych w produkcję energii z OZE jest realizowana w formule *project finance*. Z drugiej strony, **duża skala efektu jałowej straty w grupie przedsiębiorców wskazuje na potrzebę zastosowania instrumentów finansowych, które przyczyniają się do lepszego**

wykorzystania środków publicznych<sup>56</sup>. Redukują również – poprzez mechanizm zwrotu udostępnionych środków – wielkość efektu jałowej straty<sup>57</sup>.

## Podsumowanie

Biorąc pod uwagę podpisane do końca września 2019 r. umowy o dofinansowanie w formie pomocy zwrotnej (w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1), **największą skalą prognozowanych efektów w zakresie zmniejszenia zużycia energii pierwotnej i końcowej oraz redukcji emisji CO<sub>2</sub> charakteryzuje się działanie 1.2, co jest wynikiem po pierwsze największej kwoty zakontraktowanych w tym działaniu środków UE, po drugie nieco wyższą efektywnością kosztową** (tj. wyższym efektem ekologicznym przy zaangażowaniu tej samej kwoty środków UE) projektów dofinansowanych w działaniu 1.2 w porównaniu z projektami dofinansowanymi w działaniach 1.3.2 i 1.7.1. Poziom dofinansowania, liczony jako % wydatków kwalifikowalnych, jest we wszystkich trzech działaniach jednakowy. **Ze względu na najmniejszą dotychczasową skalę finansową przedsięwzięć realizowanych w ramach poddziałania 1.7.1, również skala osiągniętych efektów będzie najmniejsza.** W tym poddziałaniu jednak kontraktacja nie została zakończona i liczba projektów dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej, a tym samym skala efektów, może jeszcze wzrosnąć. Szacowany, prognozowany efekt redukcji emisji 170 tys. ton CO<sub>2</sub>/rok, który może zostać osiągnięty w wyniku realizacji projektów, dla których potencjalnie mogą zostać podpisane umowy o dofinansowanie w naborze 4/18 w poddziałaniu 1.1.1, znacznie przekraczać będzie łączny poziom redukcji emisji CO<sub>2</sub>, planowany do osiągnięcia w wyniku działań 1.2, 1.3.2 i 1.7.1, pomimo dwukrotnie większych łącznych nakładów środków UE na projekty dofinansowane w tych działaniach (ok. 412 mln zł łącznie w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1 *versus* 200 mln zł budżetu naboru 4/18 w poddziałaniu 1.1.1.). Wynika to z różnic w charakterze i efektywności kosztowej dofinansowanych przedsięwzięć.

Tabela 17. Zestawienie prognozowanych efektów ekologicznych projektów dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej

DZIAŁANIE	ZMNIJSZENIE ZUŻYCIA ENERGII PIERWOTNEJ [GJ/ROK]	ZMNIJSZENIE ZUŻYCIA ENERGII KOŃCOWEJ [GJ/ROK]	SZACOWANY ROCZNY SPADEK EMISJI GAZÓW CIEPL. [T CO <sub>2</sub> EQ/ROK]
1.2	294 642	313 481	54 123
1.3.2	259 645	247 136	16 835
1.7.1	brak danych	143 893	14 177
<b>SUMA</b>	<b>554 287</b>	<b>704 510</b>	<b>85 135</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji projektowej, stan na 30.10.2019

**Wkład prognozowanych efektów instrumentów zwrotnych w zmniejszenie krajowego zużycia energii pierwotnej i końcowej należy ocenić jako ograniczony** – odpowiadają one 0,013% całkowitego krajowego zużycia energii pierwotnej (103,9 Mtoe w 2017 r. wg GUS) oraz 0,024% całkowitego krajowego finalnego zużycia energii (69,5 Mtoe w 2017 r. wg GUS). Biorąc natomiast pod uwagę cel w zakresie poprawy efektywności energetycznej dla Polski, ustalony zgodnie z dyrektywą 2012/27/UE na poziomie 13,6 Mtoe<sup>58</sup> ograniczenia zużycia energii pierwotnej w latach 2010–2020,

<sup>56</sup> Europejski Trybunał Obrachunkowy, Wykonywanie budżetu UE za pośrednictwem Instrumentów finansowych – wnioski na przyszłość z okresu programowania 2007–2013, Luksemburg 2016.

<sup>57</sup> Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020, UM WD, Wrocław 2015, s. 9-11.

<sup>58</sup> Docelowy poziom zużycia energii pierwotnej w Polsce w 2020 r. wynosi 96,4 Mtoe, natomiast zgodnie z wartościami odniesienia dla Polski, zawartymi w prognozie wykonanej dla Komisji Europejskiej (PRIMES – Baseline 2007), zużycie energii pierwotnej prognozowane na 2020 r. wynosi 110 Mtoe względniac ograniczenie zużycia energii o 13,6 Mtoe otrzymano: 110 Mtoe - 13,6 Mtoe = 96,4 Mtoe

można wnioskować, że wkład efektów zastosowania instrumentów zwrotnych w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1 w realizację tego celu będzie wynosił około 0,1%.

**Wkład prognozowanych efektów instrumentów zwrotnych w zmniejszenie krajowych emisji gazów cieplarnianych należy również określić jako ograniczony** – łącznie prognozowane efekty projektów dofinansowanych w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1 odpowiadają 0,03% krajowych emisji CO<sub>2</sub> z 2017 r. (336 557 tys. t CO<sub>2</sub> wg Eurostat<sup>59</sup>). Jak wcześniej wspomniano, skala efektów może jednak znacznie wzrosnąć wskutek realizacji projektów, które zostaną dofinansowane w formie zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1.

**Ze względu na wczesny etap realizacji większości przedsięwzięć dofinansowanych w formie pomocy zwrotnej<sup>60</sup> nie jest możliwe określenie charakteru i skali nieplanowanych efektów wsparcia.** W toku badań terenowych, beneficjenci oraz wnioskodawcy wskazywali jednak na występowanie lub prognozowanie występowania takich efektów dodatkowych, jak:

- poprawa wizerunku firmy jako proekologicznej po przeprowadzeniu inwestycji w poprawę efektywności energetycznej (działanie 1.2);
- poprawa warunków pracy pracowników oraz estetyki pomieszczeń, a także oszczędność kosztów energii po przeprowadzeniu inwestycji w oświetlenie energooszczędne (działanie 1.2);
- poprawa komfortu cieplnego mieszkańców w okresie letnim w budynku mieszkalnym poddanym termomodernizacji – choć inwestycja miała na celu głównie obniżenie kosztów ogrzewania zimą, to jak się okazuje, przynosi znaczne korzyści także w okresie letnim, w szczególności w związku z odnotowanymi ostatnio wyższymi temperaturami, które wynikają ze zmiany klimatu (poddziałanie 1.3.2);
- poprawa estetyki budynku, wyglądu elewacji i uporządkowanie otoczenia budynku po przeprowadzeniu prac termomodernizacyjnych, co przekłada się na zwiększenie wartości mieszkania (poddziałanie 1.7.1);
- prognozowane lokalne ożywienie gospodarcze w wyniku inwestycji w jednostkę wytwarzania energii z OZE, wpływy do budżetu gminy z tytułu podatku od nieruchomości (poddziałanie 1.1.1).

---

<sup>59</sup> EUROSTAT: *Greenhouse gas emissions by source sector/Carbon dioxide / All sectors excluding LULUCF and memo items/ Poland*

<sup>60</sup> Wg danych z SL2014, do końca września 2019 r. zakończona została realizacja tylko jednego projektu z działania 1.2.

## 5. PROPONOWANE FORMY WSPARCIA

### 5.1. Wprowadzenie

W perspektywie finansowej na 2021-2027 lat zmieni się – jak wskazywaliśmy w rozdziale trzecim – katalog instrumentów zwrotnych. **Pomoc zwrotna przestanie być osobną i niezależną formą wsparcia. Instrumenty finansowe będą stanowić jedyną istniejącą, zwrotną formę finansowania.** Z tego też względu, wskazujemy na konieczność rezygnacji z formy pomocy zwrotnej w realizacji polityki energetycznej z wykorzystaniem środków europejskich. **Pomoc zwrotna powinna być zastąpiona pozostałymi formami wsparcia w tym instrumentami finansowymi, dotacją lub ich połączeniem.** Oznacza to naturalnie, że w propozycji oferowanych form wsparcia nie mogło znaleźć się zalecenie kontynuacji stosowania pomocy zwrotnej, którą oferowano dotychczas w czterech działaniach i poddziałaniach I osi priorytetowej POIiŚ.

W tym miejscu warto również podkreślić, że – ze względu na wyczerpanie alokacji dedykowane instrumentom zwrotnym POIiŚ – propozycje tego raportu nie wpłyną na realizację kolejnych naborów w 2020 r. Z informacji uzyskanej w trakcie badania, nie są również planowane przesunięcia środków na nowe nabory dla instrumentów pomocy zwrotnej POIiŚ. W efekcie, zawarte w dalszej części propozycje zmian form oferowanych instrumentów zwrotnych muszą się odnosić do przyszłego okresu programowania i perspektywy na lata 2021-2027. Jednocześnie należy podkreślić, że **wykorzystanie pomocy zwrotnej a nie instrumentów finansowych pozwoliło zweryfikować popyt potencjalnych beneficjentów na zwrotne formy finansowania, jak również zidentyfikować bariery dla ich wdrażania.** Wspomniane doświadczenia wpłynęły także na propozycje form wsparcia w analizowanych obszarach tematycznych

Oczekiwane zmiany dotyczące przyszłego rozporządzenia ogólnego – opisywane już w rozdziale trzecim – **uniemożliwiają wykorzystanie zachęt bezzwrotnych w ramach instrumentów finansowych.** Jedną możliwość dostarczenia korzyści bezzwrotnej stanowi oferowanie wsparcia mieszanego, stanowiącego w praktyce połączenie instrumentu pożyczkowego z dotacją inwestycyjną. Należy wskazać, że Komisja Europejska uporządkowała – w projekcie rozporządzenia ogólnego – zasady udzielania wsparcia mieszanego. Przede wszystkim jednoznacznie określono, że za wdrażanie tego rodzaju wsparcia mieszanego powinien być odpowiedzialny jeden podmiot, którym może być **wyłącznie pośrednik finansowy.** Niemniej **łączenie różnych form wsparcia nadal wiąże się z istotnymi wyzwaniem.** Warto w tym miejscu wskazać, że – ze względu na bariery w organizowaniu dystrybucji instrumentu zwrotnego i złe doświadczenia instytucji zarządzającej – nie zdecydowano się na oferowanie instrumentu mieszanego w obszarze efektywności energetycznej przedsiębiorstw w woj. lubelskim<sup>61</sup>. Można wskazać na następujące bariery w wykorzystaniu wsparcia mieszanego:

- Komponent dotacyjny wymaga zapewnienia wykładu własnego przez beneficjenta. Udzielenie pożyczki dostarcza z kolei środków finansowych, którymi beneficjent komponentu dotacyjnego mógłby pokryć wkład własny, co jednak mogłoby prowadzić do podwójnego finansowania tych samych wydatków. W efekcie, instrument mieszany wymaga ścisłego monitorowania wydatkowania środków pozyskanych z instrumentu finansowego<sup>62</sup>. Może to być czynnikiem zniechęcającym do korzystania przez ostatecznych odbiorców ze zwrotnych form wsparcia. Jednocześnie **instrument mieszany wymaga prowadzenia osobnej dokumentacji dla każdej z form wsparcia;**
- Jedynie **niewielka część potencjalnych pośredników finansowych posiada doświadczenie zarówno w dystrybuowaniu dotacji jak i wsparcia zwrotnego.** Ryzyko

<sup>61</sup> Ocena ex-ante instrumentów finansowych w RPO WL 2014-2020, UM WL, Lublin 2015.

<sup>62</sup> Na taką potrzebę wskazuje Komisja Europejska: Wniosek rozporządzenia, *op. cit.*, s. 20

to ma jednak mniejsze znaczenie, jeśli wielkość liczba potencjalnych projektów jest stosunkowo niewielka, jak m. in. w przypadku projektów wspieranych dotychczas w formie pomocy zwrotnej w I. osi priorytetowej POIiŚ;

- Nie sposób oczekiwać, że – jak wskazywali rozmówcy w badaniu – w dystrybucję wsparcia mieszanego zaangażuje się jakikolwiek bank. Wynika to nie tylko z istotnych obciążeń regulacyjnych nałożonych na sektor bankowy w Polsce. Oferowanie komponentu dotacyjnego wymagałoby również podjęcia kosztownych działań organizacyjnych, w tym przebudowy systemu informatycznego. Tego rodzaju dodatkowe koszty będą znacząco wyższe niż potencjalne korzyści, które uzyskałby bank jako pośrednik finansowy dla instrumentu mieszanego;
- Instrumenty mieszane stanowią szczególną formę interwencji, właściwą tylko wtedy, gdy udowodniono ogólny brak rentowności lub nadmierne ryzyko określonych projektów inwestycyjnych. W innych przypadkach wsparcie mieszane wiązałoby się z wystąpieniem efektu jałowej straty<sup>63</sup>.

Z powyższych względów, **instrumenty mieszane nie stanowią** – obecnie jak i w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2021-2027 – **osobnej formy wsparcia w katalogu dostępnych narzędzi interwencji**. Ponadto, opisywane wcześniej czynniki wskazują na **ograniczenia w wykorzystaniu instrumentów mieszanych także w przyszłej perspektywie finansowej na lata 2021-2027**. Wpłynęły również na opisywane dalej zalecenia dotyczące proponowanych form wsparcia. W szczególności, rozważono również wykorzystanie mechanizmu dotacyjnego, przypominającego formę wsparcia w ramach programu kredytu na innowacje technologiczne w poddziałaniu 3.2.2 POIR, jako alternatywnego mechanizmu wdrażania w stosunku do unijnego instrumentu mieszanego. Polega ona na łączeniu finansowania wyłącznie komercyjnego przez banki z udzielaniem dotacji na umorzenie części kredytu (ang. *blended finance*).

## 5.2. Odnawialne źródła energii

### 5.2.1. Energia ciepła

Inwestycje w jednostki wytwarzania energii cieplnej z OZE były dotąd dofinansowane w poddziałaniu 1.1.1 w formie dotacji do 85% kosztów kwalifikowalnych. Ze względu na obowiązek zastosowania przepisów o pomocy publicznej, realny poziom dofinansowania dla tego typu przedsięwzięć w umowach zawartych do końca września 2019 r. wyniósł średnio 47% (minimum 38%, a maksimum 60%). **Przesłanki, na których opierano się decydując o dotacyjnej formie wsparcia dla jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE w POIiŚ 2014-2020, nie uległy zasadniczym zmianom.**

**Przede wszystkim, w odróżnieniu od energii elektrycznej, sektor wytwarzania ciepła z OZE pozbawiony jest ustawowego systemu wsparcia operacyjnego, którego rolą byłoby wyrównywanie różnic między kosztem wytworzenia energii z OZE a ceną, jaką za tę energię można uzyskać w warunkach rynkowych.** W przypadku biomasy, kluczowym elementem kosztu wytwarzania ciepła jest koszt eksploatacyjny, w tym głównie koszt paliwa. W oparciu o dane publikowane przez URE można stwierdzić, że cena ciepła wyprodukowanego z biomasy, choć podlega wahaniom, zasadniczo pozostaje wyższa niż cena ciepła wyprodukowanego z węgla kamiennego, nawet przy odnotowanym w ostatnich latach dynamicznym wzroście cen węgla. Krajowe zasoby biomasy, którą

---

<sup>63</sup> Na temat tego efektu zob. szerzej: K. Olejniczak, M. Kozak, B. Ledzion, Teoria i praktyka ewaluacji interwencji publicznych: podręcznik akademicki, Wyd. Akademii Leona Koźmińskiego, Warszawa 2008.



można wykorzystać na cele energetyczne, są ograniczone, dlatego wzrost popytu na biomasę jest związany ze wzrostem jej ceny (co można było zaobserwować szczególnie wyraźnie w latach 2014-2015, gdy wzrósł popyt na biomasę na cele współspalania w elektrowniach węglowych). W przypadku inwestycji w źródła geotermalne barierą stanowi wysoki poziom ryzyka inwestycyjnego i wysokie nakłady początkowe (w szczególności związane z odwiertami), które należy ponieść, by rozwinąć projekt geotermalny. Jednostki geotermalne charakteryzują się także wysokimi kosztami eksploatacyjnymi związanymi z konserwacją i obsługą urządzeń (m.in. konserwacja urządzeń, wymiana filtrów, czyszczenie wymienników) oraz opłatami koncesyjnymi za wydobywanie wód geotermalnych. W obu przypadkach (biomasa i geotermia), zamiana źródła węglowego na biomasowe lub geotermalne będzie musiała wiązać się ze wzrostem ceny ciepła dla odbiorcy końcowego, co będzie efektem nie tylko poniesionych wysokich nakładów inwestycyjnych, ale także wzrostem kosztu eksploatacji. Ciepło już obecnie ma duży udział w kosztach utrzymania mieszkań i domów, a możliwość wprowadzenia ewentualnych podwyżek cen energii cieplnej jest ograniczona. Choć ciepło sieciowe jest taryfowane zgodnie z rozporządzeniem Ministra Gospodarki<sup>64</sup> i taryfa powinna uwzględniać ogół kosztów eksploatacji (koszty stałe jak i zmienne, w tym amortyzacja), to władze samorządowe i centralne starają się nie dopuścić do wzrostu cen usług ciepłowniczych, chroniąc klientów. Jest to postawa uzasadniona nie tylko względami społecznymi, ale i środowiskowymi – utrzymanie i rozpowszechnianie wykorzystania ciepła sieciowego jest pożądane z punktu widzenia efektywności wykorzystania energii pierwotnej i ochrony powietrza. **Konserwatywna polityka taryfowa znacząco jednak ogranicza przedsiębiorstwom ciepłowniczym możliwości pozyskania przychodów, które pozwoliłyby im na odtworzenie majątku wytwórczego (nie mówiąc już o całkowitej zmianie technologii wytwarzania), co przekłada się na obserwowaną od wielu lat stagnację inwestycyjną w sektorze ciepłowniczym.** Ponadto większość aktywów ciepłowniczych należy do samorządów, które mają trudności nawet z ich utrzymaniem, a tym bardziej z przeprowadzeniem kosztownych (własność samorządowa dotyczy głównie systemów ciepłowniczych i lokalnych kotłowni w mniejszych miejscowościach)<sup>65</sup>. Jednocześnie aktualnie sektor ciepłowniczy stoi przed dwoma kluczowymi wyzwaniami, których podjęcie wymaga poniesienia przeprowadzenia znacznych inwestycji w infrastrukturę wytwórczą. Pierwszym z nich jest obowiązek dostosowania do standardów emisyjnych dyrektywy o średnich obiektach spalania (tzw. MCP<sup>66</sup>), zgodnie z którą do 2025 r. wszystkie źródła o mocy 5-50 MW, a do 2030 r. – także źródła o mocy 1-5 MW muszą znacząco obniżyć poziom emisji pyłów, dwutlenku siarki i tlenków azotu. Drugim wyzwaniem jest uzyskanie statusu systemu efektywnego<sup>67</sup> zgodnie z Dyrektywą 2012/27/UE, który to status umożliwia uzyskanie pomocy publicznej na inwestycje i działalność operacyjną. Jak wynika z analiz przeprowadzonych przez Forum Energii w 2017 r., 87,5% (463 z 529) wszystkich systemów ciepłowniczych w Polsce nie posiada statusu systemu efektywnego i są to przede wszystkim średnie i małe systemy, w większości funkcjonujące w miejscowościach poniżej 100 tys. mieszkańców. Warto przy tym zaznaczyć, że konkurencyjną dla OZE opcją umożliwiającą sprostanie wymogom obu ww. dyrektyw, która - w przypadku braku odpowiedniego wsparcia dla inwestycji w jednostki wytwórcze wykorzystujące OZE - może być preferowana przez

<sup>64</sup> Rozporządzenie Ministra Gospodarki z 17 września 2010 r. w sprawie szczegółowych zasad kształtowania i kalkulacji taryf oraz rozliczeń z tytułu zaopatrzenia w ciepło (Dz. U. z 2010 r. Nr 194, poz. 1291)

<sup>65</sup> Na podstawie: *Ocena skutków regulacji dla Ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji*, Ministerstwo Energii, 16.03.2018.

<sup>66</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2193 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie ograniczenia emisji niektórych zanieczyszczeń do powietrza ze średnich obiektów energetycznego spalania

<sup>67</sup> Dyrektywa 2012/27/UE o efektywności energetycznej wprowadza definicję efektywnego systemu ciepłowniczego i chłodniczego, tj. takiego systemu, w którym do produkcji ciepła lub chłodu wykorzystuje się w co najmniej 50 % energię ze źródeł odnawialnych, lub w co najmniej 50 % ciepło odpadowe, lub w co najmniej 75 % ciepło pochodzące z kogeneracji, lub w co najmniej 50% wykorzystuje połączenie takiej energii i ciepła

inwestorów, są jednostki cieplne zasilane gazem ziemnym (w przypadku systemu efektywnego – wyłącznie kogeneracyjne), które charakteryzują się niższymi niż jednostki wykorzystujące OZE kosztami inwestycyjnymi oraz eksploatacyjnymi (brak konieczności zapewnienia stałej obsługi, transportu, przechowywania i załadunku oraz zagospodarowania popiołów, które występują w przypadku biomasy).

Jako dodatkowy element zawodności rynku w segmencie ciepłownictwa można wskazać na postępujący proces termomodernizacji budynków publicznych, komercyjnych i mieszkalnych, co oznacza, że popyt na ciepło systemowe będzie generalnie spadał przy jednoczesnym utrzymywaniu się kosztów stałych systemów ciepłowniczych na niezmiennym poziomie. Koszty stałe będą więc rozkładać się na mniejszy wolumen sprzedanego ciepła, prowadząc do wzrostu kosztów jednostkowych, a w konsekwencji do wzrostu cen ciepła<sup>68</sup>. Sytuacja ta stanowi ograniczenie dla wykorzystania w ciepłownictwie paliw czy technologii droższych, takich jak biomasa czy geotermia, a także dla prognoz możliwości uzyskania zwrotu nakładów inwestycyjnych na modernizację źródeł.

**Powyższe argumenty wskazują na to, że - przy aktualnych uwarunkowaniach - wsparcie w formie innej niż dotacja prawdopodobnie nie będzie wystarczającą zachętą do inwestycji w źródło ciepła zasilane biomasą lub wykorzystujące zasoby geotermalne.** Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowaną sytuację podmiotów z sektora ciepłowniczego i możliwe przyszłe zmiany polityki taryfowej, w kontekście perspektywy finansowej 2021-2027 należałoby również rozważyć możliwość zastosowania **instrumentu mieszanego, łączącego pożyczkę preferencyjną z dotacją.** Tego typu instrument oferowany jest przez NFOŚiGW w programie pilotażowym „Ciepłownictwo powiatowe”, skierowanym do spółek kapitałowych, których przedmiotem działalności jest produkcja energii cieplnej na cele komunalno – bytowe, a udział jst w kapitale zakładowym spółki jest nie mniejszy niż 70%. Formą wsparcia jest pożyczka do 100% kosztów kwalifikowalnych i dotacja do 30% kosztów kwalifikowalnych<sup>69</sup>, przy czym warunkiem udzielenia dotacji jest zaciągnięcie pożyczki w części stanowiącej uzupełnienie do 100% kosztów kwalifikowanych. Nabór wniosków w tym programie rozpoczął się w marcu 2019 r., a do końca października 2019 r. wpłynęło 7 wniosków na łączną kwotę pożyczki 33 mln zł, w tym 1 wniosek w zakresie zastosowania OZE do produkcji energii cieplnej (kotłownia zasilana biomasą, wysokość pożyczki 14 mln zł) i ten jeden wniosek jak dotąd uzyskał dofinansowanie. Pozostałe wnioski dotyczą jednostek kogeneracyjnych zasilanych gazem ziemnym, systemów ograniczania emisji zanieczyszczeń oraz zastosowania PV. Jest możliwe, że po wyczerpaniu się oferowanych w formie dotacji środków UE w POiŚ i RPO 2014-2020, program „Ciepłownictwo powiatowe” zacznie cieszyć się większym zainteresowaniem, jednak jak dotąd skala wykorzystania tego typu wsparcia dla cele inwestycji w jednostki wytwarzania energii cieplnej z OZE była niewielka. .

### 5.2.2. Energia elektryczna

Na dystrybucję pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1 istotnie wpłynęła niepewność związana z niekorzystnymi – w opinii wnioskodawców – zmianami w uwarunkowaniach prawnych dla sektora OZE. W istocie, duże zainteresowanie naborem z 2018 r. wynikało z kolei z rozstrzygnięć dotyczących systemu ustawowego wsparcia operacyjnego dla produkcji energii z OZE. Paradoksalnie, niepewność dotycząca uwarunkowań prawnych ograniczyła jednocześnie – jak wskazywali wnioskodawcy – dostęp do komercyjnego finansowania bankowego. W efekcie, przedsiębiorstwa na rynku OZE poszukiwały przede wszystkim publicznych źródeł zewnętrznego finansowania inwestycji, w szczególności w obszarze energetyki wiatrowej. Wartość wniosków złożonych w naborze 4/18 znacząco przekroczyła dostępną

<sup>68</sup> Na podstawie: Rączka J., Rubczyński A., *Ostatni dzwonek dla ciepłownictwa w Polsce*, Forum Energii, Warszawa 2017

<sup>69</sup> W przypadku wykorzystania technologii ORC – dotacja do 50% kosztów kwalifikowalnych



alokację, która tym samym została wyczerpana dla instrumentu pomocy zwrotnej w poddziałaniu 1.1.1. O dużym zainteresowaniu finansowaniem zwrotnym inwestycji w OZE świadczą również dotychczasowe efekty – opisywanego wcześniej – instrumentu finansowego w woj. dolnośląskim. Na potrzebę kontynuowania wspierania OZE w formie zwrotnej wskazują również inne okoliczności:

- **Trudności w pozyskaniu kapitału na inwestycje w OZE, w szczególności przez MŚP.** Nawet w przypadku pozyskania finansowania w systemie aukcyjnym, nadal będzie występować istotne zapotrzebowania inwestycyjne, a pomoc operacyjna uzupełnia jedynie montaż finansowy producentów energii z OZE;
- **Spadający koszt inwestycji w jednostki wytwarzania energii elektrycznej z OZE.** Koszt wytworzenia energii spadał istotnie w ostatnich pięciu latach. Największy spadek odnotowano dla lądowych instalacji wiatrowych oraz fotowoltaicznych. Przeciętny poziom kosztu wytworzenia energii z tych źródeł spadł kolejny rok z rzędu o kilkanaście procent w ujęciu rocznym<sup>70</sup>;
- **Dojrzałość technologii OZE.** Przekłada się ona – jak wskazywali wnioskodawcy w poddziałaniu 1.1.1 – na spadające koszty inwestycyjne oraz wydajność instalacji OZE. Na tą okoliczność wskazywał również Komisja Europejska przyjmując tzw. „Pakiet Zimowy”;
- **Niskie koszty operacyjne w przypadku niektórych technologii.** Energetykę wiatrową oraz fotowoltaikę charakteryzują bardzo niskie koszty bieżącej obsługi instalacji<sup>71</sup>. Ich udział w ogólnych kosztach kapitałowych funkcjonowania instalacji nie przekracza kilku procent<sup>72</sup>;
- **Niewielkie znaczenie premii inwestycyjnej dla wnioskodawców w poddziałaniu 1.1.1<sup>73</sup>.** Wskazywali oni na to, że **główna korzyść z instrumentu pomocy zwrotnej wynikała z długiego okresu finansowania oraz braku oprocentowania pożyczki umarzalnej.** Instrumenty finansowe będą mogły również zapewnić tego rodzaju warunki dla ostatecznych odbiorców na rynku OZE;
- **Zniesienie ceł antydumpingowych,** nałożonych na chińskich producentów modułów fotowoltaicznych w Unii Europejskiej. Decyzja Komisji Europejskiej z 2018 r. przyczyniła się do istotnego obniżenia kosztów inwestycyjnych dla projektów fotowoltaicznych.

Biorąc powyższe pod uwagę, **należy rozważyć stworzenie instrumentu finansowego wspierającego wytwarzanie energii elektrycznej z OZE.** Wsparcie z poziomu krajowego powinno jednocześnie obejmować projekty o określonej skali inwestycji i znaczeniu ponadlokalnym. Z tego względu **warto byłoby ustanowić kryteria demarkacyjne między interwencją na poziomie regionalnym i krajowym.** Można rozważyć zachowanie obecnych kryteriów demarkacji<sup>74</sup>. Świadczyłyby to o ciągłości prowadzonej polityki energetycznej w Polsce.

Wsparcie inwestycyjne instalacji wykorzystujących energię wiatru i promieniowania słonecznego **powinno opierać wyłącznie na instrumentach finansowych.** Dotyczy to również wsparcia na poziomie regionalnym. Należy wskazać, że wnioskodawcy inwestujący w fotowoltaikę (a w mniejszym stopniu w energię wiatrową) elastycznie podchodzili do realizowanych projektów inwestycyjnych. Byli skłonni ograniczać wielkość instalacji i zakres inwestycji, jeśli przyniosłoby to im wyższą korzyść

<sup>70</sup> Renewable Power Generation Costs in 2018, IRENA, Abu Dhabi 2019.

<sup>71</sup> Wynika to przede wszystkim z tego, że nie jest w tych przypadkach wymagane dostarczanie biopaliwa.

<sup>72</sup> Analiza dotycząca możliwości określenia niezbędnej wysokości wsparcia dla poszczególnych technologii OZE w kontekście realizacji „Krajowego planu działania w zakresie energii ze źródeł odnawialnych”, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2013.

<sup>73</sup> Z drugiej strony, taka opinia mogła również być następstwem z tego, że większość wnioskodawców nie ubiegała się o umorzenie wyższe niż 5-procentowe.

<sup>74</sup> Wsparciem POIiŚ 2014-2020 objęto: energię wiatru – powyżej 5 MWe, energię promieniowania słonecznego – powyżej 2 MWe/MWth, biomasę - powyżej 5 MWth/MWe, biogaz - powyżej 1 MWe, wodę - powyżej 5 MWe) energię geotermalną – powyżej 2 MWth),

bezzwrotną lub też dostęp do wsparcia operacyjnego. Jednocześnie przedstawiciele instytucji finansowych biorących udział w badaniu wskazywali, że jednoczesne oferowanie wsparcia dotacyjnego skutecznie utrudnia dystrybucję instrumentów finansowych, które nie zawierają bezzwrotnej zachęty. Samo oczekiwanie, że instrument dotacyjny będzie w nieokreślonej przyszłości dostępny, może wywołać taki efekt. Dlatego też wsparcie dla tych dwóch dojrzałych już technologii OZE powinno opierać się wyłącznie na zwrotnych mechanizmach finansowania, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Oprócz tego, należy pamiętać, że również wsparcie krajowe może konkurować z unijnym instrumentem finansowym. Stąd **należy zalecić uzgodnienie zasad krajowego Programu *Energia Puls*, by nie zapewniał on warunków- bardziej atrakcyjnych niż instrument finansowy ze środków europejskich.**

Należy wskazać, że koszty wytwarzania energii elektrycznej z OZE pozostają istotnie zróżnicowane w zależności od wykorzystywanej technologii. **Technologie wykorzystujące paliwa odnawialne, takie jak kogeneracja biogazowa lub biomasowa, w porównaniu z fotowoltaiką i energetyką wiatrową, charakteryzują się nie tylko wyższym kosztem inwestycyjnym w przeliczeniu na jednostkę mocy zainstalowanej, ale także wyższym kosztem produkcji energii, w którym znaczący udział mają koszty paliwa.**<sup>75</sup> Z drugiej strony, jednostki te charakteryzują się znacznie wyższą produktywnością, dochodzącą do 8000 h/rok, wpływając stabilizująco na krajowy system energetyczny, w którym rośnie udział źródeł pogodozależnych, a efekty ekologiczne w postaci redukcji emisji CO<sub>2</sub> są także odpowiednio większe. W związku z tym **należałoby rozważyć oferowanie także wsparcia bezzwrotnego wyłącznie dla projektów, które wykorzystują źródła energii alternatywne względem wiatru i promieniowania słonecznego.** Instalacja, która kwalifikowałaby się do wsparcia dotacyjnego, powinna zapewniać jednocześnie określony poziom produktywności w skali roku (np. powyżej 4000 h/rok). Dodatkowe rozważania na ten temat zawarto w dalszej części raportu, odnoszącej się do kogeneracji.

### 5.2.3. Kogeneracja

Inwestycje w jednostki wysokosprawnej kogeneracji były dotąd dofinansowane w poddziałaniach 1.6.1 oraz 1.7.3 w formie dotacji do 85% kosztów kwalifikowalnych. Ze względu na obowiązek zastosowania przepisów o pomocy publicznej, realny poziom dofinansowania dla tego typu przedsięwzięć w umowach zawartych do końca września 2019 r. w poddziałaniu 1.6.1 wyniósł średnio 49% (minimum 29%, a maksimum 85%), a w poddziałaniu 1.7.3 - 33% (1 projekt). Wśród podmiotów realizujących inwestycje wsparcia wyróżnić można 2 grupy: przedsiębiorstwa ciepłownicze oraz przedsiębiorstwa z innych branż, które produkowaną w kogeneracji energię wykorzystują głównie na potrzeby własne. Pod względem technologicznym dofinansować przedsięwzięcia podzielić można z kolei na jednostki zasilane biomasą i jednostki zasilane gazem ziemnym (potencjalnie także biogazownie, które – choć nie były dotąd dofinansowane w poddziałaniu 1.6.1 – także kwalifikują się do wsparcia i prawdopodobnie zostaną nim objęte w wyniku rozstrzygnięcia dwóch ostatnich naborów w poddziałaniu 1.6.1). Każda z wymienionych grup beneficjentów oraz technologii ma nieco odmienne uwarunkowania, które należy wziąć pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o formie wsparcia ze środków publicznych.

Kluczowym aspektem, który należy uwzględnić w rozważaniach nad zalecaną formą wsparcia, jest **istnienie ustawowego systemu wsparcia dla produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji.** Do końca roku 2018 system ten miał formę świadectw pochodzenia

---

<sup>75</sup> Nie powinno zatem dziwić, że zaledwie 10% wnioskodawców w konkursie 4/18 w poddziałaniu 1.1.1 stanowiły przedsiębiorstwa inwestujące w technologie biomasy i biogazu (tym bardziej, że tego typu jednostki, w przypadku wysokosprawnej kogeneracji, miały dostęp do wsparcia w formie dotacji bezzwrotnej w poddziałaniu 1.6.1)

energii (tzw. żółtych certyfikatów), wydawanych za każdą megawatogodzinę energii elektrycznej wytworzonej w źródle o wysokiej sprawności, niezależnie od tego, czy energia ta zużywana jest na potrzeby własne, czy też przeznaczana jest do dalszej odsprzedaży. 25 stycznia 2019 r. weszła w życie Ustawa o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji, która wprowadziła nowy system wsparcia, umożliwiający promowanie najbardziej efektywnych ekonomicznie rozwiązań dzięki zastosowaniu konkurencyjnej procedury aukcyjnej (z wyjątkiem jednostek małych do <1 MWe, dla których – ze względu na związane z uczestnictwem w systemie aukcyjnym obciążenia administracyjne, które przekraczałyby możliwości ich operatorów - przewidziano możliwość uzyskania premii gwarantowanej). Wsparcie przyznawane jest na okres 15 lat, potrzebny do zwrotu poniesionych przez inwestorów nakładów inwestycyjnych. Przyjęte rozwiązania są analogiczne jak w obszarze mechanizmów wsparcia dla energii elektrycznej wytwarzanej z OZE. Zgodnie z intencją ustawodawcy, jednym z kluczowych zadań nowego mechanizmu wsparcia jest zapewnienie impulsu inwestycyjnego<sup>76</sup>, przy czym nowy system zakłada wspieranie wytwarzania energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji jedynie w tych instalacjach, które wprowadzą ciepło użytkowe wytworzone w tym samym procesie do sieci ciepłowniczej. Należy jednak podkreślić, że jednostki kogeneracyjne zasilane biogazem lub biomasą mogą także uzyskać ustawowe wsparcie dla wytwarzania energii elektrycznej z OZE (powyżej 0,5 MW - w systemie aukcyjnym).

Przez analogię do cieszącego się dużym zainteresowaniem wsparcia w formie zwrotnej dla jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE, również **dla inwestycji w jednostki wysokosprawnej kogeneracji można rozważyć zastosowanie zwrotnej formy dofinansowania**. Realizacja projektów z obszaru wysokosprawnej kogeneracji jest bardzo kapitałochłonna i tani kapitał w oczywisty sposób ułatwi osiągnięcie opłacalności projektu. Mniejsze przedsiębiorstwa ciepłownicze nie mają dostępu do rynku finansowego, a na pewno nie mogą pozyskać kapitału na tak atrakcyjnych warunkach jak duże podmioty, operujące na większym, a tym samym i pewniejszym, rynku. Jeżeli już inwestują (przynajmniej było tak w poprzednich dekadach), to z wykorzystaniem dostępnych środków preferencyjnych i środków własnych. Jednak te środki są o rząd wielkości za małe do dostosowania źródeł do obecnych wymogów i wytwarzania efektywnego kosztowo ciepła. **Instytucje finansujące nie są skłonne udzielać kredytów podmiotom, które stoją w obliczu spadającego popytu na swoje usługi, zaostrzających się norm, rosnących kosztów środowiskowych oraz restrykcyjnych taryf za energię ciepłą<sup>77</sup>.**

Planując wsparcie dla jednostek wysokosprawnej kogeneracji w potencjalnej formie instrumentu finansowego należy zwrócić uwagę na fakt, że ustawowe wsparcie dla produkcji energii elektrycznej w kogeneracji w aktualnym kształcie będzie można uzyskać najpóźniej do 2023 r., a dla energii elektrycznej z OZE - do 2020 r., co oznacza, że **w okresie wdrażania nowej perspektywy finansowej uwarunkowania finansowe realizacji tego typu inwestycji mogą się istotnie zmienić**. Dodatkowym aspektem, na który należy zwrócić uwagę, jest fakt, że rynek biogazowy i biomasowy są w Polsce jak dotąd słabo rozwinięte, przez co koszty technologii oraz obsługi (np. konserwacja) tego typu instalacji są wysokie. Możliwe, że szersze upowszechnienie tych technologii wymaga dodatkowych zachęt finansowych, zwiększających ich atrakcyjność względem np. gazu ziemnego. Również trudna sytuacja finansowa przedsiębiorstw ciepłowniczych (wynikająca w dużej mierze z polityki taryfowej, co opisano szerzej wcześniej w rozdziale dotyczącym energii cieplnej) oraz duże potrzeby inwestycyjne, związane z koniecznością dostosowania infrastruktury wytwórczej do

<sup>76</sup> Na podstawie: *Ocena skutków regulacji dla Ustawy o promowaniu energii elektrycznej z wysokosprawnej kogeneracji*, Ministerstwo Energii, 16.03.2018.

<sup>77</sup> Na podstawie: Rączka J., Rubczyński A., *Ostatni dzwonek dla ciepłownictwa w Polsce*, Forum Energii, Warszawa 2017

uregulowań unijnych, mogą wskazywać, że w przypadku kogeneracji biomasowej i biogazowej<sup>78</sup> **należałoby wziąć pod uwagę dodatkowo możliwość oferowania także wsparcia bezzwrotnego** (na co wskazywano także wcześniej w rozdziale 5.2.2), np. w ramach instrumentu mieszanego.

### 5.3. Efektywność energetyczna

#### 5.3.1. Przedsiębiorstwa (w tym MSP)

Inwestycje w zakresie termomodernizacji i poprawy efektywności energetycznej przyczyniają się do uzyskiwania oszczędności w wydatkach na energię elektryczną i ciepłą przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych. Obniżenie kosztów funkcjonowania firmy, obok korzyści środowiskowych, sprawia, że inwestycje tego rodzaju są rentowne, choć czas wymagany na zwrot nakładów inwestycyjnych może pozostawać stosunkowo długi. Potwierdziło to również badanie wśród beneficjentów działania 1.2. Wskazywali oni w szczególności opłacalność inwestycji jako jeden z ważniejszych powodów podejmowania tego rodzaju działań inwestycyjnych. Przemawia to za kontynuowaniem wspierania tego obszaru za pomocą instrumentów zwrotnych. **Proponujemy zatem wykorzystanie instrumentów finansowych w tym obszarze.** Na tę propozycję wpłynęły także dalsze argumenty:

- Najważniejszymi korzyściami – w opinii beneficjentów działania 1.2 – było **oferowanie wsparcia o niskim (zerowym) koszcie oraz długim okresie finansowania**, dłuższym niż oferowany przez instytucje komercyjne.
- **Mniejsze znaczenie miała** – w opinii beneficjentów działania 1.2 – **korzyść bezzwrotna w postaci premii inwestycyjnej**. Mogło to wynikać z jej niskiego poziomu (maksymalnie 15% kosztów kwalifikowanych projektu). Niemniej nie była ona kluczowym czynnikiem w procesie ubiegania się o wsparcie;
- **Istotną barierę**, która przyczyniła się do umiarkowanego zainteresowania wsparciem w działaniu 1.2, były wymogi dotyczące sporządzania wniosków oraz liczby obowiązkowych załączników. Duże wymogi aplikacyjne wiązały się m. in. z tym, że pomoc zwrotna opiera się na podstawach normatywnych zbliżonych do dotacji bezzwrotnej. **Wykorzystanie formy instrumentów finansowych pozwoli ograniczyć liczbę wymaganych dokumentów. Uprości i przyspieszy również proces ubiegania się o wsparcie.**
- Należy również wskazać, że unijne **instrumenty finansowe** – w odróżnieniu od pomocy zwrotnej – **nie wiążą się z koniecznością monitorowania trwałości projektów.**

Projektując instrument finansowy w tym obszarze nie należy zapominać również o tym, że **duże przedsiębiorstwa posiadają lepszy dostęp do komercyjnego rynku finansowania**, w tym kapitałowego, niż mniejsze podmioty gospodarcze. Wpływa to ograniczająco na zainteresowanie dużych firm finansowaniem inwestycji ze środków publicznych. Niemniej **nadal występuje niezaspokojone zapotrzebowanie na finansowanie inwestycji w grupie MŚP oraz tzw. MidCaps<sup>79</sup>**, czyli dużych firm zatrudniających mniej niż 3 000 pracowników. Z drugiej strony, liczba potencjalnych beneficjentów w grupie dużych przedsiębiorstw jest ograniczona. Ogólnie funkcjonuje w Polsce 3,6 tys. takich firm, podczas gdy w całym kraju działa ponad 15 tys. średnich firm<sup>80</sup>. **Dlatego też proponujemy rozszerzyć grupę docelową beneficjentów także o średnie przedsiębiorstwa.**

<sup>78</sup> Z projektu Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (art. 6, ust.1, lit. h), wynika, że możliwość wsparcia jakichkolwiek jednostek spalania paliw kopalnych (w tym gazu ziemnego) ze środków UE w perspektywie finansowej 2021+ jest mało prawdopodobna.

<sup>79</sup> SMEs in Europe lack an estimated 400bn of bank-financing, Euler Hermes, Paryż 2019.

<sup>80</sup> Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw Polsce, PARP, Warszawa 2019.



### 5.3.2. Budynki użyteczności publicznej

Inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej były dotąd dofinansowane w poddziałaniu 1.3.1 w formie dotacji bezzwrotnej do 85% kosztów kwalifikowalnych (a w przypadku projektów pozakonkursowych – nawet do 100%). **Przesłanki, na których opierano się decydując o dotacyjnej formie wsparcia dla tego typu przedsięwzięć, nie uległy zasadniczym zmianom.** W przypadku państwowych jednostek budżetowych, zasadniczą kwestią jest brak autonomii finansowej, istotnie ograniczający możliwość zaciągania zobowiązań, w tym pożyczek na poczet prac termomodernizacyjnych. Dla uczelni wyższych czy jednostek badawczych, posiadających pewną autonomię finansową i mogących uzyskiwać przychody z działalności gospodarczej, nadal jednak podstawowym źródłem finansowania są środki budżetu państwa. Jak wskazują doświadczenia z wdrażania podszkalania 1.3.1, dla podmiotów tego typu, przy dofinansowaniu bezzwrotnym na poziomie 85%, już sama niekwalifikowalność VAT stanowiła istotną barierę w realizacji projektów termomodernizacyjnych. **Potencjalną skłonność do korzystania przez omawiane podmioty z instrumentów finansowych należy więc ocenić jako wysoce ograniczoną.** Jednocześnie, jak wskazano w rozdziale 2.2, zastosowana w poddziałaniu 1.3.1 dotacyjna forma wsparcia stymuluje realizację przedsięwzięć obejmujących bardzo szeroki zakres działań technicznych (głęboką termomodernizację), która niekoniecznie jest najbardziej efektywna kosztowo. Jeśli więc celem programu operacyjnego jest promowanie jak najgłębszych działań termomodernizacyjnych i maksymalizacji efektów ekologicznych, jakie mogą zostać uzyskane dla danego budynku publicznego, **forma dotacji bezzwrotnej będzie najbardziej odpowiednia.**

Potencjalnie uczelnie wyższe i jednostki badawcze mogłyby być odpowiednimi podmiotami dla realizacji inwestycji w poprawę efektywności energetycznej w formule ESCO<sup>81</sup>. Jak jednak wskazano w raporcie z badania ewaluacyjnego przeprowadzonego na zlecenie ME w 2017 r.<sup>82</sup>, stan rozwoju rynku ESCO w Polsce oceniany jest jako wstępny, liczba firm działających w formule ESCO jest niewielka, a sama formuła ESCO jest w Polsce mało rozpoznawalna i zrozumiała, brak jest też wiedzy nt. możliwości rozliczenia inwestycji prowadzonych w takiej formule przez podmioty publiczne. Czynniki te stanowią istotne bariery w szerszym wykorzystaniu tej formuły w perspektywie finansowej 2021+. **Do rozważenia pozostaje przeprowadzenie pilotażu wykorzystania środków UE w formie zwrotnej na projekty realizowane w przez firmy ESCO na rzecz jednostek sektora publicznego,** przy czym zachodzi obawa, że jeśli równolegle oferowane byłoby wsparcie dotacyjne na termomodernizację obiektów publicznych, trudno byłoby znaleźć podmioty publiczne zainteresowane tego typu nowatorską formułą. Wyniki wspomnianego wcześniej badania ewaluacyjnego wskazują na przychylnie przyjęcie możliwości dofinansowania zwrotnego przez firmy ESCO na realizację przedsięwzięć w sektorze publicznym.

### 5.3.3. Budynki wielorodzinne (wspólnoty/spółdzielnie)

Wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe w największym stopniu inwestują w poprawę efektywności energetycznej zarządzanych przez nie budynków. Są również najaktywniejszymi uczestnikami

---

<sup>81</sup> ESCO (*ang. Energy Service Company*) - przedsiębiorstwo usług energetycznych. Termin używany jest również jako formuła realizacji inwestycji z zakresu efektywności energetycznej, w której wyłoniony podmiot (firma ESCO) realizuje w imieniu inwestora działania mające na celu poprawę efektywności energetycznej w celu zmniejszenia kosztów eksploatacji obiektu.

<sup>82</sup> *Możliwości wdrażania instrumentu ESCO w ramach I osi priorytetowej Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020*, Kreatus, Bielsko-Biała 2017

programów termomodernizacyjnych w Polsce. Korzystają bardzo często ze środków zwrotnych<sup>83</sup>. Należy wskazać, że aż 90% beneficjentów krajowego Programu *Funduszu Termomodernizacji i Remontów* stanowiły spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe<sup>84</sup>. Inwestycje w termomodernizację budynków mieszkalnych przekładają się na oszczędności w zużyciu energii cieplnej i elektrycznej (opłat eksploatacyjnych), choć – jak wskazywali beneficjenci poddziałań 1.3.2 oraz 1.7.1 – nie są one z reguły na tyle duże, aby zrefinansować/pokryć w pełni nakłady inwestycyjne z tychże oszczędności. Z drugiej strony, **inwestycje w termomodernizację przynoszą również pośrednie korzyści**. Przyczyniają się do zwiększenia się wartości mieszkań i budynków m. in. poprzez:

- Polepszenia estetyki budynków i/lub ich otoczenia;
- Podniesienia komfortu termicznego mieszkańców, także w okresach letnich;
- Ograniczenia potrzeb remontowych w przyszłości dzięki zastosowaniu nowoczesnych materiałów w procesie kompleksowej termomodernizacji.

Korzystanie ze środków zwrotnych wiąże się wprawdzie – jak wskazywali beneficjenci poddziałania 1.3.2 i 1.7.1 – z koniecznością podwyższenia opłat na fundusz remontowy. Niemniej wysokość podwyżek nie stanowił czynnika uniemożliwiającego realizację inwestycji termomodernizacyjnych<sup>85</sup>. **Powyższe okoliczności wskazują na potrzebę kontynuowania wspierania działań termomodernizacyjnych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych w formie zwrotnej.**

W nadchodzącej perspektywie finansowej wsparcie zwrotne będzie mogło być oferowane jedynie w formie instrumentów finansowych, które nie będą mogłyby być umarzalna ani dostarczać innych korzyści bezzwrotnych. Niemniej należy wskazać, że – w odróżnieniu do instrumentów skierowanych do przedsiębiorców – **zachęta bezzwrotna stanowiła główną motywację do aplikowania o wsparcie w poddziałaniach 1.3.2 oraz 1.7.1**. Można tu wskazać przede wszystkim na następujące przyczyny takiej postawy beneficjentów:

- **Obecność innych, alternatywnych instrumentów wsparcia na poziomie krajowym.** W szczególności, Program *FTiR* zapewniał beneficjentom uzyskanie korzyści bezzwrotnej (premię termomodernizacyjnej). Również kryteria dostępu były – jak wskazywali beneficjenci – bardziej przystępne a czas oczekiwania na wsparcie – krótszy. W efekcie, główną motywacją do korzystania z pomocy zwrotnej był wyższy – niż w programie *FTiR* – poziom premii inwestycyjnej w stosunku do całkowitych kosztów projektu. Wpływ na decyzję inwestycyjną spółdzielni i wspólnot miała również oferta pożyczkowa poszczególnych WFOŚiGW. Przedstawiciele instytucji finansowych wskazywali, że czynnikiem znacząco utrudniającym dystrybucję instrumentu finansowego jest obecność instrumentów dotacyjnych lub częściowo umarzalnych. Nie można oczekiwać, że krajowy program *FTiR* – w najbliższych latach – przestanie funkcjonować lub jego oferta zostanie ograniczona;
- **Zaciąganie zobowiązań finansowych na przedsięwzięcia termomodernizacyjne** wymaga przekonania spółdzielców i właścicieli lokali. Jak wskazywali przedstawiciele beneficjentów w poddziałaniach 1.3.2 oraz 1.7.1, premia inwestycyjna dostarczała istotnego argumentu na rzecz przeprowadzenia inwestycji i pozwalała przełamywać niechęć części mieszkańców do sfinansowania inwestycji ze środków zewnętrznych;

---

<sup>83</sup> Wg danych zebranych przez Najwyższą Izbę Kontroli, wartość wsparcia bezzwrotnego w stosunku do całości udostępnionych środków zwracanych (pożyczek) sięgała 10%. Tak więc wsparcie zwrotne przeważało w strukturze finansowania inwestycji termomodernizacyjnych. Zob. NIK, *Efekty termomodernizacji wielorodzinnych budynków mieszkalnych będących w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, realizowanej z udziałem środków publicznych*, LLO. 430.005.2018, Warszawa 2019, s. 7.

<sup>84</sup> Wg danych zamieszczonych na stronie internetowej BGK.

<sup>85</sup> W deklaracjach beneficjentów, opłaty na rzecz spółdzielni lub wspólnoty wzrastały od 10% do 60% w stosunku do dotychczasowego ich poziomu.



- **Duża część zasobów budynków**, które charakteryzowała niska efektywność energetyczna, **zostało już w ostatnich kilkunastu latach częściowo zmodernizowana**. Jak wskazywali eksperci uczestniczący w badaniu, trudno będzie obecnie oczekiwać dużych oszczędności energii pierwotnej w inwestycjach, które nie będą stanowiły głębokiej termomodernizacji. Tego rodzaju działania inwestycyjne wymagają większych nakładów finansowych. W efekcie, może być również konieczne zapewnienie korzyści bezzwrotnej dla spółdzielni i wspólnot realizujących tego rodzaju droższe inwestycje.

**Powyższe okoliczności wskazują na potrzebę stworzenia** – w miejscu dotychczasowej pomocy zwrotnej – **instrumentu mieszanego, łączącego pożyczkę z dotacją. Proponowany instrument służby finansowaniu inwestycji w termomodernizację budynków spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych.** Tego rodzaju instrument mogłyby potencjalnie np. dystrybuować WFOŚiGW w regionach, jak ma to obecnie miejsce w ramach poddziałania 1.7.1<sup>86</sup>. Doświadczenie w dystrybucji pożyczek na rzecz tej grupy docelowej posiadają również instytucje dystrybuujące instrumenty finansowe w pięciu regionach w ramach RPO.

Należy wskazać, że uruchomienie instrumentu mieszanego nie rozwiąże jednak problemu jego konkurowania z krajowym Programem *FTiR*. Dla tego też **proponujemy rozważyć wdrażanie wsparcia na rzecz termomodernizacji w innej formie. Można byłoby** – wzorem programu Kredytu na innowacje technologiczne w poddziałaniu 3.2.2 POIR – **rozważyć oferowanie dotacji na umorzenie części kredytu komercyjnego po zrealizowaniu inwestycji przez spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe.** Instrument taki przyjąłby wówczas formę dotacji bezzwrotnej, połączonej wszakże z udzieleniem finansowania przez bank komercyjny (ang. *blending*)<sup>87</sup>. W istocie, **proponowana do rozważenia opcja wdrożeniowa byłaby zbliżona w sposobie funkcjonowania do obecnej premii termomodernizacyjnej FTiR.** Opierałaby się jednak na innych podstawach normatywnych (rozporządzeniu ogólnym oraz rozporządzeniu finansowym UE a nie ustawie krajowej) oraz źródłach kapitału publicznego (środki europejskie a nie budżetu państwa). **Rozwiązywałyby równocześnie problem konkurowania dwóch programów wsparcia w tym samym obszarze, gdyż za ich realizację odpowiedzialny byłby ten sam operator**, w tym przypadku – Bank Gospodarstwa Krajowego.

#### 5.3.4. Budynki komunalne

Dotychczasowe programy termomodernizacyjne nie wspierały w sposób szczególny termomodernizacji budynków stanowiących komunalny zasób mieszkaniowy gmin. Raport NIK wskazuje na istotne potrzeby inwestycyjne w zakresie termomodernizacji i remontu tych zasobów. Występuje problem z utrzymaniem w odpowiednim stanie technicznym wyeksploatowanej substancji mieszkaniowej, szczególnie tej o charakterze zabytkowym. Głównym źródłem finansowania gospodarki mieszkaniowej gmin są środki własne, stosunkowo rzadko korzystają z zewnętrznego finansowania takich inwestycji<sup>88</sup>.

**Powyższe okoliczności wskazywałyby na zasadność oferowania wsparcia inwestycji termomodernizacyjnych w budynkach komunalnych**, w tym w formie zwrotnej. Należy wskazać, że z formy zwrotnej mogły korzystać jednostki samorządu terytorialnego w ostatnim, trwającym jeszcze konkursie w poddziałaniu 1.7.1. Na takie zalecenie pozwalałaby jednak przede wszystkim odpowiednia sytuacja finansowa gmin w Polsce. W ostatnich latach **wzrosły znacząco wydatki JST, zarówno w**

<sup>86</sup> Należy wskazać, że udział WFOŚiGW w Katowicach przyczynił się do zwiększenia skali dystrybucji pomocy zwrotnej w ramach poddziałania 1.7.1.

<sup>87</sup> Jak wskazuje jedno z badań ewaluacyjnych zleconych bezpośrednio przez Komisję Europejską, takie rozwiązanie (łącznie kapitału prywatnego i wkładu UE) może się przyczynić do rozwoju rynku finansowego w danym kraju. Zob. Evaluation of Blending, ADE/Komisja Europejska, Louvain-la-Neuve 2016.

<sup>88</sup> NIK, Wykonanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej, KAP.430.018.2018, Warszawa 2019.

**grupie wydatków bieżących jak i inwestycyjnych**<sup>89</sup>. Z jednej strony, jest to następstwem zwiększenia zakresu zadań oraz poziomu inwestycji, z drugiej jednak efektem znacznego wzrostu większości kosztów wykonywania zadań. Jednocześnie – mimo braku ogólnej zmiany stanu zatrudnienia w JST w latach 2015-2018 – wzrosły nakłady na fundusz płac w tych podmiotach aż o 16%. Wpływ na kondycję sektora JST ma również wzrost kosztów bieżącego funkcjonowania, przejmowania długów i strat szpitali oraz coraz wyższe nakłady na oświatę. **Spadła zdolność do zaciągania zobowiązań.** Ponad 70% gmin uchwaliło budżet określający wystąpienie deficytu budżetowego. W 2018 r. łączny deficyt gmin wyniósł 5 707 mln zł. Jednocześnie łączne zadłużenie JST – na koniec 2018 r. – sięgało 76,1 mld zł<sup>90</sup>.

Tabela 18. Zestawienie liczby gmin, z uwzględnieniem zrealizowanego przez nie wyniku 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 deficytowych w ogólnej liczbie gmin dla danej kategorii gmin (w %)	71,7	70,6

Źródło: Sprawozdania roczne z wykonania budżetów gmin za 2018 r. (Min. Fin.)

Dodatkowo, należy wspomnieć o umniejszeniu się wpływów JST wynikających z ich partycypacji w podatku dochodowym od osób fizycznych, a które jest następstwem zmian wprowadzonych w 2019 r. Nie będzie to sprzyjało absorpcji środków unijnych, w tym w szczególności w formie zwrotnej. **Nie można zatem zalecić wykorzystania formy zwrotnej w odniesieniu do tej grupy docelowej. Można jedynie rozważyć przeprowadzenie pilotażu wykorzystania środków UE w formie zwrotnej na projekty realizowane w przez przedsiębiorstwa ESCO na rzecz gmin.** Niemniej obecność środków bezzwrotnych może ograniczyć zainteresowanie samorządów tym alternatywnym sposobem realizacji termomodernizacji budynków komunalnych.

Należy wskazać, że inną, potencjalną barierą dla oferowania wsparcia skierowanego do JST w zakresie termomodernizacji budynków komunalnych są oczekiwane zmiany w funkcjonowaniu krajowego Programu *FTiR*. Dotychczas jednostki samorządu terytorialnego stanowiły jedynie 3% inwestorów w strukturze wniosków o premie. Oczekiwane zmiany legislacyjne<sup>91</sup> przewidują, że gminy będą mogły skorzystać z premii na przedsięwzięcia termomodernizacyjne i remontowe na szczególnie korzystnych warunkach. Premia będzie sięgać 50% całkowitych kosztów przedsięwzięcia (60% w przypadku budynków zabytkowych). Zaofiarowania wsparcia unijnego na te cele wymagałoby więc zapewnienia wyższego poziomu dofinansowania (co jest możliwe **tylko** w przypadku dotacji). Możliwe jednak, że wsparcie ze środków UE wprowadziłoby instrument konkurencyjny do *FTiR*, co skutkowałoby niespójnością w prowadzonej polityce w tym obszarze. Z tych względów, jeśli zapowiadane zmiany legislacyjne wejdą w życie, **można rozważyć** możliwość zaangażowania środków UE w planowany instrument krajowy (w celu zwiększenia skali oddziaływania, przy potrzebach inwestycyjnych prawdopodobnie znacznie przekraczających możliwości *FTiR* bez pozyskania dodatkowych źródeł

<sup>89</sup> Raport dla Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na posiedzenie w dniu 17 lipca 2019 r. uzupełniony po debacie na posiedzeniach Komisji i Zespołu

<sup>90</sup> 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

<sup>91</sup> Rada Ministrów, Projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów, <https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r6205891655587,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-wspieraniu-termomodernizacji-i-remontow.html> [Data dostępu: 15.11.2019]



Rzeczpospolita  
Polska

Unia Europejska  
Europejskie Fundusze  
Strukturalne i Inwestycyjne



zasilających jego budżet). Z drugiej strony, należy podkreślić, że budynki komunalne stanowią własność gmin. Z tego względu, należy również rozważyć interwencję –w tym obszarze – w ramach regionalnych programów operacyjnych<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> Urzędy Marszałkowskie mogłyby wówczas dokonać szczegółowych analiz potrzeb inwestycyjnych gmin w zakresie termomodernizacji i remontów budynków komunalnych na terenie poszczególnych gmin w województwie i w ten sposób określić niezbędny zakres interwencji.

## 6. WNIOSKI

### Dotychczasowe efekty wsparcia

Zainteresowanie pomocą zwrotną oferowaną w działaniach 1.2, 1.3.2 i 1.7.1 było niższe niż oczekiwane. W przypadku działania 1.2, zasadniczą przyczyną była niska atrakcyjność oferowanej formy pomocy w porównaniu z finansowaniem komercyjnym (zwłaszcza biorąc pod uwagę znaczne obciążenia administracyjne związane z korzystaniem ze środków UE), a także konieczność dostosowania poziomu dofinansowania do wynikającego z luki finansowej, co eliminowało projekty rentowne z możliwości uzyskania wsparcia. W przypadku poddziałań 1.3.2 i 1.7.1, zasadniczą barierą stanowił zbyt duży stopień skomplikowania wymogów i zasad w odniesieniu do ograniczonych kompetencji wnioskodawców, oraz dostępność konkurencyjnego, łatwiej dostępnego instrumentu, finansowanego ze środków krajowych (premię termomodernizacyjnej z FTiR). Stopień wykorzystania alokacji środków UE przeznaczonej na omawiane poddziałania, w szczególności 1.2 i 1.3.2, jest znacznie niższy niż oczekiwano. W konsekwencji, zakładane efekty rzeczowe i ekologiczne programu dla PI 4.II nie zostaną osiągnięte. W przypadku PI 4.III, większość wyznaczonych na poziomie programu wartości celów realizowana jest także przez poddziałanie 1.3.1 (dotacje bezzwrotne) i ze względu na skalę finansową to wkład tego poddziałania będzie przeważał o możliwości osiągnięcia celów programu. Nie można jednak prognozować osiągnięcia zakładanej w POIiŚ liczby gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (wskaźnik przypisany tylko do poddziałań 1.3.2 i 1.7.1).

Większy niż oczekiwany popyt na pomoc zwrotną, świadczący o atrakcyjności tej formy wsparcia, odnotowano jedynie w poddziałaniu 1.1.1, przy czym ze względu na spowodowane czynnikami zewnętrznymi opóźnienia w przeprowadzeniu naboru dla projektów finansowanych w formie zwrotnej, nie zawarto jeszcze ani jednej umowy o dofinansowanie w formie zwrotnej w tym poddziałaniu.

Przeprowadzone analizy efektywności kosztowej przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną budynków (działania 1.2, 1.3.1, 1.3.2, 1.7.1) prowadzą do wniosku, że forma finansowania mogła mieć wpływ na decyzje inwestycyjne dotyczące zakresu działań modernizacyjnych, co przekłada się na skalę efektów ekologicznych osiąganych na poziomie projektów, a w konsekwencji także programu. W poddziałaniu 1.3.1, charakteryzującym się w tej grupie najmniej korzystną relacją efektów do poniesionych nakładów, kluczowym wyznacznikiem było osiągnięcie wysokiego standardu ekologicznego, mniejsze znaczenie miały natomiast kryteria efektywności kosztowej, które z kolei odgrywały kluczową rolę w przedsięwzięciach realizowanych przez przedsiębiorstwa w działaniu 1.2. Bezzwrotne formy finansowania lepiej sprawdzają się więc, jeżeli za cel przyjmuje się przeprowadzenie głębokich działań poprawiających efektywność energetyczną, które przyczyniają się do znacznego obniżenia zapotrzebowania na energię elektryczną i ciepłą budynków, tj. umożliwiają zbliżenie się do standardu budynków energooszczędnych, pasywnych, czy zeroemisyjnych. Zwrotne formy finansowania lepiej natomiast sprawdzają się, jeżeli za cel przyjmuje się maksymalizację efektów na poziomie całego programu, a nie danego budynku czy projektu. Jest to skutkiem stosowania przez beneficjentów przede wszystkim rachunku ekonomicznego na etapie planowania inwestycji, tj. wyboru rozwiązań charakteryzujących się najkorzystniejszą relacją kosztów do założonych efektów. Konsekwencją jest wyższa efektywność kosztowa całego przedsięwzięcia, jednak skala osiąganych efektów ekologicznych na poziomie projektu może być mniejsza niż w przypadku instrumentów bezzwrotnych.

### Uwarunkowania wdrażania pomocy zwrotnej

**Projekt nowego rozporządzenia ogólnego nie określa pomocy zwrotnej jako osobnej i niezależnej formy wsparcia.** Zwrotnymi formami wsparcia będą – w perspektywie na lata 2021-2027 – wyłącznie instrumenty finansowe.

**Wdrażanie pomocy zwrotnej utrudniały bariery o różnych charakterze.** Wśród nich należy wyróżnić złożoność i długość procesu aplikowania, wzrost kosztów wykonawstwa projektów inwestycyjnych, brak świadomości i wiedzy o oferowanym wsparciu.

**Pomoc zwrotna konkurowała z innymi formami wsparcia i programami pomocowymi.** Największy wpływ na wdrażanie instrumentów pomocy zwrotnej miały równoległe funkcjonujące instrumenty z obszaru termomodernizacji zasobów mieszkaniowych. Problem konkurowania nie dotyczył jedynie działania 1.2. Wnioskodawcy o pomoc zwrotną na inwestycje OZE prawie zawsze brali pod uwagę inne, alternatywne programy pomocowe, nawet jeśli wiązałyby się to z koniecznością modyfikacji (ograniczenia) projektu inwestycyjnego. Projektowanie przyszłych instrumentów finansowych UE w obszarze OZE wymaga ich uzgodnienia z krajowym Programem Priorytetowym *Energia Plus*.

Z punktu widzenia beneficjentów i wnioskodawców, **najważniejszymi korzyściami (parametrami) pomocy zwrotnej była jej wielkość, okres finansowania oraz niskie lub zerowe oprocentowanie.** Premia inwestycyjna stanowiła największą motywację do aplikowania jedynie w grupie docelowej spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych. Możliwość odroczenia spłaty pomocy zwrotnej w formie karencji nie była istotnym czynnikiem motywującym do aplikowania o wsparcie. Pomoc zwrotna wspierała na ogół projekty rentowne.

#### Proponowane formy wsparcia

**Dla jednostek wytwarzania energii cieplnej z OZE** (jednostki biomasowe i geotermalne), przy aktualnych uwarunkowaniach odpowiednią formą wsparcia wydaje się dotacja bezzwrotna, przede wszystkim ze względu na wysokie koszty inwestycyjne i operacyjne tego typu jednostek, przy jednoczesnych bardzo ograniczonych możliwościach uzyskania zwrotu nakładów inwestycyjnych na modernizację źródeł ze względu na konserwatywną politykę taryfową w sektorze ciepłownictwa systemowego oraz zmniejszające się, w wyniku termomodernizacji budynków zapotrzebowanie na ciepło. Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowaną sytuację podmiotów z sektora ciepłowniczego i możliwe przyszłe zmiany polityki taryfowej, w kontekście perspektywy finansowej 2021-2027 należałoby również rozważyć możliwość zastosowania instrumentu mieszanego, łączącego pożyczkę preferencyjną z dotacją.

**Wytwarzanie energii elektrycznej z OZE zasadniczo powinno być wspierane za pomocą instrumentów finansowych.** Niemniej należy rozważyć oferowanie wsparcia dotacyjnego, ale wyłącznie dla projektów, które wykorzystują źródła energii alternatywne względem wiatru i promieniowania słonecznego.

**Zasadne jest wykorzystanie instrumentów finansowych dla wspierania inwestycji przedsiębiorstw w poprawę efektywności energetycznej.** Forma zwrotna odpowiadała potrzebom tej grupy docelowej, w szczególności udostępniała finansowanie o niskim koszcie i długim okresie spłaty. **Wsparcie powinno być skierowane zarówno do dużych jak i średnich przedsiębiorstw.**

Odpowiednią formą wsparcia dla **inwestycji w poprawę efektywności energetycznej obiektów użyteczności publicznej** pozostaje dotacja. Potencjalną skłonność do korzystania przez podmioty publiczne z instrumentów finansowych należy ocenić jako bardzo niską, co jest związane z ograniczoną autonomią finansową (podstawowym źródłem finansowania ich działalności są środki budżetu państwa). Sugerowane jest natomiast przeprowadzenie pilotażu wykorzystania środków UE w formie zwrotnej na projekty realizowane w przez firmy ESCO na rzecz jednostek sektora publicznego.

**Zasadne jest kontynuowanie wspierania inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynków wielorodzinnych (spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych) w formie zwrotnej.** Wsparcie powinno zawierać również korzyść bezzwrotną. Może ona przyjąć formę instrumentu mieszanego lub dotacji na umorzenie części kredytu komercyjnego. **Można również rozważyć wspieranie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej budynków komunalnych w formie dotacji ze środków europejskich.** Decyzję taką powinno poprzedzać jednak rozstrzygnięcie dotyczące poziomu interwencji (regionalnego czy też krajowego).

Dla inwestycji w **jednostki kogeneracyjne**, w związku z wejściem w życie ustawowego systemu wsparcia dla produkcji energii elektrycznej w wysokosprawnej kogeneracji, **można rozważyć zastosowanie zwrotnej formy dofinansowania.** Ze względu jednak na fakt, że w okresie wdrażania nowej perspektywy finansowej uwarunkowania związane ze wsparciem ustawowym dla tego typu inwestycji mogą się istotnie zmienić, a rynek biogazowy i biomasowy są w Polsce na wczesnym etapie rozwoju, w przypadku kogeneracji biomasowej i biogazowej należałoby wziąć pod uwagę dodatkowo możliwość oferowania wsparcia bezzwrotnego, np. w ramach instrumentu mieszanego.