

Załącznik do uchwały nr 6761/VI/23
Zarządu Województwa Dolnośląskiego
z dnia 11 kwietnia 2023 r.

Raport końcowy z realizacji etapu I umowy na „Świadczenie eksperckiej usługi doradczej, polegającej na wykonaniu prac koncepcyjnych, analitycznych i redakcyjnych prowadzących do sporządzenia oceny ex – ante dotyczącej instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego w okresie 2021-2027 wraz z merytorycznym wsparciem doradczym w zakresie instrumentów finansowych na etapie negocjacji programu z Komisją Europejską”

Ocena ex-ante instrumentów finansowych wdrażanych w ramach Programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027

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

ul. Ku Wiśle 7, 00-707 Warszawa

tel. 22 256 39 00

biuro@pag-uniconsult.pl

www.pag-uniconsult.pl

Imapp Consulting Sp. z o.o.

ul. Twarda 44, 00-831 Warszawa

hello@imapp.consulting

www.imapp.consulting.eu



PAG Uniconsult



imapp consulting

Warszawa, 30 maja 2022 r.

Streszczenie

Niniejsze badanie zostało zrealizowane przez konsorcjum firm PAG Uniconsult oraz Imapp Consulting na zlecenie Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego. Jego celem była ocena i rekomendacja form wsparcia w programie Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027. Poniżej przedstawiamy kluczowe wnioski z badania.

Zmiany w zasadach wdrażania instrumentów finansowych i mieszanych w okresie 2021-2027 oraz potencjalne bariery wdrożeniowe

Zasadniczą zmianą, w stosunku do okresu 2014-2020, jest dopuszczenie łączenia finansowania zwrotnego i bezzwrotnego w ramach jednego instrumentu, wdrażanego przez pośrednika finansowego. Warunkiem jest to, aby udział komponentu bezzwrotnego był co najwyżej równy udziałowi komponentu zwrotnego. Pewnym wyzwaniem będzie natomiast z pewnością kwestia zasad wykorzystywania wkładu własnego pośrednika finansowego do finansowania części bezzwrotnej wsparcia, co do zasady wkład ten powinien być pośrednikom zwracany, czy to przez menedżera funduszu powierniczego, czy to ze spłat z udzielonego finansowania. Problemem może być też kwestia wnoszenia wkładu własnego przez pośrednika finansowego, zapewne będzie on wymagany w wysokości 30% (o ile nie zostaną zapewnione dodatkowe środki z budżetu państwa), tej wielkości wkład będzie w stanie zapewnić tylko bardzo niewielkie grono pośredników. Dlatego też należy kontynuować tzw. linię finansową, oferowaną przez Dolnośląski Fundusz Rozwoju, ubiegać się o wsparcie z budżetu państwa w celu obniżenia wkładu pośredników, a także koniecznie stosować rynkowe oprocentowanie wkładu własnego pośredników finansowych.

Potrzeby inwestycyjne JST i potencjał do zastosowania IF

Ponad 80% przedstawicieli samorządów zadeklarowało, że części planowanych inwestycji w ciągu ostatnich 3 latach nie udało się zrealizować. Głównym powodem był brak środków finansowych, w tym także nieskuteczne ubieganie się o wsparcie dotacyjne. W żadnym z badanych JST odmowa przyznania kredytu nie była wskazywana jako istotny czynnik powstrzymujący przed realizacją planowanych inwestycji.

Swoje przyszłe plany inwestycyjne samorzady chcą sfinansować ze środków własnych, dotacji z FEDS i innych dotacji publicznych. We wstępnych planach nie znajdują się ani komercyjne, ani preferencyjne instrumenty zwrotne. Jednak pewien potencjał dostrzegalny jest w przypadku instrumentów oferujących umorzenia na poziomie około 30%, przy zachowaniu preferencyjnego oprocentowania na poziomie około 1% rocznie. Duże rozdrobnienie w zakresie obszarów do zastosowania instrumentów finansowych uniemożliwia zaproponowanie konkretnego instrumentu w wybranych celach szczegółowych, który osiągnąłby masę krytyczną uzasadniającą jego uruchomienie. Widać jednak, że dla części samorządów ta forma finansowania może być alternatywą wobec dotacji o niskiej intensywności wsparcia, a może także stanowić ważny element montażu

finansowego (np. na wkład własny do inwestycji dotacyjnych). Sytuacja JST w zakresie osiągniętego poziomu zadłużenia jest zróżnicowana. Część samorządów wykorzystała większość limitu, wynikającego z szacunków ustawowych, ale co trzecia JST jest w wystarczająco bezpiecznej sytuacji, aby zaciągnąć nowe zobowiązania. Sytuacja gmin i powiatów jest jednak niepewna, co powstrzymuje te instytucje przed zaciągnięciem kolejnych kredytów i pożyczek.

Potrzeby inwestycyjne MŚP oraz luka finansowa.

Przeprowadzone analizy wskazują na znaczącą wartość inwestycji, z których firmy sektora MŚP zrezygnowały w 2021 r. z powodu braku odpowiednich środków finansowych. Łącznie wyniosły one niemal 35 mld zł, z czego zdecydowana większość przypadła na mikroprzedsiębiorstwa (30,9 mld zł). Większość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych przypada na inwestycje mieszące się w celu polityki 1, z dominującym udziałem inwestycji zwiększających zdolności produkcyjne (20,5 mld zł). Istotną wartość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych zdiagnozowano również w obszarach mieszczących się w zakresie wsparcia z celu polityki 2, w tym efektywności energetycznej i OZE. Częściowo brak realizacji potrzeb inwestycyjnych wynikał z istnienia luki finansowej, tj. braku możliwości uzyskania środków na rynku finansowym (w tym odmowy przyznania finansowania zwrotnego lub rezygnacji z ubiegania się o środki z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania). Ogółem, wartość luki finansowej w sektorze MŚP oszacowano na 8,2 mld zł, z czego 2,8 mld zł stanowi luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego (w tym firmy mikro – 2,5 mld zł, małe – 155 mln zł, średnie – 183 mln zł), a 5,4 mld zł – luka braku aplikowania o środki zewnętrzne (w tym firmy mikro – 4,8 mld zł, małe – 398 mln zł, średnie – 369 mln zł).

Możliwość i zasadność zastosowania instrumentów finansowych w ramach poszczególnych priorytetów/celów szczegółowych.

W sferze interwencji FEDS, objętej **Priorytetem 1** Programu (CP 1) planowane są rozmaite typy projektów, dostosowane do obszarów tematycznych celów szczegółowych interwencji. Typy projektów (ukierunkowanie tematyczne) oraz cele szczegółowe interwencji wyznaczają możliwości stosowania instrumentów finansowych. Instrumenty finansowe, jako zasadną formę wsparcia, wskazujemy dla działań wspierających innowacyjność, wzrost i konkurencyjność dolnośląskiego sektora MŚP, uwzględnionych w CS 1iii. Projekty tego rodzaju mają charakter dochodowy, co oznacza, że odpowiadają one logice stosowania instrumentów finansowych. W związku z tym, proponujemy dwa, podobne instrumenty dłużne (pożyczki), jednak zróżnicowane co do kwoty finansowania oraz wielkości odbiorcy ostatecznego (jeden z tych instrumentów przeznaczony jest wyłącznie dla mikro i małych przedsiębiorstw, drugi dla całego spektrum sektora MŚP; instrument ten przewiduje również finansowanie inwestycji w obszarach zgodnych z Dolnośląskimi Inteligentnymi Specjalizacjami – będzie więc służyć rozwojowi tych specjalizacji). Natomiast oba instrumenty dotyczą podobnego zakresu tematycznego inwestycji, obejmującego: wdrożenia

wyników prac badawczo-rozwojowych, inwestycje zapewniające wzrost produktywności, prowadzące do zmiany modelu biznesowego na cyfrowy, inwestycje w zakresie kompleksowej automatyzacji / robotyzacji procesów wytwórczych / usługowych wreszcie inwestycje, dotyczące rozbudowy zakładu i zdolności produkcyjnych. W celu zapewnienia odpowiednich zachęt inwestycyjnych, oba instrumenty finansowe zaprojektowano jako rozwiązania mieszane. Ich proponowana konstrukcja obejmuje, w przypadku określonych efektów inwestycji tj. wdrożenia wyników działalności B+R, prowadzących do innowacji produktowej lub procesowej, a także tworzenia innowacji produktowych lub procesowych w skali co najmniej rynku krajowego – umorzenia do wysokości 20% kapitału zaciągniętej pożyczki. Parametry obu instrumentów przewidują dodatkowo określone preferencje (m.in. preferencyjne oprocentowanie, czy też możliwość sfinansowania nakładów inwestycyjnych w pełnej ich skali – brak konieczności wniesienia wkładu własnego).

Jeśli chodzi o inne typy projektów, uwzględnione w pozostałych celach szczegółowych CP 1, to nie widzimy w ich przypadku wystarczającego potencjału do stosowania instrumentów finansowych. Jest tak (m.in.) w sferze projektów aktywizujących i wspomagających działalność badawczo-rozwojową (CS 1i) – głównie ze względu na wysokie ryzyka dotyczące wykonalności przedsięwzięć, związane z niepewnością wyniku badań, a także niekorzystne doświadczenia, dotyczące uruchamiania instrumentów finansowych w sferze B+R. Z kolei w sferze interwencji objętej CS 1ii oraz CS 1iv nieadekwatność stosowania instrumentów finansowych wynika ze specyficznego charakteru planowanych tu projektów. Mianowicie, mają one charakter przedsięwzięć celu publicznego (CS 1ii – wspieranie rozwoju e-usług publicznych) lub też dotyczą działań systemowych, prowadzących do kształtowania warunków sprzyjających rozwojowi działalności gospodarczej w regionie (np. monitoring funkcjonowania inteligentnych specjalizacji regionalnych, wsparcie usieciowienia i współpracy aktorów regionalnego systemu innowacji). Działania o charakterze systemowym przewidziano także w spektrum interwencji CS 1iii – w tym jednak przypadku również charakterystyczny jest systemowy cel interwencji (np. wspieranie rozwoju infrastruktury biznesowej, promocja gospodarcza regionu). Ostatecznie, jeśli chodzi o CS 1iii, to proponujemy (zgodnie z założeniami Programu) podział przyporządkowanej tu alokacji pomiędzy instrumenty finansowe i wsparcie bezzwrotne.

Interwencja w ramach **Priorytetu 2** obejmuje pięć celów szczegółowych. Dwa pierwsze (CS 2i oraz 2ii) dotyczą zagadnień związanych z poprawą efektywności energetycznej i OZE.

W obszarze efektywności energetycznej, ze względu, z jednej strony na generowane oszczędności w kosztach zużycia energii, z drugiej, na często relatywnie długi okres zwrotu z inwestycji i konieczność wygenerowania odpowiedniego efektu zachęty, widzimy potencjał do zastosowania instrumentów mieszanych, a w niektórych obszarach również wsparcia dotacyjnego. W przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, bardziej uzasadnione jest w naszej ocenie wsparcie dotacyjne lub

mieszane ze znaczącym (do 50%) komponentem bezzwrotnym. Wsparcie w formie instrumentów mieszanych rekomendujemy w obszarze zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym. W tym wypadku, budynki zabytkowe powinny być uprawnione do uzyskania wyższego umorzenia. Dodatkowy komponent umorzeniowy rekomendujemy przy wsparciu budynków zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym. W przypadku mieszkań komunalnych, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego, m.in. ze względu na silną konkurencję ze środków FTiR. W przypadku firm sektora MŚP, rekomendujemy wsparcie w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, potencjalnie z niewielkim komponentem bezzwrotnym.

W obszarze OZE, widzimy potencjał do zastosowania zróżnicowanych form wsparcia, w zależności od typu projektu. Preferencyjne wsparcie zwrotne powinno być optymalną formą wsparcia podmiotów produkujących energię na sprzedaż (przede wszystkim farm fotowoltaicznych, jeśli ich wsparcie będzie dopuszczone na poziomie regionalnym). W przypadku inwestycji w OZE do produkcji energii na własne potrzeby, rekomendujemy wsparcie w formie instrumentów mieszanych (z dodatkowym umorzeniem za magazyny energii i dla budynków użyteczności publicznej). Umorzenie byłoby wyższe w przypadku instalacji OZE do produkcji energii cieplnej. W przypadku projektów kierowanych do budynków jednorodzinnych, proponujemy wsparcie w formule grantów o obniżonej intensywności (do 50%), optymalnie ukierunkowanych na łączenie instalacji fotowoltaicznych z pompami ciepła (aby zapewnić obniżenie emisji na poziomie lokalnym). W tym przypadku, formuła dotacyjna wynika przede wszystkim ze względów wdrożeniowych.

Kolejne cele dotyczą rozwoju gospodarki wodno-ściekowej (2vi), ochrony przyrody i klimatu (2vii) oraz mobilności miejskiej i aglomeracyjnej (2viii). Ze względu na znaczenie działań związanych z rozwojem gospodarki wodno-ściekowej oraz ochrony przyrody dla ochrony środowiska i jakości życia mieszkańców regionu, działania te powinny być finansowane w formule dotacyjnej. W innym przypadku istnieje ryzyko zaniechania części z potrzebnych inwestycji, szczególnie, że duża część z nich – głównie działania w ramach CS 2vii – ma charakter niedochodowy i niegenerujący bezpośrednich oszczędności po stronie beneficjentów.

Interwencja w ramach **Priorytetu 3** obejmuje tylko jeden cel szczegółowy (CS 3ii), dotyczący rozwoju i poprawy zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności. Ze względu na to, że praktycznie wszystkie typy projektów dotyczą rozwoju infrastruktury, a więc nie mają bezpośredniego przełożenia na dochody, proponujemy ich finansowanie w formie bezzwrotnej.

W ramach **Priorytetu 4** mają być finansowane projekty w ramach dwóch celów szczegółowych: w CS 4v (rozwój opieki zdrowotnej) wobec niezbyt dobrej sytuacji finansowej SP ZOZ oraz w wielu przypadkach wysokiego poziomu zadłużenia, rekomendujemy

zastosowanie instrumentów bezzwrotnych, analogicznie w ramach CS 4vi (zrównoważona turystyka i kultura) planowane w ramach FEDS typy projektów nie mają charakteru komercyjnego, stąd też powinny być finansowane bezzwrotnie.

Wsparcie w **Priorytecie 5** przewiduje szeroki zakres możliwych do realizacji inwestycji, w tym w szczególności poświęconych rozwojowi przestrzeni publicznych, turystyki, aktywizacji i integracji społecznej, sportu i rekreacji. Planowane przedsięwzięcia nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności, co jest głównym wyznacznikiem w przypadku zasadności wdrażanych instrumentów finansowych, w szczególności w przypadku wdrażania ich głównie przez podmioty publiczne. Choć istnieje pewna luka w zakresie finansowania inwestycji publicznych, która współwystępuje z ograniczoną skłonnością do finansowania pewnych przedsięwzięć samorządowych z wykorzystaniem preferencyjnego wsparcia zwrotnego, wydaje się że potencjał ten jest zbyt niski, aby uruchamiać instrument finansowy w CS 5i.

W ramach **Priorytetu 6** mają być finansowane projekty w ramach siedmiu celów szczegółowych. W ramach CS 4a (aktywizacja osób na rynku pracy) wsparcie samozatrudnienia w formie IF ma być finansowane z poziomu krajowego, pozostałe typy projektów nie kwalifikują się zaś do finansowania w formie zwrotnej. W ramach CS 4b (rozwój instytucji rynku pracy) planowany zakres wsparcia może być wyłącznie finansowany w formie bezzwrotnej, analogicznie w ramach CS 4d (adaptacja do zmian na rynku pracy), oraz 4h (aktywna integracja) – w tym ostatnim przypadku potencjalnie kwalifikujące się do zastosowania instrumentów finansowych wsparcie ekonomii społecznej będzie finansowane w formie instrumentów finansowych z poziomu krajowego. Analogicznie, w ramach CS 4i (integracja migrantów) nie widzimy możliwości zastosowania innej formy wsparcia, niż dotacje. Z kolei Interwencja planowana w obszarze rozwoju usług społecznych i zdrowotnych (CS 4k) jest bardzo zróżnicowana, jednak główną ideą stojącą za całym wachlarzem form wsparcia jest deinstytucjonalizacja w celu zwiększenia jakości usług i ich dostępności. Projekty mają stanowić pomoc w szczególności dla osób z grup defaworyzowanych, a większość podmiotów je wdrażających stanowić będą instytucje publiczne lub organizacje pozarządowe, które co do zasady nie działają dla zysku. Tym samym wsparcie w tym CS powinno mieć charakter wyłącznie dotacyjny. Podobnie jak w przypadku CS 4l, który koncentruje się na integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci.

Priorytet 7 przewiduje wsparcie na rzecz zwiększonej dostępności do wysokiej jakości edukacji dzieci i młodzieży oraz kształcenia osób dorosłych. Wsparcie w zakresie dostępu do edukacji (CS 4f) ma wyraźny charakter wskazujący na konieczność wsparcia dotacyjnego. Potencjalni prywatni inwestorzy nie mają możliwości wytworzenia odpowiedniej masy krytycznej dla uruchomienia dedykowanego im instrumentu, zwłaszcza, że wsparcie ma charakter nieinwestycyjny. Wszystkie pozostałe działania mają charakter niedochodowy i nie

generujący oszczędności. W zakresie kształcenia dorosłych (CS 4g), mimo pozytywnych doświadczeń z POWER w zakresie wsparcia zwrotnego, w celu osiągnięcia silnego efektu zachęty w regionie proponujemy pozostać przy dotacjach, nawet jeśli potencjalnie część uczestników może poprawić swoją sytuację zawodową dzięki wsparciu, w tym uzyskać wyższe dochody.

Priorytet 8 dedykowany jest wsparciu obszarów narażonych na szczególnie dotkliwe skutki transformacji w kierunku gospodarki niskoemisyjnej. Wsparcie finansowane ze środków Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (dalej FST) dedykowane jest w FEDS subregionowi wałbrzyskiemu wraz z powiązonym z nim funkcjonalnie powiatem kamiennogórskim oraz powiat zgorzeleckim. Na tych obszarach możliwa będzie realizacji szerokiego zakresu działań związanych z ich transformacją społeczną, gospodarczą i środowiskową. Zgodnie z przepisami rozporządzenia o FST wsparcie to udzielane jest w formie dotacji.

Executive summary

This study was carried out by a consortium of PAG Uniconsult and Imapp Consulting on behalf of the Marshal's Office of the Lower Silesian Voivodeship. Its aim was to assess and recommend forms of support in the European Funds for Dolny Śląsk 2021-2027 programme (FEDS). Below are the key findings of the study.

Changes in the rules for the implementation of financial and mixed instruments in the period 2021-2027 and potential implementation barriers

Compared to the 2014-2020 period, the fundamental change is the possibility of combining repayable and non-repayable financing under a single instrument implemented by a financial intermediary. The condition is that the share of the non-repayable component must be at most equal to the percentage of the repayable component. However, a certain challenge will undoubtedly be the issue of the rules for using the financial intermediary's contribution to finance the non-repayable part of the support; as a rule, this contribution should be returned to intermediaries, either by the holding fund manager or from repayments from the financing granted. The matter of the financial intermediary's contribution may also be a problem; it will probably be required in the amount of 30% (unless additional funds from the state budget are provided), and only a very small group of intermediaries will be able to deliver this size of the contribution. Therefore, it is necessary to continue the so-called financial line offered by the Lower Silesian Development Fund, apply for support from the state budget to reduce the contribution of intermediaries, and it is essential to apply the market interest rate on the contribution of financial intermediaries.

Investment needs of local government units and the potential to apply FI

Over 80% of representatives of local governments declared that they could not implement some of the planned investments in the last three years. The main reason was the lack of financial resources, including an unsuccessful application for grant support. In none of the examined local government units, the refusal to grant a loan was indicated as a significant factor preventing the implementation of planned investments.

Local governments want to finance their future investment plans from their own resources, grants from the European Funds for Dolny Śląsk programme and other public subsidies. The initial plans include neither commercial nor preferential repayable instruments. However, some potential can be observed in the case of instruments offering write-offs of around 30% while maintaining a preferential interest rate of approx. 1% per annum. The high fragmentation of areas for the use of financial instruments makes it impossible to propose a specific instrument for selected specific objectives that would reach a critical mass justifying its launch. However, it can be seen that for some local governments, this form of financing may be an alternative to grants with low support intensity and may also be an essential element of financial structure (e.g. for own contribution to grant-based

investments). The situation of local government units in terms of the achieved level of debt is diverse. Some local governments have used most of the limit resulting from statutory estimates, but every third local government unit is in a sufficiently safe situation to incur new liabilities. However, the financial situation of municipalities and poviats is uncertain, which prevents these institutions from contracting further credits and loans.

Investment needs of SMEs and financing gap

The analyses carried out indicate a significant value of investments that SMEs relinquished in 2021 due to inadequate financial resources. In total, these amounted to almost PLN 35 billion, of which the vast majority fell on micro-enterprises (PLN 30.9 billion). Most unfulfilled investment needs relate to investments within Policy Objective 1, with a dominant share of investments increasing production capacity (PLN 20.5 billion). A considerable value of unfulfilled investment needs has also been identified in areas falling within the scope of support under Policy Objective 2, including energy efficiency and RES. Part of the failure to meet the investment needs was attributable to the existence of a financing gap, i.e. the inability to obtain funds on the financial market (including the refusal to grant repayable financing or the withdrawal from applying for funds due to the belief that it is impossible to obtain such funding). In total, the value of the financial gap in the SME sector was estimated at PLN 8.2 billion, of which PLN 2.8 billion accounts for the gap of unallocated external financing (including micro companies – PLN 2.5 billion, small enterprises – PLN 155 million, medium enterprises – PLN 183 million), and PLN 5.4 billion – the gap of non-application for external funds (including micro companies – PLN 4.8 billion, small enterprises – PLN 398 million, medium enterprises – PLN 369 million).

The feasibility and appropriateness of using financial instruments within individual priorities/specific objectives

In the area of European Funds for Dolny Śląsk intervention covered by **Priority 1** of the Programme (PO 1), various types of projects are planned and adapted to the thematic areas of the specific objectives of the intervention. The types of projects (thematic focus) and the specific objectives of the intervention determine the possibilities for the use of financial instruments. As an appropriate form of support, we indicate financial instruments for activities supporting innovation, growth and competitiveness of the Lower Silesian SME sector, included in Specific Objective (SO) 1iii. Projects of this kind are of a profitable nature, which means that they correspond to the logic of using financial instruments. Therefore, we propose two similar debt instruments (loans) but differentiated in terms of the amount of financing and the size of the final recipient (one of these instruments is intended only for micro companies and small enterprises, the other for the entire spectrum of the SME sector; this instrument also provides for financing investments in areas compatible with Dolny Śląsk Smart Specializations – so it will serve the development of these specializations). On the other hand, both instruments concern a similar thematic scope of investments, including

implementation of the results of R&D works, investments ensuring productivity growth, leading to a change of business model to digital, investments in comprehensive automation/robotization of manufacturing/service processes and finally investments in expanding plant and production capacity. Both financial instruments are designed as mixed solutions to provide appropriate investment incentives. Their proposed construction includes, in the case of specific investment effects, i.e. the implementation of R&D results leading to product or process innovation, as well as the creation of product or process innovations on the scale of at least the domestic market – write-offs up to 20% of the loan's capital. The parameters of both instruments also provide for specific preferences (among others – preferential interest rates or the possibility of financing full-scale capital expenditures – with no need to make a contribution).

Regarding the other types of projects included in the other specific objectives of PO 1, we do not see sufficient potential for using financial instruments. This is the case (among others) in the field of projects activating and supporting research and development activities (SO 1i) – mainly due to the high risks regarding the feasibility of projects, related to the uncertainty of the research result, as well as unfavourable experience regarding the launch of financial instruments in the R&D area. On the other hand, as regards intervention covered by SO 1ii and SO 1iv, the inadequacy of the use of financial instruments stems from the specific nature of the projects planned here. Namely, these projects have the character of public purpose projects (SO 1ii – supporting the development of public e-services), or they concern systemic activities leading to the formation of conditions conducive to the development of economic activity in the region (e.g. monitoring the functioning of smart regional specializations, support for networking and cooperation of players of the regional innovation system). Systemic activities are also provided for in the SO 1i intervention spectrum – however, in this case, the systemic purpose of the intervention is also characteristic (e.g. supporting the development of business infrastructure and economic promotion of the region). Finally, as far as SO 1i is concerned, we propose (under the Programme's assumptions) the division of the allocation assigned here between financial instruments and non-repayable support.

The intervention under **Priority 2** comprises five specific objectives. The first two (SO 2i and 2ii) concern issues related to improving energy efficiency and RES.

In the area of energy efficiency, due on the one hand to the savings generated in energy consumption costs, on the other hand, to the often relatively long payback period and the need to generate an appropriate incentive effect, we see the potential to use mixed instruments and, in some areas, also grant-based support. In the case of complex energy modernization projects of public buildings, in our opinion, grant support or mixed support with a significant (up to 50%) non-repayable component is more justified. We recommend support in the form of mixed instruments in the area of increasing energy efficiency in the residential sector. In this case, historic buildings should be entitled to a higher write-off. An

additional write-off component is recommended for the support of buildings inhabited by people at risk of energy poverty. In the case of public housing, we propose using grant-based support, among others, due to strong competition from Thermo-Modernisation and Renovation Fund (*FTiR*). In the case of companies from the SME sector, we recommend support in the form of preferential interest-bearing loans, potentially with a small non-repayable component.

In the area of RES, we see the potential to use various forms of support, depending on the type of project. Preferential repayable support should be the optimal form of support for entities producing energy for sale (primarily photovoltaic farms if support for them is allowed at the regional level). In the case of investments in RES for the production of energy for own needs, we recommend support in the form of mixed instruments (with additional write-off for energy storage and public buildings). The write-off would be higher in the case of RES installations for the production of thermal energy. In the case of projects addressed to single-family buildings, we offer support in the form of grants with reduced intensity (up to 50%), optimally aimed at combining photovoltaic installations with heat pumps (to ensure reduction of emissions at the local level). In this case, the grant formula stems primarily from implementation reasons.

Further objectives concern the development of water and sewage management systems (2vi), nature and climate protection (2vii) and urban and agglomeration mobility (2viii). Due to the importance of activities related to the development of water and sewage management and nature protection to protect the environment and the quality of life of the region's inhabitants, these activities should be financed through grants. Otherwise, there is a risk that some of the necessary investments will be ceased, especially since a large part of them – mainly activities under SO 2vii – are non-profitable and do not generate direct savings on the part of the beneficiaries.

The intervention under **Priority 3** covers only one specific objective (SO 3ii), which addresses the development and improvement of sustainable, smart and intermodal mobility. Since virtually all types of projects concern infrastructure development and do not translate directly to revenues, we propose that these be financed through a non-repayable instrument.

Under **Priority 4**, projects are to be financed under two specific objectives: in SO 4v (development of health care) given the not very good financial situation of public healthcare centres (*SP ZOZ*) and, in many cases, high level of debt, we recommend the use of non-repayable instruments, similarly under SO 4vi (sustainable tourism and culture) the types of projects planned under the European Funds for Dolny Śląsk are not commercial; therefore, they should be financed with non-repayable instruments.

Support under **Priority 5** provides for a wide range of possible investments, particularly those committed to developing public spaces, tourism, activation and social integration,

sports and recreation. The planned projects do not demonstrate the potential to generate revenues or direct savings, which is the primary determinant of the reasonableness of the financial instruments implemented, particularly in the case of their implementation mainly by public entities. While there is a certain gap in the financing of public investments, which coexists with a limited propensity to finance certain local government projects using preferential repayable support, this potential appears to be too low to mobilise the financial instrument under SO 5i.

Priority 6 is dedicated to financing projects under seven specific objectives. Under SO 4a (activation of people on the labour market), support for self-employment in the form of FI is to be financed from the national level, while other types of projects are not eligible for repayable funding. Under SO 4b (development of labour market institutions), the planned scope of support can only be financed in a non-repayable form; similarly, under SO 4d (adaptation to changes in the labour market) and 4h (active integration) – in the latter case, the support for social economy, potentially eligible for the use of financial instruments, will be financed in the form of financial instruments from the national level.

Similarly, under SO 4i (integration of migrants), we do not see the possibility of using any other form of support than grants. In turn, the intervention planned in the development of social and health services (SO 4k) is very diverse, but the main idea behind the whole range of forms of support is deinstitutionalization in order to increase the quality of services and their availability. The projects are intended to provide assistance, particularly to people from disadvantaged groups, and most of the entities implementing them will be public institutions or non-governmental organizations that generally do not operate for profit. Thus, support under this Specific Objective should be of a grant-only nature. As in the case of SO 4l, which focuses on the social integration of people at risk of poverty or social exclusion, including the most deprived people and children.

Priority 7 provides support for increased access to quality education for children and young people and adult learning. Support for access to education (SO 4f) is indicative of the need for grant support. Potential private investors cannot create an adequate critical mass for launching a dedicated instrument, especially since the support bears a non-investment character. All other activities are non-profitable and do not generate savings. In the field of adult learning (SO 4g), despite the positive experience with POWER in the field of repayable support, to achieve a strong incentive effect in the region, we propose to stick to grants, even if potentially some participants can improve their professional situation owing to the support, also by obtaining higher income.

Priority 8 is dedicated to supporting areas exposed to the exceptionally severe effects of the transition toward a low-carbon economy. The support financed from the Just Transition Fund (hereinafter JTF) is dedicated in the European Funds for Lower Silesia to the Wałbrzych subregion and the functionally related Kamienna Góra powiat and Zgorzelec powiat. In these

areas, it will be possible to implement a wide range of activities related to their social, economic and environmental transformation. Under the provisions of the JTF Regulation, this support is provided in the form of grants.

Wykaz skrótów

Skrót/pojęcie	Pełna nazwa/definicja
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego
B+R / B+R+I	Działalność badawczo-rozwojowa / badawczo-rozwojowa i innowacyjna
BUR	Baza Usług Rozwojowych
CATI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą telefoniczną
CAWI	Wywiad kwestionariuszowy realizowany drogą internetową
DFR	Dolnośląski Fundusz Rozwoju
DSI	Dolnośląska Strategia Innowacji
EFSI	Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (2014-2020)
EPC	Energy Performance Contract
FENG	Fundusze dla Nowoczesnej Gospodarki, 2021-2027
FENIKS	Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko
FEDS	Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027
FIP	Feed-in-premium, system dopłat do ceny rynkowej dla OZE
FTiR	Fundusz Termomodernizacji i Remontów
GPR	Gminny Program Rewitalizacji
GOZ	Gospodarka obiegu zamkniętego
GUS	Główny Urząd Statystyczny
IF	Instrumenty finansowe
IZ FEDS	Instytucja Zarządzająca Programem Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027
IZ RPO WD	Instytucja Zarządzająca Regionalnym Programem Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020
JST	Jednostka samorządu terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KPO	Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności
KPOŚK	Krajowy Program Oczyszczania Ścieków Komunalnych
LPR	Lokalny program rewitalizacji
MFIPR	Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej
MŚP	Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa
NCBR	Narodowe Centrum Badań i Rozwoju
NFOŚiGW	Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
NFZ	Narodowy Fundusz Zdrowia
NGO	Organizacja pozarządowa
OZE	Odnawialne źródła energii
Ostateczny odbiorca	Osoba prawna lub fizyczna, która otrzymuje wsparcie finansowe w ramach instrumentu finansowego zgodnie z art. 2 ust. 12 Rozporządzenia Ogólnego
PES	Podmiot ekonomii społecznej
PF	Pośrednik finansowy

PO IR	Program Operacyjny Inteligentny Rozwój 2014-2020
PO WER	Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój 2014-2020
PROW	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014 - 2020
PSZ	Publiczne służby zatrudnienia
ROP	Rozszerzona odpowiedzialność producenta
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO WD 2014-2020	Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego 2014-2020
(SP) ZOZ	(samodzielne publiczne) zakłady opieki zdrowotnej
TBS	Towarzystwo Budownictwa Społecznego
TRL	Poziom gotowości technologicznej (skala)
UMWD	Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego
USMT	Ukierunkowane schematy mobilności transnarodowej.
WFOŚiGW	Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
VC	Venture Capital

Spis treści

Streszczenie	1
Executive summary	7
Wykaz skrótów.....	13
Spis treści.....	15
1. Cel i zakres badania	18
1.1 Cele badania	18
1.2 Metodologia i przebieg badania.....	20
2 Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020	22
3 Wdrażanie instrumentów finansowych w ramach FEDS.....	28
3.1 Zmiany w regulacjach prawnych w stosunku do okresu 2014-2020.....	28
3.2 Kluczowe bariery i sposoby ich ograniczania	31
4 Luka finansowa i potrzeby inwestycyjne	33
4.1 Potrzeby inwestycyjne w JST	33
4.2 Potrzeby inwestycyjne i luka finansowa w sektorze MŚP	44
5 Proponowane formy wsparcia w ramach FEDS 2021-2027	48
5.1 Priorytet 1 Przedsiębiorstwa i innowacje (CP1)	48
5.1.1 Wzmacnianie potencjału B+R (CS 1i Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii)	48
5.1.2 Rozwój e-usług (CS 1ii Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów)	56
5.1.3 Rozwój przedsiębiorczości MŚP (CS 1iii Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne)	62
5.1.4 Regionalne inteligentne specjalizacje (CS 1iv Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości).....	71
5.2 Priorytet 2 Środowisko	76
5.2.1 Efektywność energetyczna (CS 2i Promowanie działań na rzecz efektywności energetycznej.....	76
5.2.2 Energia z OZE (CS 2ii Promowanie odnawialnych źródeł energii)	84
5.2.3 Gospodarka wodno-ściekowa (CS 2v Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej)	90
5.2.4 Ochrona przyrody i klimatu (CS2vii Wzmocnienie ochrony przyrody i bioróżnorodności, zielonej infrastruktury w szczególności w środowisku miejskim oraz redukcja emisji i zanieczyszczeń)	92
5.2.5 Mobilność miejska i aglomeracyjna (CS 2viii Promowanie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej)	93

5.3	Priorytet 3 Transport.....	96
5.3.1	Zrównoważony transport (CS 3ii Rozwój i poprawa zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej).....	96
5.4	Priorytet 4 Infrastruktura społeczna	98
5.4.1	Rozwój opieki zdrowotnej (CS4v Zapewnianie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej).....	98
5.4.2	Zrównoważona turystyka i kultura (CS 4vi Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych)...	101
5.5	Priorytet 5 Rozwój terytorialny	103
5.5.1	Zrównoważony rozwój terytorialny (CS 5i Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, naturalnego dziedzictwa kulturowego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.).....	103
5.6	Priorytet 6 Rynek pracy i włączenie społeczne	105
5.6.1	Aktywizacja osób na rynku pracy (CS4a poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych, oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej)	105
5.6.2	Rozwój instytucji rynku pracy (CS4b modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, zmian w karierze zawodowej i mobilności na rynku pracy).....	108
5.6.3	Adaptacja do zmian na rynku pracy (CS4d wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian oraz aktywnego i zdrowego starzenia się i zdrowego, dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia)	109
5.6.4	Aktywna integracja (CS 4h Wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie).....	111
5.6.5	Integracja migrantów (CS4i Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów)	113
5.6.6	Rozwój usług społecznych i zdrowotnych (CS 4k Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji;	

poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej)	115
5.6.7 Wspieranie włączenia społecznego (CS 4I Wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci).....	116
5.7 Priorytet 7 Edukacja	118
5.7.1 Dostęp do edukacji (CS4f Wspieranie dostępności i możliwości ukończenia dobrej jakości kształcenia i szkolenia, sprzyjających włączeniu społecznemu, na równych zasadach dla wszystkich, zwłaszcza grup defaworyzowanych, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich- i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami)	118
5.7.2 Wspieranie podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie (CS4g Wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości poprawy umiejętności i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian kariery i promowanie mobilności zawodowej).....	119
5.8 Priorytet 8 Sprawiedliwa transformacja.....	122
5.8.1 Planowany zakres wsparcia.....	122
6 Proponowane obszary stosowania instrumentów finansowych w ramach FEDS	123
6.1 Rozwój przedsiębiorczości MŚP (CS 1iii Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne)	123
6.2 Efektywność energetyczna (CS 2i Promowanie działań na rzecz efektywności energetycznej	127
6.3 Energia z OZE (CS 2ii Promowanie odnawialnych źródeł energii)	132
7 Tabela wniosków i rekomendacji	136

1. Cel i zakres badania

1.1 Cele badania

Zakres tematyczny niniejszej oceny ex ante instrumentów finansowych wynika z trzech celów głównych. Cele te wyznaczają jednocześnie sekwencyjność przedmiotowej oceny. Jej punkt wyjściowy stanowi wskazanie obszarów interwencji w ramach programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027 (FEDS), w których zasadne jest stosowanie instrumentów finansowych (zwrotnych form finansowania), z uwzględnieniem wymogów normatywnych dla takiej oceny, znaczenia luki finansowej dla kierunkowania wsparcia w postaci instrumentów finansowych oraz określenia możliwości wykorzystania mechanizmów umożliwiających łączenie instrumentów finansowych z bezzwrotnymi formami wsparcia. Następnie, opracowanie zawierające powyższe ustalenia i propozycje podlegać będzie negocjacom z Komisją Europejską, zakończonych uzgodnieniem dziedzin interwencji FEDS, w których stosowane będą jako forma transferu wsparcia instrumenty finansowe oraz – odpowiednio – dziedzin stosowania formy dotacyjnej (bezzwrotnej). Ostatecznie, przygotowana zostanie strategia inwestycyjna instrumentów finansowych, oparta na uzgodnieniach co do zakresu i dziedzin interwencji, w których stosowane będą instrumenty finansowe. Szczegółowy układ scharakteryzowanego przedmiotu i celów oceny ex ante jest następujący:

ETAP pierwszy – cel główny ❶:

Opracowanie opartej na dowodach (*evidence based*) propozycji zakresu, kierunków oraz mechanizmów interwencji w formie instrumentów finansowych, możliwych i zasadnych do realizacji w ramach FEDS 2021-2027 oraz:

- sporządzenie oceny, umożliwiającej wypełnienie wymagań Rozporządzenia ogólnego w zakresie oceny ex ante instrumentów finansowych, zgodnie z art. 58 Rozporządzenia;
- dodatkowo z uwypukleniem potrzeby określenia obszarów wsparcia z FEDS 2021-2027, w których występuje luka finansowa oraz
- wskazaniem możliwości łączenia form wsparcia, w tym określenie zasad i kryteriów stosowanych przy przyznawaniu lub określaniu wielkości elementu dotacyjnego.

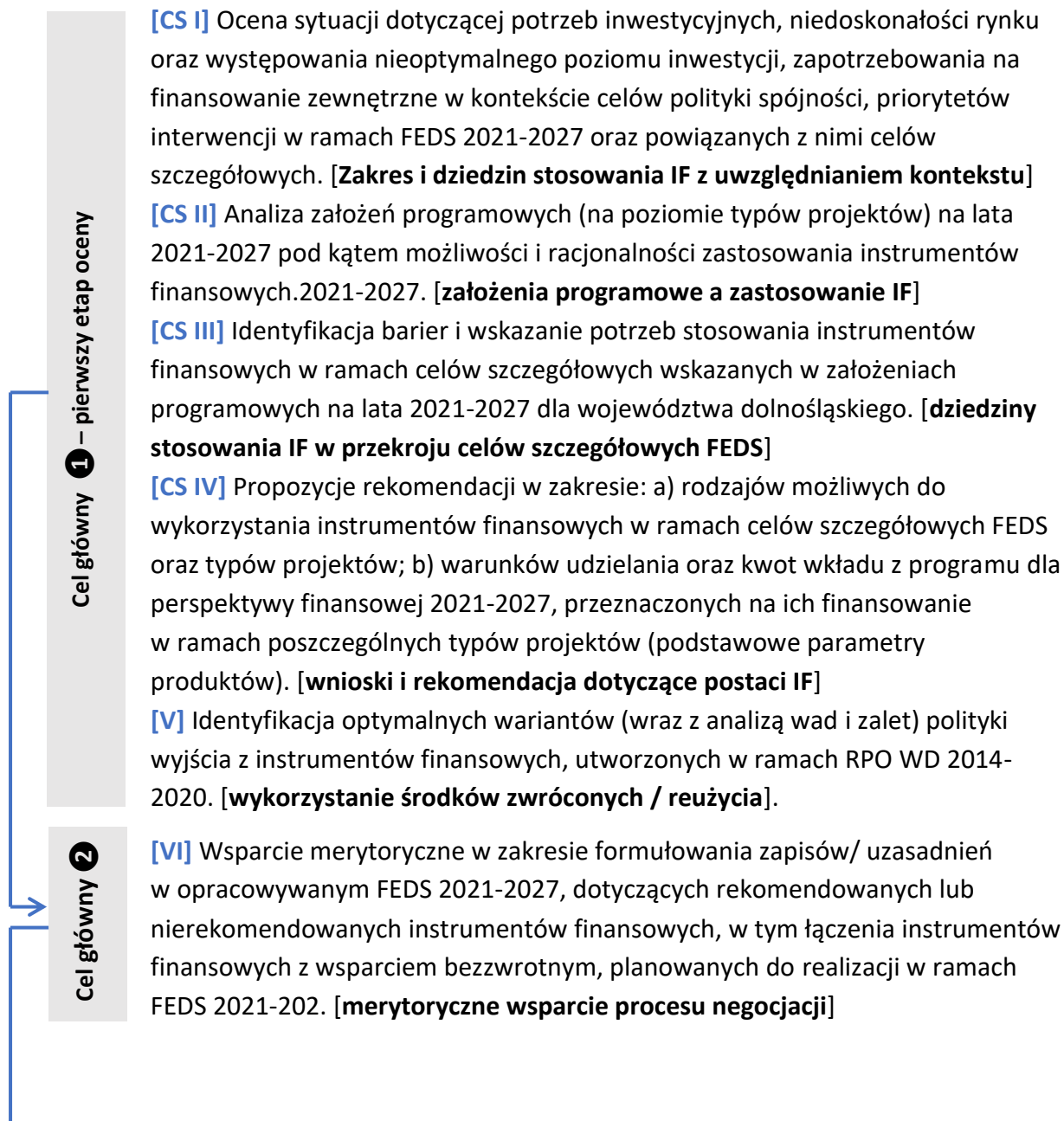
ETAP drugi – cel główny ❷:

Udzielenie wsparcia merytorycznego Zamawiającemu na etapie negocjacji programu z Komisją Europejską, w zakresie planowanych do realizacji w FEDS 2021-2027 instrumentów finansowych.

Etap trzeci – Cel główny / etap ❸:

Opracowanie Strategii Inwestycyjnej 2021+ dla instrumentów finansowych w odniesieniu do perspektywy finansowej 2021-2027.

W przedmiotowej ocenie sposób realizacji jej celów głównych operacjonalizuje wiązka celów szczegółowych. Wyznacza ona punkty koncentracji (obszary tematyczne) przedmiotowego badania oraz przyporządkowuje do nich szczegółowe pytania badawcze¹. Układ celów szczegółowych badania odzwierciedla jego sekwencyjność, a dodatkowo porządkuje zakres analiz, niezbędnych dla realizacji celów głównych oceny ex ante. Układ ten jest następujący:



¹ Szczegóły, zob. Raport metodologiczny oceny ex ante (27.01.2022 r.).

**Cel główny 3**

[VII] Opracowanie propozycji strategii inwestycyjnej instrumentów finansowych uwzględniającej cele szczegółowe oceny ex ante wraz ze wskazaniem modelu wdrażania. **[opracowanie strategii inwestycyjnej IF, w tym formy łączonej z finansowaniem bezzwrotnym]**

1.2 Metodologia i przebieg badania

W ramach prac prowadzonych w okresie przypadającym na realizację I etapu badania wykorzystane zostało szerokie spektrum metod i technik badawczych. Obok analizy danych zastanych przeprowadzono badania terenowe, uwzględniające zarówno techniki jakościowe - wywiady indywidualne, wywiady grupowe, warsztat kreatywny, jak i ilościowe - wywiady telefoniczne i ankiety internetowe.

Punktem wyjścia dla prowadzonych analiz była analiza danych zastanych. Jej przedmiotem stały się dokumenty strategiczne i operacyjne, dotyczące kierunków programowania wsparcia, akty prawne – wytyczne i rozporządzenia (projekty) związane z programowaniem oraz formami wsparcia ze środków unijnych w perspektywie 2021+, inne badania ewaluacyjne adekwatne dla przedmiotu badania, ekspertyzy i opracowania tematyczne, dotyczące stosowania form wsparcia w różnych przekrojach tematycznych interwencji, raporty i źródła statystyczne.

Kluczowym źródłem informacji dla sporządzania niniejszego opracowania były wywiady jakościowe z interesariuszami programowania wsparcia regionalnego, w tym z przedstawicielami Urzędu Marszałkowskiego Województwa Dolnośląskiego oraz innych instytucji zaangażowanych w proces wdrażania wsparcia unijnego, z przedstawicielami pośredników finansowych, instytucji działających w sferze energetyki oraz rzeczywistych i potencjalnych odbiorców ostatecznych wsparcia z RPO WD udzielanego w postaci instrumentów finansowych.

Zgodnie z założeniami, w ramach badania przeprowadzono także zogniskowane wywiady grupowe z przedstawicielami kluczowych interesariuszy w sferze przedsiębiorczości, innowacyjności oraz rozpoczynania działalności gospodarczej oraz z przedstawicielami kluczowych interesariuszy w sferze efektywności energetycznej oraz OZE.

Pod koniec prac nad opracowaniem projektu raportu wstępnego, zrealizowano warsztat z przedstawicielami sektora MŚP służący wypracowaniu rozwiązań sprzyjających ich dopasowaniu do możliwości i potrzeb potencjalnych odbiorców – przedsiębiorców.

W ramach ewaluacji przeprowadzone zostaną także panele eksperckie: panel „wewnętrzny” z udziałem przedstawicieli Wykonawcy badania i Zamawiającego poświęcony dyskusji na temat wniosków i zaproponowanych rekomendacji oraz form wsparcia, a także poznaniu opinii Zamawiającego dotyczących zaproponowanych rozwiązań oraz panel „zewnętrzny” z udziałem ekspertów zewnętrznych oraz przedstawicieli UWMD, organizowany w celu oceny

wniosków i rekomendacji dotyczących możliwości zastosowania instrumentów zwrotnych w FEDS 2021-2027 oraz wskazaniu ewentualnych obszarów wymagających modyfikacji.

Zgodnie z założeniami, przeprowadzono badanie internetowe (CAWI) wśród jednostek samorządu terytorialnego poziomu gminnego i powiatowego. Zaproszenia do wypełnienia ankiety przesłano na skrzynki wszystkich 195 JST. Uruchomiono także e-mailowy helpdesk dla respondentów. Zastosowano szereg ułatwień aby wypełnienie ankiety przebiegało sprawnie dla przedstawicieli samorządów. Ostatecznie zebrano 63 ankiety, a po weryfikacji jakości i spójności danych na potrzeby analiz pozostawiono 54 z nich (*response-rate* na poziomie blisko 30%). Dane z badania zostały przeważone strukturą populacji. Wagi analityczne bazowały na typie JST – osobne przypisano gminom wiejskim, wiejsko-miejskim, gminom miejskim i powiatom oraz miastom na prawach powiatów. Średni czas potrzebny na wypełnienie ankiety zarejestrowany przez system ankietowy wyniósł 62 minuty. Badanie trwało od 3 do 18 marca 2022 r.

W marcu 2022 r. zrealizowano badanie odbiorców pożyczek rozwojowych z Działania 1.5. Ankietę skierowano do wszystkich pożyczkobiorców tego instrumentu. Spośród 2067 umów do badania skierowano 1804 zaproszenia. Różnica wynika z braków i nieprawidłowości w podanych adresach e-mail (np. błędny format adresu) i wielokrotnym korzystaniu z pożyczki przez część pożyczkobiorców. Dodatkowo, 89 adresów było prawidłowych, ale już nie istniało na docelowych serwerach. Ostatecznie otrzymano 83 prawidłowo wypełnione ankiety. Oznacza to *response-rate* na poziomie 5,2%. Średni czas na wypełnienie ankiety wyniósł 8 minut.

Na przełomie lutego i marca 2022 r. przeprowadzono badanie ankietowe CATI na reprezentatywnej próbie 1000 firm sektora MŚP z województwa dolnośląskiego. Dobór próby miał charakter losowo-warstwowy. W celu zapewnienia odpowiedniej reprezentatywności próby dla całej populacji przedsiębiorstw MŚP w województwie, uwzględniono warstwy: lokalizacja (na poziomie podregionu), sektor (grupa sekcji PKD), wielkość firmy. W badaniu zastosowano nieproporcjonalny dobór próby na poziomie warstwy: wielkość firmy. Uwzględnienie większej liczby firm zatrudniających powyżej 9 osób umożliwiło wnioskowanie statystyczne w odniesieniu do małych i średnich firm, które stanowią znikomy odsetek przedsiębiorstw w całej populacji. Z powodu nieproporcjonalnego doboru próby, aby zapewnić reprezentatywność odpowiedzi dla całej grupy MŚP woj. dolnośląskiego, zastosowano ważenie danych z wykorzystaniem wag analitycznych. Dodatkowo, zastosowano nieproporcjonalny dobór próby dla firm szczególnie narażonych na negatywne skutki pandemii COVID-19, tj. z branży hotelarskiej, gastronomicznej, turystycznej i rozrywkowej (PKD 55, 56, 79, 93), tak by zwiększyć wiarygodność wnioskowania w bloku pytań skierowanych specjalnie do tej grupy.

2 Doświadczenia z wdrażania instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020

Także instrumenty finansowe w ramach RPO WD 2014-2020 były (i nadal są) wdrażane za pośrednictwem jednego menedżera funduszy: Banku Gospodarstwa Krajowego, co jest najczęściej występującym rozwiązaniem w polskich województwach.

Kształt oferty instrumentów finansowych w ramach RPO WD stał się przedmiotem oceny ex ante instrumentów finansowych w 2015 roku, a następnie w I połowie 2020 roku została przeprowadzona aktualizacja tej oceny. Zaproponowane w jej ramach wnioski i rekomendacje dotyczyły propozycji wprowadzenia pewnych korekt i ewentualnie przesunięcia środków w ramach instrumentów, których wdrażanie odbiegało nieco od pierwotnych założeń. Ponadto, w ramach aktualizacji wskazywano także na konieczność zapewnienia ciągłości oferty instrumentów finansowych w regionie, jak również na konieczność wzmocnienia działań informacyjno-promocyjnych, dotyczących „regionalnych” instrumentów finansowych .

W ramach RPO WD 2014-2020 na instrumenty finansowe przeznaczono alokację w kwocie 125 mln euro . Poniżej przedstawiamy wykaz działań RPO WD 2014-2020, w ramach których oferowano instrumenty finansowe oraz krótką charakterystykę tych instrumentów .

W ramach Działania 1.5 Rozwój produktów i usług w MŚP (PI 3c) oferowane były poręczenia, mikropożyczki oraz pożyczki. Alokacja na instrumenty finansowe wynosiła 85,1 mln euro.

Poręczenia oferowane były firmom sektora MŚP do kwoty jednego miliona złotych, do 80% zabezpieczonego finansowania (przeznaczonego na inwestycje prorozwojowe). Maksymalna zapadalność poręczanego zobowiązania wynosiła do 10 lat. Instrument był oferowany przez jednego pośrednika - POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. Do końca lutego 2022 roku udzielono łącznie 107 poręczeń na kwotę 35,7 miliona złotych².

Pożyczka rozwojowa oferowana była MŚP w kwocie od 100 tys. do 1 miliona zł (poniżej 100 tys. zł dostępna była mutacja tego instrumentu – Mikropożyczka dla mikro i małych firm). Finansowane mogły być wszelkie przedsięwzięcia rozwojowe. Produkt był oferowany przez następujących pośredników finansowych: Fundusz Regionu Wałbrzyskiego, Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG S.A., Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A., Wałbrzyska Specjalna Strefa Ekonomiczna „INVEST-PARK”, Dolnośląska Agencja Współpracy Gospodarczej, Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Polska Fundacja Przedsiębiorczości, Agencja Rozwoju Regionalnego „ARLEG” S.A., Agencja Leasingu i Finansów S.A. oraz przez sam BGK (realizujący dawny projekt konsorcjum ECDF i Megasonic).

Do końca lutego w ramach pożyczki rozwojowej udzielono 2025 pożyczek na łączną kwotę 327,4 miliona złotych.

² Dolnośląska Instytucja Pośrednicząca, dane na koniec lutego 2022.

Dodatkowo, do kwoty 250 tys. mogła być udzielana Pożyczka obrotowa na przywrócenie płynności ograniczonej lub całkowicie utraconej wskutek COVID-19 (na ten cel pożyczka mogła być udzielana do 30.06.2021 r.). Oprocentowanie wynosiło od 0,15%, zaś maksymalna zapadalność – 5 lat. W celu dystrybucji tego instrumentu wyłoniono następujących pośredników finansowych: Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A., Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych, Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. Łącznie udzielono 492 pożyczek na kwotę 77,6 mln zł³.

Z kolei w ramach OP III RPO WD 2014-2020, wdrażane były 3 instrumenty finansowe ukierunkowane na zwiększenie efektywności energetycznej i rozwój OZE. W ramach Działania 3.1 oferowana była Pożyczka na produkcję i dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych ("Pożyczka OZE"), w ramach Działania 3.2 - Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP, a w ramach Działania 3.3 - Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym. Funkcję Menedżera Funduszu Funduszy dla każdej z tych pożyczek pełnił Bank Gospodarstwa Krajowego.

Pożyczka na produkcję i dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych przeznaczona była na finansowanie inwestycji mających na celu zwiększenie produkcji energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł odnawialnych. Wsparcie mogły uzyskać inwestycje mieszczące się w określonych limitach mocy: w przypadku energii słońca i geotermii – do 2 MW, wiatru i biomasy – do 5 MW, biogazu – do 1 MW. Finansowane była zarówno budowa, jak i modernizacja instalacji do produkcji OZE (w tym mikroinstalacji).

Pożyczka OZE adresowana była do szerokiego grona odbiorców (w tym JST, przedsiębiorstw MŚP, NGO, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, uczelni / szkół wyższych, jednostek naukowych, kościołów i innych). Wartość pożyczki mogła wynosić od 100 tys. do 10 mln zł, a okres spłaty do 15 lat, przy maksymalnej karencji do 12 miesięcy. Jej niewątpliwym atutem było atrakcyjne oprocentowanie – od 0,5 % w skali roku, przy czym mogła być ona przyznana zarówno na warunkach preferencyjnych, jak i rynkowych. Warunkiem otrzymania pożyczki była realizacja inwestycji na terenie woj. dolnośląskiego.

Pożyczka wdrażana była przez TISE, z którym BGK podpisał umowę na kwotę 50 mln zł. Łącznie z wkładem pośrednika finansowego, do wykorzystania była kwota ponad 55,5 mln zł. Wdrażanie pożyczki zostało zakończone w połowie marca 2022 r. – wykorzystano całą dostępną alokację, a pośrednik nie sygnalizował istotnych problemów z dystrybucją środków. Trzeba jednak zaznaczyć, że produkt ten potrzebował trochę czasu na zainteresowanie odbiorców – zdecydowana większość umów została zawarta w 2021 i 2022 r.

Według pierwotnych założeń, pożyczka OZE miała być dedykowana przede wszystkim zawodowym źródłom OZE, w tym farmom fotowoltaicznym. Jednak w początkowym okresie wdrażania, zainteresowanie zgłaszały de facto wyłącznie podmioty zainteresowane

³ Ibidem.

mniejszymi instalacjami, do 50 kW. Dużą pracą promocyjną wykonały w tym wypadku firmy instalujące panele PV. W późniejszym okresie, pośrednik finansowy w większym stopniu skoncentrował się na poszukiwaniu klientów zainteresowanych większymi instalacjami (farmami fotowoltaicznymi), tak by wykorzystać całą alokację w zakładanym czasie. Ostatecznie, spośród 84 udzielonych pożyczek, 69 stanowiły pożyczki na kwotę do 1 mln zł, a 15 – powyżej 1 mln zł. Jednak to właśnie duże pożyczki, z których finansowano farmy fotowoltaiczne, odpowiadają za większość dystrybuowanej kwoty (ok. 67%).⁴

Wśród odbiorców pożyczki OZE, dominowały firmy sektora MŚP. Wśród odbiorców znalazły się jednak również samorządy, spółki komunalne, stowarzyszenia i inne podmioty. Jeśli chodzi o technologie, to finansowane były praktycznie wyłącznie instalacje fotowoltaiczne. Nie było żadnego zainteresowania elektrowniami wiatrowymi, natomiast niestety, w metryce produktu wykluczone były instalacje kogeneracyjne, co skutecznie uniemożliwiło finansowanie biogazowni, produkujących energię elektryczną i ciepłą. Jednocześnie, nie było zainteresowania odbiorców ostatecznych inwestycjami w OZE w zakresie wyłącznie energii cieplnej (w tym geotermalnej).

Parametry pożyczki były pozytywnie oceniane przez pośrednika finansowego i odbiorców ostatecznych. O atrakcyjności pożyczki OZE decydowało przede wszystkim bardzo niskie oprocentowanie, w przypadku warunków preferencyjnych – na poziomie 0,5% rocznie. Wysoka kwota maksymalna umożliwiała finansowanie większych instalacji, takich jak farmy fotowoltaiczne. Atutem była szeroka grupa odbiorców ostatecznych, dzięki czemu z wsparcia skorzystać mogły nie tylko firmy sektora MŚP, ale też inne podmioty (w tym np. samorządy). Jedną z widocznych barier było wykluczenie możliwości finansowania kogeneracji, co wyeliminowało możliwość finansowania biogazowni nakierowanych na produkcję ciepła i prądu.

Ogółem, pożyczka znalazła swoje miejsce na rynku i warto rozważyć jej kontynuację. Pośrednik finansowy uzyskał już pewne doświadczenie i wiedzę na temat finansowania tego typu inwestycji, a także możliwości skutecznej promocji wśród potencjalnych klientów. W przypadku prosumentów, wskutek zmian regulacyjnych obniżających opłacalność fotowoltaiki, warto rozważyć wprowadzenie komponentu umorzeniowego i finansowanie magazynów energii.

Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP przeznaczona była na finansowanie inwestycji w zakresie głębokiej termomodernizacji budynków, odzysku ciepła odpadowego oraz modernizacji i rozbudowy linii produkcyjnych na bardziej efektywnie energetycznie. Częścią projektu mogły być również instalacje OZE. Warunkiem uzyskania wsparcia było osiągnięcie min. 25% poprawy efektywności energetycznej.

⁴ Warto zwrócić uwagę, że wg aktualnych zapisów linii demarkacyjnej, instalacje fotowoltaiczne będą finansowane na poziomie regionalnych do 0,5 MW, co de facto wyklucza farmy fotowoltaiczne (budowane zazwyczaj o mocy 1-2 MW), lub zmusi do obchodzenia regulacji (np. przyznawania 2 pożyczek na farmy o mocy 0,5 MW).

Pożyczka adresowana była do firm sektora MŚP, grup producentów rolnych, oraz przedsiębiorstw należących do JST, prowadzących działalność na terenie Dolnego Śląska. Wartość pożyczki mogła wynosić od 200 tys. zł do 3 mln zł, z oprocentowaniem od 0,5% w skali roku. Okres spłaty wynosił do 15 lat, a karencja – do 6 miesięcy.

Pożyczka na efektywność energetyczną MŚP wdrażana była przez 2 pośredników: konsorcjum FRW/WARR oraz TISE. Z każdym z nich BGK podpisał umowę na kwotę 34 mln zł. TISE w całości zakończył już budowę portfela, wykorzystując przed czasem całą dostępną alokację. FRW również aktualnie kończy (przed terminem przypadającym w lipcu 2022 r.) realizację umowy – złożono wnioski na całą dostępną alokację, natomiast wg stanu na 15.03.2022 podpisano umowy z odbiorcami ostatecznymi na kwotę 27,3 mln zł, z czego wkład z BGK wynosi 24,6 mln zł. Dodatkowo, FRW będzie występował do BGK o realizację prawa opcji, tak by móc kontynuować wdrażanie tego instrumentu.

TISE udzielił łącznie 39 pożyczek, o średniej wartości 969 tys. zł. Konsorcjum FRW/WARR udzieliło 23 pożyczek, o średniej wartości 1191 tys. zł. Wysokość pożyczek była zróżnicowana, wahając się od 206 tys. do niemal 3 mln zł. W początkowym okresie, w przypadku TISE popyt był znaczący, ale na pożyczki o większej wartości. Potem jednak, ze względu na konieczność realizacji wskaźników, pośrednik skoncentrował się w większym stopniu na udzielaniu pożyczek o relatywnie mniejszej wartości. Tacy klienci byli jednak trudniejsi do pozyskania, m.in. ze względu na relatywnie duży koszt wejścia w postaci audytu energetycznego za ok. 5-10 tys. zł. Warto w tym miejscu rozważyć finansowanie audytów w formie bezwrotnej. Takie rozwiązanie znacząco zmniejszy barierę wejścia, buduje również bazę potencjalnych klientów.

Parametry pożyczki oceniane są jako bardzo atrakcyjne. Atutem pożyczki jest przede wszystkim bardzo niska, stała stopa procentowa, na poziomie 0,5% rocznie, a także długi okres kredytowania (do 15 lat). Prosty okres zwrotu z inwestycji wynosił średnio, wg informacji pośrednika, ok. 10 lat, możliwe było więc uzyskanie praktycznie samofinansowania inwestycji z oszczędności w zużyciu energii.

Korzystne dla klientów była ocena wzrostu efektywności energetycznej przy zakupie nowych maszyn w przeliczeniu na jednostkę produkcji. Nie było więc konieczności złomowania starej maszyny, jeśli ogółem, w przeliczeniu na jednostkę produkcji, efektywność energetyczna rosła o min. 25%. Największe zainteresowanie było właśnie inwestycjami w wymianę maszyn produkcyjnych na efektywniejsze energetycznie, pośrednik jednak ukierunkowywał klientów również na termomodernizację budynków, tak by zrealizować wskaźniki.

Ogółem, wydaje się, że pożyczka znalazła swoje miejsce na rynku i zainteresowanie potencjalnych odbiorców ostatecznych, i warto rozważyć jej kontynuowanie w przyszłości. Tym bardziej, że dzięki pracy pośredników finansowych, udało się zbudować pewną świadomość dostępności produktu dedykowanego inwestycjom zwiększającym efektywność energetyczną w MŚP.

Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym przeznaczona jest na wspieranie przedsięwzięć w zakresie głębokiej modernizacji energetycznej obiektów, w tym m.in. termomodernizacji budynków, modernizacji systemów grzewczych z wymianą źródła ciepła, modernizacji systemów wentylacji i klimatyzacji, instalacji OZE. Dodatkowo, do 10% finansowanych wydatków mogła stanowić wymiana oświetlenia i innych urządzeń (np. wind, pomp w instalacjach C.O. i C.W.U) na energooszczędne.

Pożyczka skierowana była do spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, oraz Towarzystw Budownictwa Społecznego. Kwota pożyczki mogła wynosić od 10 tys. zł do 5 mln zł, oprocentowanie od 0,5% w skali roku, okres spłaty do 20 lat, z karencją do 12 miesięcy. Jednym z kluczowych warunków uzyskania pożyczki było wykazanie poprawy efektywności energetycznej o min. 25% dzięki realizacji projektu.

Wdrażanie pożyczki napotkało na problemy już w początkowym etapie, gdy nie udało się wybrać pośrednika finansowego w ramach realizowanego przetargu. Ostatecznie, w ramach procedury „z wolnej ręki” wybrano Alior Bank, z którym BGK podpisała umowę na kwotę 42 mln zł. Wg stanu na 15.03.2022, bank udzielił pożyczek łącznie na 38,4 mln zł, z czego wkład BGK wynosi 34,5 mln zł. Pożyczka ma być wdrażana do 30.06.2023 r., i wg informacji od pośrednika finansowego, nie powinno być problemów z wykorzystaniem całości alokacji.

Alior Bank łącznie udzielił 95 pożyczek, o średniej wartości 404 tys. zł. Wśród odbiorców, zdecydowanie dominują wspólnoty mieszkaniowe (zazwyczaj małe wspólnoty z niewielkich miejscowości), które otrzymały 89 pożyczek; pozostałych 6 pożyczek sfinansowało termomodernizację budynków należących do spółdzielni mieszkaniowych. Największa udzielona pożyczka wynosiła ok. 2 mln zł.

Parametry pożyczki oceniane są jako bardzo atrakcyjne, przede wszystkim z uwagi bardzo niskie i stałe oprocentowanie (0,5% rocznie) oraz długi okres spłaty. Opłacalność pożyczki zwiększa się także w obecnej sytuacji rynkowej, gdy rynkowe stopy procentowe systematycznie rosną. Obecne warunki pożyczki w wielu przypadkach pozwalają na finansowanie spłaty rat z oszczędności w kosztach zużycia energii, lub są tego bliskie. Bardzo ważnym elementem, z punktu widzenia mieszkańców, jest gwarancja, że raty nie będą rosły, dzięki stałemu oprocentowaniu. Dodatkową korzyścią oprócz oszczędności energii jest oczywiście wyremontowanie zasobów budowlanych wspólnoty i zwiększenie ich atrakcyjności użytkowej i estetycznej. W przypadku pożyczek na długi okres, jest ona wyraźnie bardziej atrakcyjna niż pożyczki komercyjne z premią termomodernizacyjną BGK. Pozytywnie oceniany (szczególnie w okresie pandemii i ograniczonej dostępności materiałów budowlanych, wykonawców) był również relatywnie długi czas na wypłatę środków (2 lata).

Najważniejszą barierą we wdrażaniu pożyczki były wysokie wymagania formalne, istotnie wyższe niż w przypadku pożyczek komercyjnych, również tych przyznawanych z premią BGK. W przypadku pożyczki wdrażanej przez Alior Bank, bank musiał weryfikować, czy inwestycja jest poprawnie realizowana pod kątem formalnym, czy jest zgodna z przepisami prawa budowlanego, czy spełnia wymagania przepisów środowiskowych (np. opinii ornitologa),

opinię konserwatora zabytków. W przypadku pożyczki z premią BGK – te kwestie należą do obowiązków klienta, bank nie musi tego weryfikować. Warto przeanalizować te kwestie pod względem prawnym, czy części obowiązków pośrednika nie można zredukować, tak by upodobnić formalności do kredytów z premią termo BGK. Pewnym obciążeniem dla pośrednika finansowego, angażującym znaczące zasoby, był pogłębiony monitoring wdrażania pożyczki, realizowany przez wiele instytucji – w tym BGK i instytucję zarządzającą.

Istotnym minusem był długi czas oceny wniosku, trwający 2-3 miesiące (przy ok. 2 tygodniach w przypadku kredytu z premią BGK). Barię może tu być, obok skomplikowanych formalności, ograniczenia kadrowe po stronie pośrednika finansowego. Przy czym warto w tym miejscu podkreślić, że mimo dość długiego jak na pożyczki procesu oceny, jest on znacząco mniejszy, niż ma to miejsce w przypadku dotacji.

Barierą wdrożeniową jest niewątpliwie kwestia skutecznej promocji oraz pewna niechęć do korzystania z pożyczki części zarządców nieruchomości. Działania promocyjne Alior Bank koncentrują się na dotarciu do zarządców, którzy na zlecenie wspólnot mieszkaniowych administrują ich budynkami. Tu jednak pojawia się pewien problem – zarządcy z jednej strony są przyzwyczajeni do kredytów z premią termo BGK, nierzadko mają podpisane umowy z bankami które gwarantują im pewną gratyfikację przy pozyskaniu klienta. Z drugiej strony – pożyczka Alior Bank wymaga jest wyraźnie bardziej skomplikowana, wymaga dodatkowego nakładu pracy, za który zarządca nie dostaje zazwyczaj dodatkowego wynagrodzenia. W rezultacie, część zarządców nie proponuje pożyczki Alior Bank swoim wspólnotom, mimo że wiedzą, że jest ona atrakcyjniejsza finansowo. W przyszłości warto zapewnić szersze działania promocyjne skierowane do przedstawicieli wspólnot mieszkaniowych, tak by wymusili oni na zarządcach korzystanie z tańszej pożyczki.

Pośrednik finansowy sygnalizował również problemy z transzowaniem środków przez BGK. O kolejną transzę środków bank mógł wnioskować po wykorzystaniu 85% z poprzedniej transzy. Prowadziło to do sytuacji, w których Alior Bank nie mógł wypłacić klientowi środków na opłacenie faktury wykonawcy, bo czekał na uruchomienie kolejnej transzy, co powodowało zrozumiałe problemy po stronie klienta. Aby rozwiązać tą kwestię, warto byłoby zmniejszyć procentu wykorzystania środków uprawniających do wnioskowania o kolejną transzę.

Z punktu widzenia pośrednika finansowego, pewną barierą był dość długi czas uruchamiania produktu (promocja, dotarcie do klienta, przygotowanie dokumentów, potem uchwały wspólnot mieszkaniowych itd.) – być może warto wydłużyć z tego względu czas umowy operacyjnej, który wynosił 3 lata (choć był on nieznacznie wydłużony z powodu COVID).

Ogółem, produkt należy ocenić jako atrakcyjny dla odbiorców końcowych, chociaż wymaga pewnych modyfikacji. Warto rozważyć jego kontynuację w przyszłej perspektywie finansowej, gdyż stanowi efektywną formę finansowania inwestycji zmniejszających zużycie energii w sektorze mieszkaniowym. Jego atrakcyjność dodatkowo wzrośnie w sytuacji rosnących stóp procentowych i wzrastających kosztów energii.

W Działaniu 8.3 Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy(PI 8iii) – alokacja na mikro pożyczki wynosiła 2,75 mln euro. Mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej oferowana była w kwocie do 80 tys. zł na okres do 7 lat.

Odbiorcami były osoby od 30 roku życia, pozostające bez pracy, w tym znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, zamierzające rozpocząć działalność gospodarczą, reemigranci, imigranci, osoby ubogie pracujące, osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych oraz pracujący w ramach umów cywilno-prawnych. Preferencyjne oprocentowanie zaczynało się od poziomu 0,175%. Pożyczki były oferowane przez dwóch pośredników: Polską Fundację Przedsiębiorczości oraz Fundusz Regionu Wałbrzyskiego. Łącznie udzielono 185 pożyczek na kwotę 12,3 miliona złotych.

Środki finansowe, pochodzące z wkładu wniesionego w ramach RPO WD na lata 2007-2013 do instrumentu inżynierii finansowej (projekt „Dolnośląski Fundusz Powierniczy”) są obecnie wykorzystywane do wdrażania przez Dolnośląski Fundusz Rozwoju, z wykorzystaniem pośredników finansowych, szeregu instrumentów finansowych: pożyczkowych (m.in. Pożyczka Branżowa COVID-19, Pożyczka Płynnościowa COVID-19, Pożyczka Obrotowa, Pożyczka Hipoteczna, Pożyczka Inwestycyjna, Linia Finansowa dla Pośredników Finansowych), poręczeniowych (Regionalne Reporęczenie) oraz kapitałowych (Pro Start, Pro Development) .

3 Wdrażanie instrumentów finansowych w ramach FEDS

3.1 Zmiany w regulacjach prawnych w stosunku do okresu 2014-2020

W okresie programowania 2021-2027 wprowadzono pewne zmiany i uproszczenia, dotyczące stosowania instrumentów finansowych w polityce spójności UE.

Zgodnie z art. 58 ust. 5 Rozporządzenia Ogólnego⁵ łatwiejsze ma być łączenie wsparcia bezzwrotnego z instrumentami finansowymi. Pośrednik wdrażający instrumenty finansowe będzie mógł również udzielać wsparcia bezzwrotnego, które będzie udostępniane w ramach tej samej operacji, co instrumenty finansowe, a w dodatku, do tego wsparcia będą stosowane przepisy dotyczące instrumentów finansowych⁶.

Jak rozumiemy, będzie istniała możliwość finansowania projektu zarówno w sposób zwrotny, jak i bezzwrotny (poprzez pozyskanie od tej samej instytucji – pośrednika finansowego – dotacji i, przykładowo, pożyczki na realizację tego samego projektu, oczywiście na oddzielne

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej

⁶ Jak zakładamy, dla takich instrumentów mieszanych nie będzie istniał wymóg trwałości wsparcia, obecnie (dla instrumentów finansowych w okresie 2014-2020) trwałość także nie jest wymagana w „czystych” instrumentach finansowych.

koszty kwalifikowalne oraz respektując odpowiednie przepisy dotyczące pomocy publicznej). niezbędnym warunkiem będzie jednak to, aby wartość wsparcia dotacyjnego była nie wyższa, niż wartość finansowania przekazywanego w sposób zwrotny⁷.

Tak jak obecnie, suma wszystkich form wsparcia nie będzie mogła przekraczać kwoty wydatków kwalifikowalnych, a instrumenty finansowe pochodzące ze środków unijnych nie będą mogły być używane do prefinansowania projektów finansowanych dotacyjnie.

Warto jednak wskazać, że opublikowany przez Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny dokument⁸, wskazuje na pewne interesujące możliwości, jeszcze bardziej ułatwiające łączenie instrumentów finansowych z bezzwrotnymi:

- Zgodnie ze wspomnianym dokumentem, wyliczanie udziału części zwrotnej i bezzwrotnej nie powinno się dokonywać na poziomie produktu finansowego, ale finansowanych za jego pomocą inwestycji (literalnie bowiem udział wsparcia zwrotnego musi wynosić co najmniej 50%). Stąd też, w uzasadnionych i szczególnych przypadkach, także na poziomie pośrednika finansowego udział przekazywanego finansowania bezzwrotnego może przekraczać udział finansowania zwrotnego (czyli na przykład pożyczka w wysokości 1 miliona złotych może być umorzona w wysokości 600 tysięcy złotych <60%.>, o ile koszty niefinansowane ze środków pożyczki wyniosą na przykład 250 tysięcy złotych, czyli wsparcie bezzwrotne będzie dotyczyć 48% wartości całego projektu)⁹.
- Dokument wskazuje też, że, jeżeli pośrednicy finansowi będą niechętni oferowaniu wsparcia bezzwrotnego, to finansowanie zwrotne może być oferowane przez nich, a część bezzwrotna przez menedżera funduszu powierniczego¹⁰.
- Wsparcie doradcze (np. audyty energetyczne) mogą być finansowane zarówno przez pośredników finansowych, ale także środki na ich sfinansowanie mogą być przekazywane bezpośrednio ostatecznym odbiorcom¹¹.
- W przypadku instrumentów finansowych z udziałem własnym pośrednika finansowego, udział własny pośrednika we wsparciu bezzwrotnym, podlega zwrotowi ze środków Programu lub też ze spłat finansowania zwrotnego¹².

Nowym instrumentem w systemie są tzw. dotacje warunkowe, to znaczy dotacje, które po spełnieniu odpowiednich warunków trzeba w całości lub częściowo zwracać¹³. Tego typu

⁷ Wynika to bezpośrednio z art. 58 ust. 5 wspomnianego przepisu Rozporządzenia Ogólnego.

⁸ 'Combination of financial instruments and grants under shared management funds in the 2021-2027 programming period. Factsheet', FI-Compass, May 2021.

⁹ Ibidem, s. 7.

¹⁰ Ibidem, s. 9.

¹¹ Ibidem, s. 11.

¹² Ibidem, s. 13-14, ta kwestia wydaje się zresztą najbardziej złożona i budząca pewne wątpliwości wdrożeniowe.

¹³ Art. 57 Rozporządzenia Ogólnego. Chodzi prawdopodobnie o to, że zwrot takich dotacji następuje w sytuacji, gdy wsparty projekt osiąga bardzo wysoka rentowność, ale to tylko nasze przypuszczenia.

dotacje można też łączyć z instrumentami finansowymi. Dodatkowo, możliwe jest też stosowanie dotacji konwertowalnych na kapitał¹⁴.

W dotychczasowych perspektywach finansowych Polityki Spójności UE łączenie wsparcia zwrotnego (w formie instrumentów finansowych) ze wsparciem bezzwrotnym było bardzo utrudnione. Teoretycznie ten sam projekt mógł być finansowany w sposób zwrotny lub bezzwrotny, przy zachowaniu całkowitej rozdzielności kosztów kwalifikowalnych oraz respektowaniu przepisów dotyczących pomocy publicznej. Faktycznie jednak takie sytuacje były wielką rzadkością, w rzeczywistości obie formy wsparcia musiały być oferowane przez odmienne instytucje – instrumenty finansowe przez pośredników finansowych, a dotacje przez odpowiednie instytucje zarządzające lub pośredniczące. O ile zaś rozdzielenie kosztów kwalifikowalnych nie było zagwarantowane przez konstrukcję instrumentu (na przykład, że za pomocą jednego instrumentu są finansowane tylko wydatki obrotowe, a drugiego wydatki inwestycyjne), to kontrola nienakładania się tych wydatków była bardzo utrudniona, de facto prawie niemożliwa.

Dlatego też jedynymi znanymi nam tego typu dozwolonymi sytuacjami łączenia obu typów instrumentów, były sytuacje w których w określonych przypadkach było możliwe częściowe lub całkowite umarzanie odsetek od udzielonych pożyczek (na przykład instrumenty finansowe stosowane w ramach RPO województwa warmińsko-mazurskiego, czy też kujawsko-pomorskiego) lub też dotacje na spłatę odsetek komercyjnego kredytu objętego gwarancją udzieloną ze środków europejskich (Fundusz Gwarancyjny POIR, zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego i oferujący tzw. gwarancję BiznesMax). W tych przypadkach nie występowała bowiem sytuacja nakładania się wydatków kwalifikowalnych, gdyż wsparcie bezzwrotne dotyczyło odsetek, a nie kapitału.

Dodatkowo, interesującym instrumentem stosowanym, choć stosunkowo rzadko, w okresie 2014-2020 był instrument tzw. pomocy zwrotnej, który w warunkach polskich przyjmował na ogół formę pożyczki podlegającej (po spełnieniu odpowiednich warunków) częściowemu umorzeniu. Największy zasięg miały instrumenty oparte na tej formie pomocy w ramach Programu Operacyjnego Wiedza-Edukacja-Rozwój¹⁵, w sferze kształcenia i doskonalenia kompetencji przez osoby fizyczne.

Nie sądzimy, aby dopuszczony w nowym Rozporządzeniu Ogólnym instrument dotacji warunkowej (art. 57 Rozporządzenia Ogólnego) powszechnie sprawdził się w polskich realiach, chociaż może on być użyteczny w specyficznych sytuacjach. Dotacja warunkowa jest to dotacja, która po spełnieniu określonych warunków podlega częściowemu lub całkowitemu zwrotowi. Niestety, brak jest bardziej precyzyjnych informacji i sugestii, dotyczących sposobu zastosowania tego instrumentu. Zakładamy jednak że jego charakterystyki mogą być zbliżone do charakterystyk pomocy zwrotnej stosowanej w okresie

¹⁴ Chodzi generalnie o instrument wejść kapitałowych, łączonych z dotacją; w sytuacji, gdy projekt realizowany przez spółkę, będącą przedmiotem wejścia kapitałowego, osiąga zakładane cele (np. wysoką rentowność), część udzielonej dotacji może się przekształcić w udziały.

¹⁵ Zob. na przykład [pożyczki 1](#) lub [pożyczki 2](#).

2014-2020 w formie dotacji, mogącej częściowo podlegać zwrotowi. Najczęściej taki instrument był stosowany (na przykład w ramach RPO Województwa Kujawsko-Pomorskiego¹⁶) w sytuacji gdy osiągnięcie zakładanych wskaźników rezultatu było ryzykowne (gdy na przykład w danym działaniu chodziło o uzbrojenie terenów inwestycyjnych, które w określonym terminie musiały zostać „zasiedlone”). Brak osiągnięcia 100% wskaźnika zasiedlenia skutkowało koniecznością zwrotu (bez karnych odsetek) części dotacji. Inną możliwością to stosowanie tego instrumentu dla ryzykownych, ale potencjalnie wysoce zyskowych projektów¹⁷. Na obecnym etapie, gdy opisy odpowiednich schematów wsparcia są jeszcze dość ogólne, trudno powiedzieć, czy tego typu instrument znalazłby jakiegokolwiek zastosowanie w ramach FEDS.

Wadą instrumentu dotacji warunkowej jest na pewno (w przypadku spełnienia warunków kwalifikujących część lub całość dotacji do zwrotu) konieczność jej zwrócenia do 31 grudnia 2030 roku, co może być zbyt krótkim horyzontem czasowym, aby ocenić sytuację wspartego taką dotacją projektu (szczególnie, jeżeli sama dotacja zostanie udzielona pod koniec okresu kwalifikowalności wydatków). Dodatkowo, z tym instrumentem są związane wszystkie ograniczenia, jakie są związane z formą wsparcia, jaką jest dotacja, takie jak, co do zasady, konieczność uczestnictwa w konkursie dotacyjnym, konieczność konkurencyjnego zlecenia zakupu towarów i usług, a także konieczność zachowania trwałości wsparcia. Tych ograniczeń nie ma w przypadku pożyczki z możliwością jej częściowego umorzenia.

W przypadku instrumentów mieszanych (a więc instrumentów finansowych z komponentem bezzwrotnym), podobnie jak w przypadku „czystych” instrumentów finansowych), wkład krajowy wnoszony jest albo na poziomie pośrednika finansowego (i tak zapewne będzie) albo na poziomie menedżera funduszu powierniczego (co jest raczej wątpliwe), w takim przypadku wkład krajowy nie może być wnoszony na poziomie ostatecznego odbiorcy. Przyjmujemy, że minimalna wielkość wkładu krajowego będzie wynosić 30% wartości alokacji na instrument finansowy (podobnie jak miało to miejsce w okresie 2014-2020). Warto także zastosować zasadę, zgodnie z którą wkład własny pośrednika finansowego do instrumentu finansowego będzie wynagradzany na zasadach rynkowych, a wkład FEDS na takim poziomie, aby złożenie obu oprocentowań i udziału obu wkładów skutkowało na przykład oprocentowaniem na poziomie zbliżonym do stopy referencyjnej KE dla ostatecznego odbiorcy (kwestie te opiszemy szczegółowo na etapie strategii inwestycyjnej).

3.2 Kluczowe bariery i sposoby ich ograniczania

Na bazie dotychczasowych doświadczeń oraz zmian w regulacjach prawnych dla okresu 2021-2027, można wskazać kluczowe, potencjalne bariery we wdrażaniu instrumentów finansowych.

¹⁶ Zob. na przykład [Poddziałanie 1.4.3 RPO WK-P](#).

¹⁷ Oczywiście, zdajemy sobie sprawę, że tego typu projekty będą przede wszystkim finansowane za pomocą instrumentów finansowych, jednakże wysokie ryzyko może uzasadniać zastosowanie warunkowej dotacji.

Jako jedną z najpoważniejszych barier można wskazać kwestie związane ze skłonnością do pełnienia roli pośrednika finansowego oraz potencjał instytucji mogących odgrywać tę rolę. Na szczęście, w województwie dolnośląskim działalność prowadzi stosunkowo znaczna liczba potencjalnych pośredników finansowych, w ramach RPO WD 2014-2020 rolę tę pełniło też kilku doświadczonych pośredników spoza regionu (np. TISE, czy też Polska Fundacja Przedsiębiorczości). W normalnych okolicznościach można by zakładać, że w sytuacji podobnych regulacji, będą oni skłonni ponownie ubiegać się o pełnienie takiej roli. Specyfika wsparcia w okresie 2021-2027, na co wskazują także wyniki przeprowadzonych wywiadów, może jednak spowodować, że przynajmniej część pośredników będzie bardzo ostrożnie podejmować decyzję.

Przede wszystkim poważnym wyzwaniem będzie kwestia udziału własnego. W przypadku FEDS, wymagany wkład krajowy wynosi 30%¹⁸ i będzie on musiał być wniesiony albo na poziomie pośrednika finansowego albo też menedżera funduszu powierniczego. Olbrzymia większość pośredników (o ile ten wymóg nie zostanie osłabiony dzięki dodatkowemu wsparciu z krajowych środków publicznych lub rozliczaniu go na poziomie całego priorytetu) będzie miała bardzo duże problemy z wniesieniem takiego wkładu (poza, oczywiście, instytucjami bankowymi).

Naturalnie, pomocna może być tzw. linia finansowa oferowana przez Dolnośląski Fundusz Rozwoju, który to instrument bezwzględnie należałoby utrzymać. Prawdopodobnie, tak jak dotąd, będzie ona jednak oprocentowana na poziomie stopy referencyjnej KE. Nie będzie to problemem, o ile oprocentowanie oferowanej pożyczki będzie na tym samym lub wyższym poziomie, w przypadku niższego, preferencyjnego oprocentowania należałoby bezwzględnie stosować rozwiązanie komercyjnego oprocentowania wkładu pośrednika finansowego (co niestety w okresie 2014-2020 było wielką rzadkością).

Drugą poważną barierą może być kwestia udziału pośredników finansowych w części wsparcia mającej charakter bezzwrotny. Z oczywistych powodów pośrednicy nie będą skłonni uczestniczyć w finansowaniu części bezzwrotnej, powinni się jednak zgodzić (a w tym kierunku podążają wspomniane wcześniej rozwiązania sugerowane przez Komisję Europejską), aby środki te były im zwracane, czy to ze spłat pożyczki, czy to przez menedżera funduszu powierniczego. Szalenie ważną kwestią będą jednak konkretne rozwiązania organizacyjne, chodzi o to, aby te środki trafiały do pośrednika jak najszybciej, co jest szczególnie ważne w epoce wysokiej inflacji (nota bene, o ile środki te nie będą oddawane faktycznie bardzo szybko, na przykład w ciągu 2 tygodni, można stawiać pytania o ich oprocentowanie).

Od strony ostatecznych odbiorców, głównym wyzwaniem mogą być niejasności, związane ze statusem komponentu bezzwrotnego wsparcia i związane z tym obawy. Wszędzie tam, gdzie tego typu wsparcie (w formie umorzenia części kapitału pożyczki lub wspomagającej dotacji, na przykład na przygotowanie projektu lub działania doradcze) będzie oferowane, niezbędna

¹⁸ Oczywiście, może on być niższy, w razie dodatkowego wsparcia z budżetu państwa.

będzie powszechna i dobrze przygotowana i przeprowadzona akcja informacyjno-promocyjna.

Warto też wskazać, że – z punktu widzenia IZ FEDS – i na bazie doświadczeń z RPO WD 2014-2020 pewnym wyzwaniem będzie to, że (w celu uniknięcia problemów audytowych) zasadne będzie udzielenia większej liczby pożyczek, niż zakładano, aby istniał „zapas” pożyczek w sytuacji, gdy prawidłowość udzielenia pożyczek lub kwalifikowalność ostatecznych odbiorców, bądź też kwalifikowalność poniesionych wydatków zostaną zakwestionowane.

W wyniku wywiadów i warsztatów z ostatecznymi odbiorcami pożyczek można wysnuć natomiast wnioski, że bardzo dobrze oceniają oni proces udzielania pożyczek i współpracę z personelem pośredników finansowych (przy czym rozmawialiśmy z tymi, którzy otrzymali finansowanie) – ich zdaniem otwartość i elastyczność jest przeciętnie znacznie wyższa, niż w przypadku instytucji oferujących dotacje.

4 Luka finansowa i potrzeby inwestycyjne

4.1 Potrzeby inwestycyjne w JST

Jednym z potencjalnych odbiorców wsparcia z FEDS są podmioty odpowiadające za realizację zadań administracyjnych na poziomie lokalnym czyli jednostki samorządu terytorialnego. Podmioty te objęto analizą, która dostarcza informacji o niezrealizowanych inwestycjach, planach na najbliższe lata i sposobach finansowania przygotowywanych inwestycji. Badanie tym samym dostarcza informacji pozwalających ocenić zapotrzebowanie na wsparcie, a także ocenić na ile podmioty te mogą być skłonne finansować inwestycje z wykorzystaniem różnych wariantów instrumentów finansowych.

Punktem wyjścia do rozważań na ten temat jest ocena poziomu niezaspokojonych potrzeb inwestycyjnych w tej grupie potencjalnych odbiorców wsparcia. Przedstawiciele JST z województwa dolnośląskiego zapytano czy w ciągu ostatnich 3 lat planowali lub rozważali realizację inwestycji, które ostatecznie nie doszły do skutku. Pytanie dotyczyło zarówno inwestycji zarządzanych przez badaną jednostkę, jak i bezpośrednio ich jednostek podległych i organizacyjnych (np. szkół, domów pomocy itp.). Ponad 80% przedstawiciele samorządów zadeklarowało, że część planowanych inwestycji faktycznie nie udało się zrealizować. Największe niezrealizowane potrzeby w tym zakresie wykazano w obszarze inwestycji drogowych, obejmujących infrastrukturę towarzyszącą. Problem dotyczy ponad połowy samorządów, które nie musiały zrezygnować lub opóźnić realizację inwestycji w tym obszarze szacowanych na kwotę 1,24 mld PLN w perspektywie 3-letniej. Dla około 50% z nich głównym powodem, dla którego nie doszły do skutku był brak środków własnych na ten cel. Oprócz pojedynczych przypadków, kiedy za niezrealizowanie inwestycji odpowiada przeciągający się proces jej przygotowywania, w pozostałych samorządach jako główny powód wskazywano nieskuteczne ubieganie się o dotację. Tak więc w 9 przypadkach na 10 to brak finansowania stanął na przeszkodzie w realizacji zaplanowanej inwestycji drogowej.

Co trzeci samorząd planował inwestycje w rozwój infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych, które ostatecznie nie doszły do skutku. Szacuje się, że były to przedsięwzięcia warte około 451 mln PLN na poziomie całego regionu. I choć za część niepowodzeń w tym zakresie odpowiadają przeciągające się procedury inwestycyjne i trudności organizacyjno-prawne, to w 3 przypadkach na 4 brak środków (własnych lub dotacyjnych) ostatecznie przesądził o tym, że inwestycji póki co nie zrealizowano.

Duże niezrealizowane potrzeby zadeklarowano w zakresie infrastruktury gospodarki odpadami i wodno-ściekowej. W 3 na 10 JST musiano zrezygnować przynajmniej z części planowanych inwestycji, a szacowana wielkość niezaspokojonych potrzeb w tym obszarze szacuje się na 920 mln PLN w ciągu 3 lat. W tym obszarze także głównym powodem był brak środków finansowych, w tym także nieskuteczne ubieganie się o wsparcie dotacyjne.

Duże niezrealizowane potrzeby inwestycyjne zaobserwowano w wielu innych obszarach. I choć zasięg terytorialny był różny (odsetek JST od 3 do 53%), podobnie jak wielkość niezrealizowanych inwestycji (szacunkowa wartość od 36 do 1236 mln PLN), to w każdym z 16 wyróżnionych obszarów brakowało istotnych środków na realizację planów. Szczegółowe zestawienie przedstawia poniższa tabela. Do innych przeszkód, o których wspominali respondenci należy wskazać problemy z wyłonieniem wykonawców w przetargach. Zdarzało się, że oferty wykonawców przekraczały środki zabezpieczone w budżecie gminy lub też nie zgłaszał się żaden potencjalny wykonawca. W realizacji planów inwestycyjnych przeszkadzała pandemia COVID-19 a także inne trudności organizacyjne.

Tabela 1. Niezrealizowane plany inwestycyjne JST z woj. dolnośląskiego z ostatnich 3 lat

Obszar	n (liczba JST z próby)	N (liczba JST w populacji-dane ważone)	Odsetek z N (ważony)	Wartość ważona w PLN
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	30	103	53%	1 236 107 943
Rozwój infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej oraz tworzenie produktów turystycznych	18	63	32%	450 869 712
Rozwój infrastruktury gospodarki odpadami i wodno-ściekowej	15	57	29%	920 136 364
Rozwój infrastruktury kultury	14	54	28%	207 106 648
Rozwój infrastruktury edukacji	14	54	28%	426 636 303
Rozwój infrastruktury usług społecznych	12	43	22%	635 996 032
Zwiększenie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej (urzędach,	9	33	17%	269 021 796

Obszar	n (liczba JST z próby)	N (liczba JST w populacji-dane ważone)	Odsetek z N (ważony)	Wartość ważona w PLN
szkołach, instytucjach kultury, ochrony zdrowia)				
Instalacja urządzeń wytwarzających energię ze źródeł odnawialnych	7	23	12%	679 185 150
Infrastruktura sieciowa oraz sprzęt i wdrożenie rozwiązań cyfrowych	5	20	10%	36 178 768
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego komunikacji publicznej	4	13	7%	201 430 040
Termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST	4	13	7%	67 636 364
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	4	12	6%	62 778 763
Rozwój infrastruktury ochrony zdrowia	4	17	9%	97 347 951
Rewitalizacja części wspólnych wielorodzinnych budynków z elementami termomodernizacji	3	10	5%	161 636 364
Rozwój tzw. zielonej i niebieskiej infrastruktury	2	5	3%	38 045 455
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	3	8	4%	304 927 273
Nie było niezrealizowanych inwestycji	11	41	21%	-

Źródło: Badanie CAWI JST, dane przeważone typem JST.

Kolejny etap analizy obejmował oszacowanie potrzeb samorządów, związanych z planowanymi inwestycjami. Zdecydowana większość z nich planuje inwestować w infrastrukturę drogową, na co łącznie wszystkie samorzady z regionu chcą przeznaczyć 3,8 mld PLN w ciągu kolejnych 3 lat czyli 1,3 mld PLN średniorocznie. Duże inwestycje planowane są także w zakresie infrastruktury gospodarki odpadami i wodno-ściekowej (2,3 mld PLN w ciągu 3 lat) oraz edukacyjnej (1,8 mld PLN). Niezrealizowane inwestycje w zakresie infrastruktury rekreacyjnej i turystycznej także znajdują odzwierciedlenie w planach inwestycyjnych. Aż 2 na 3 jednostki samorządu terytorialnego z regionu chcą inwestować

w tym obszarze przeznaczając na ten cel 1,1 mld PLN. I choć plany poszczególnych gmin i powiatów są zróżnicowane, to każda z 16 wyróżnionych kategorii inwestycji jest w planach w przynajmniej kilkunastu procent samorządów. Szczegółowe plany przedstawia tabela poniżej.

Tabela 2. Plany inwestycyjne JST z woj. dolnośląskiego na kolejne 3 lata

Obszar	n (liczba JST z próby)	N (liczba JST w populacji-dane ważone)	Odsetek z N (ważony)	Wartość ważona w PLN
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	48	171	88%	3 808 354 527 zł
Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej	39	138	71%	830 241 239 zł
Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna oraz tworzenie produktów turystycznych	36	130	67%	1 132 131 183 zł
Infrastruktura gospodarki odpadami i wodno-ściekowej	35	130	67%	2 338 177 089 zł
Infrastruktura edukacji	35	127	65%	1 770 283 560 zł
Infrastruktura kultury	35	124	64%	674 693 115 zł
Instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych	32	113	58%	780 664 147 zł
Infrastruktura usług społecznych	22	84	43%	931 753 898 zł
Infrastruktura ochrony zdrowia	12	49	25%	249 165 123 zł
Rewitalizacja części wspólnych wielorodzinnych budynków z elementami termomodernizacji	18	65	33%	394 689 179 zł
Infrastruktura sieciowa, sprzęt lub wdrożenie rozwiązań cyfrowych.	18	64	33%	195 254 088 zł
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	17	54	28%	353 775 049 zł
Termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST	16	57	29%	248 392 806 zł
Zielona i niebieska infrastruktura	14	46	24%	260 805 957 zł
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego komunikacji publicznej	10	29	15%	479 968 379 zł
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	9	30	15%	565 943 472 zł
Suma	15 014 292 811 zł przez 3 lata czyli 5 004 764 270 zł na rok			

Źródło: Badanie CAWI JST, dane przeważone typem JST.

Z punktu widzenia planowania wsparcia, w tym wyboru odpowiedniego instrumentu przeznaczonego na pomoc z finansowaniem poszczególnych kategorii inwestycji ważne jest sprawdzenie z jakich źródeł wstępnie same samorządy chcą zapewnić środki na realizację swoich planów. We wszystkich analizowanych obszarach około 20-kilku procent środków JST chcą wyasygnować ze swoich budżetów, a nie więcej niż kilka procent wartości inwestycji miałyby zostać wsparte finansowaniem zwrotnym (łącznie rynkowym i preferencyjnym). Przeważnie po kilkanaście procent wartości inwestycji mogłaby zostać pokrytych z RPO WD 2014-2020, co zapewne świadczy o zapewnieniu tego finansowania jako że okres wdrażania Programu dobiega końca i wnioskowanie o kolejne środki jest bardzo ograniczone. Z perspektywy samorządów co trzecia złotówka na inwestycje powinna pochodzić z nowego programu regionalnego Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027. Szczególnie duże oczekiwania w tym zakresie mają samorządy w obszarach takich jak rewitalizacja (połowa środków miałyby pochodzić z FEDS), efektywność energetyczne i OZE (40-45% dzięki FEDS). Szczegóły prezentuje poniższa tabela.

Inne źródła finansowania mają wesprzeć przede wszystkim inwestycje drogowe (m.in. dzięki środkom rządowym z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg) czy wodno-ściekowe (np. z PROW). W swoich planach JST nie uwzględniają możliwości realizacji inwestycji z wykorzystaniem formuły partnerstwa publiczno-prywatnego.

Tabela 3. Wstępnie planowane źródła finansowania planowanych inwestycji JST z woj. dolnośląskiego [w %]

Obszar	środki własne	kredyty /pożyczki	dotacje RPO WD 2014-2020	dotacje FEDS 2021-2027	inne źródła
Inwestycje drogowe wraz z infrastrukturą towarzyszącą	22,3	2,0	11,0	13,5	51,2
Efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej	22,8	2,8	12,6	39,6	22,2
Infrastruktura rekreacyjna i turystyczna oraz tworzenie produktów turystycznych	22,6	2,0	7,6	38,3	29,5
Infrastruktura gospodarki odpadami i wodno-ściekowej	19,8	6,1	11,0	12,8	50,4
Infrastruktura edukacji	25,5	3,5	12,0	30,2	28,7
Infrastruktura kultury	25,4	1,9	14,8	28,6	29,3
Instalacje wytwarzające energię ze źródeł odnawialnych	22,3	3,1	21,1	45,5	8,1

Obszar	środki własne	kredyty /pożyczki	dotacje RPO WD 2014-2020	dotacje FEDS 2021-2027	inne źródła
Infrastruktura usług społecznych	22,9	0,5	14,2	32,4	30,0
Infrastruktura ochrony zdrowia	27,0	0,5	10,5	37,0	25,0
Rewitalizacja części wspólnych wielorodzinnych budynków z elementami termomodernizacji	22,7	5,0	22,5	27,1	22,7
Infrastruktura sieciowa, sprzęt lub wdrożenie rozwiązań cyfrowych.	24,0	3,6	9,5	38,8	24,2
Rewitalizacja fizyczna, społeczna i gospodarcza	28,0	5,0	0,3	47,2	19,6
Termomodernizacja wielorodzinnych budynków mieszkalnych w zasobie JST	24,6	4,6	26,7	29,4	14,7
Zielona i niebieska infrastruktura	22,0	1,0	8,5	40,5	28,0
Zakup pojazdów na potrzeby transportu zbiorowego komunikacji publicznej	21,0	1,4	12,1	30,0	35,4
Inne potrzebne inwestycje obejmujące mienie i tereny publiczne	15,0	0,0	20,0	22,9	42,1

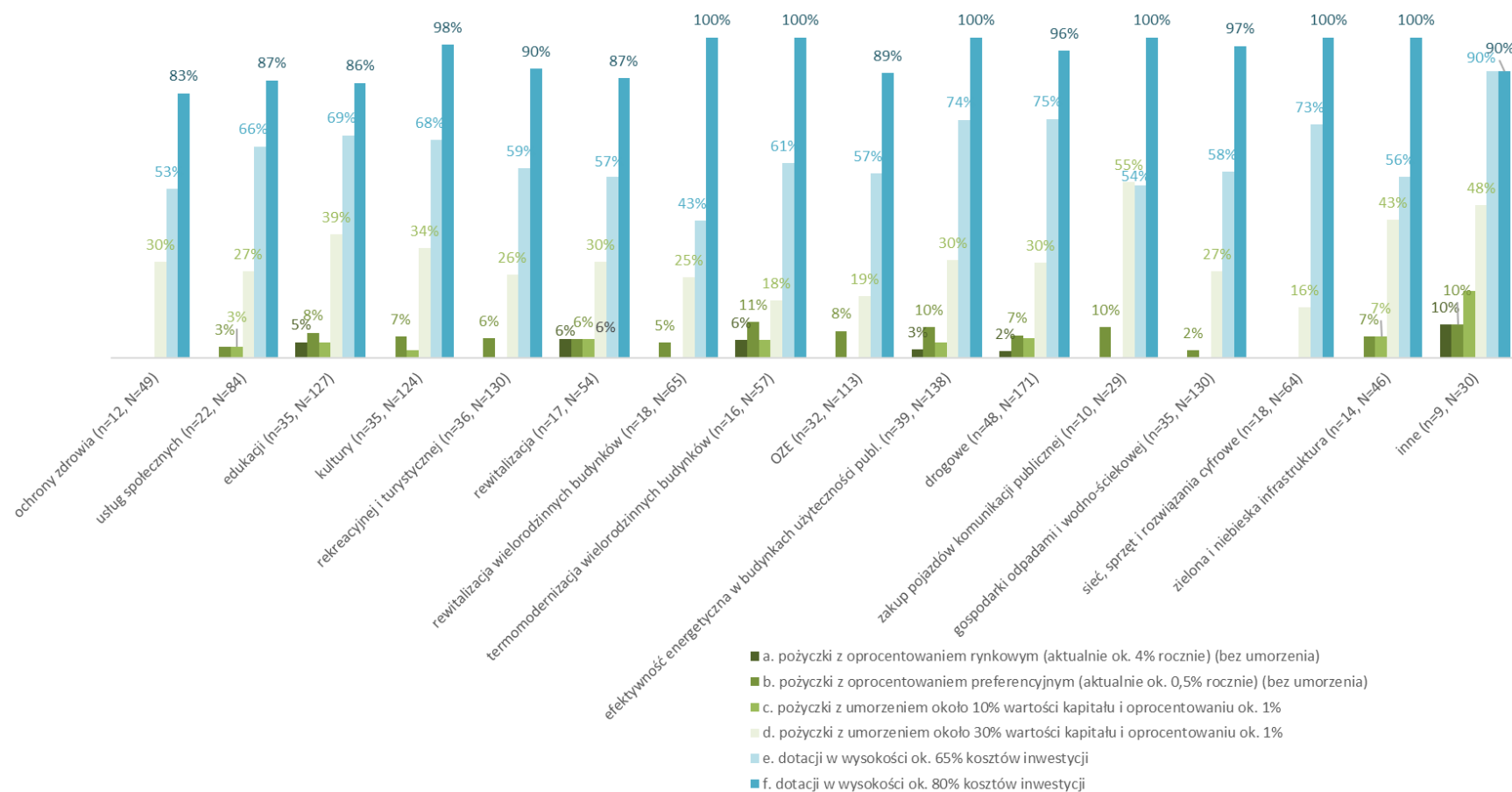
Źródło: Badanie CAWI JST, dane przeważone typem JST.

Dalszym krokiem była weryfikacja na ile atrakcyjność ewentualnych instrumentów finansowych wpływa na zainteresowanie tą formą finansowania poszczególnych typów inwestycji, nawet jeśli do tej pory planowano jedynie zaangażowanie środków własnych samorządu i wsparcie dotacyjne. Wsparcie zwrotne bez umorzenia nie znajduje żadnego zainteresowania wśród potencjalnych pożyczkobiorców z sektora samorządowego. Pojedyncze wskazania z pewnością nie są przesłanką do uruchomienia danego typu wsparcia. W obszarach, w których deklaracje zainteresowanie tym sposobem finansowania dochodzi do 10% w rzeczywistości odzwierciedlają opinię 1 lub 2 JST biorących udział w badaniu, które planują inwestycje w danym obszarze, co można przełożyć na potencjalną atrakcyjność takiego instrumentu dla 4-5 podmiotów w całej populacji. Podobnie jest w przypadku pożyczek z umorzeniem około 10-rocentowym.

Pewien potencjał dostrzegalny jest w przypadku instrumentów oferujących umorzenia na poziomie około 30%, przy zachowaniu preferencyjnego oprocentowania na poziomie około 1% rocznie. W kilku obszarach kilkadziesiąt procent zainteresowanych gmin i powiatów

rozważyłoby taką formę finansowania. Należy jednak zwrócić uwagę, że przekładając to zainteresowanie na faktyczną liczbę JST w regionie może to oznaczać potencjał do udzielenia prawdopodobnie najwyżej kilku lub kilkunastu pożyczek na takich warunkach w każdym z wyróżnionych obszarów, które docelowo w FEDS są reprezentowane każdorazowo przez inny cel szczegółowy. Należy też pamiętać, że od niezobowiązującej deklaracji do podpisania umowy pożyczkowej jest bardzo długa droga, podczas której na wielu etapach weryfikowana jest atrakcyjność oferty oraz rachunek ekonomiczny związany z możliwością spłaty zobowiązania i dyscypliną finansów publicznych w zakresie przestrzegania określonego ustawowo progu zadłużenia, tzw. indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Wykres 1. Odsetek JST planujących dany typ inwestycji, skłonnych skorzystać z poszczególnych form jej finansowania



Źródło: Badanie CAWI JST, dane przeważone typem JST. „n” oznacza liczbę JST w próbie planujących dany typ inwestycji, „N” odzwierciedla odpowiadającą im liczbę JST w populacji (po przeważeniu typem JST).

Przedstawiciele wielu badanych samorządów mówią wprost, że ich bieżący poziom zadłużenia jest za wysoki, aby zaciągać kolejne zobowiązania. Nawet w tych samorządach, które aktualnie nie zbliżają się do granicy swojego limitu zadłużenia może rosnąć sceptycyzm wobec instrumentów zwrotnych. Bowiem istotny jest nie tylko aktualny poziom zadłużenia, ale jego relacja do planowanych dochodów. A te, z uwagi na szereg czynników zewnętrznych jak choćby zmiany podatkowe, może być niekorzystny dla samorządów, prowadząc do zmniejszenia ich dochodów¹⁹. Tym samym może to prowadzić do wstrzymywania się z decyzjami o zaciągnięciu wieloletnich wysokich zobowiązań na realizację inwestycji.

Na potwierdzenie deklaracji badanych przeprowadzono dodatkową analizę poziomu faktycznego zadłużenia samorządów województwa dolnośląskiego. Weryfikacji poddano wykorzystanie przez gminy i powiaty z regionu limitów zobowiązań wynikających z ustawy o finansach publicznych. Zgodnie z art. 243 ustawy o finansach publicznych, samorząd nie może uchwalić budżetu, który nie spełnia warunków granicznych opisanych w ustawie. Oznacza to, że w danym roku budżetowym oraz w każdym roku następującym po roku budżetowym relacja łącznej kwoty przypadających zobowiązań (m.in. spłat rat kredytów i pożyczek) do planowanych dochodów bieżących nie może przekroczyć średniej arytmetycznej z obliczonych dla ostatnich siedmiu lat relacji jej dochodów bieżących pomniejszonych o wydatki bieżące do dochodów bieżących budżetu. Szczegółowy wzór wyliczania granicznego poziomu określa wspomniana ustawa.

Dostępne dane do przeprowadzenia analizy poziomu zadłużenia pochodziły z baz Ministerstwa Finansów, które publikuje zestawienia obejmujące Wieloletnią Prognozę Finansową wszystkich JST²⁰. W całym regionie żaden samorząd w swojej Wieloletniej Prognozie Finansowej nie przekroczył przypadającego limitu zadłużenia, ale dwie gminy są bardzo bliskie ustawowego limitu (Karpacz i Góra). Co trzecia JST (33%) zadłużyła się na więcej niż połowę przypadającego im limitu, a 7% JST (czyli 14 jednostek) przekroczyło próg 70% dopuszczalnego zadłużenia. Część gmin i powiatów ma wciąż istotny zapas dostępnego limitu. Co trzeci z nich zadłużył się na nie więcej niż 30%. Widać zatem, że choć poziom zadłużenia części JST pozwala na dalsze zaciągnięcie zobowiązań bez zagrożenia przekroczenia obowiązujących limitów, to konieczna jest rozwaga. Wydaje się, że władze poszczególnych jednostek samorządowych przyjęły ostrożną politykę. Porównując dane za 2021 i 2022 r. widać, że obecnie mniej JST jest zadłużonych na ponad 70% limitu. Według projektów WPF za 2021 aż 23 z nich przekraczało ten próg, a według szacunków z 2022 r. będzie to już tylko 14. Różnica może wynikać zarówno ze wstrzymania \zaciągania nowych zobowiązań i realizacji inwestycji ze środków bezzwrotnych Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych,

¹⁹ Należy przy tym mieć na uwadze, że badanie było prowadzone przed ogłoszeniem zmian podatkowych związanych z obniżeniem pierwszego progu podatkowego do 12%.

²⁰ [Projekty wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego na 2022 r.](#), dane ze strony Ministerstwa Finansów. Dane wynikające z projektów WPF przedłożonych przez jednostki samorządu terytorialnego na 2022 r..

z którego gminy województwa dolnośląskiego otrzymały 783 mln zł na inwestycje w ciągu ostatnich 2 lat²¹. Także Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który ma na celu zwiększenie skali inwestycji publicznych przez bezzwrotne dofinansowanie inwestycji realizowanych przez JST poprzez promesy inwestycyjne udzielane przez BGK, również ograniczył konieczność zadłużania się samorządów. Ponadto władze gmin i powiatów zdają sobie sprawę, że dochody bieżące stanowią element niepewny i nawet bez zaciągania kolejnych zobowiązań ich wskaźnik zadłużenia może wzrosnąć. Jest to realne zagrożenia, związane ze umniejszeniem dochodów z PIT i CIT w wyniku pandemii czy też może stanowić pochodną innych zmian w tym zakresie (np. w związku ze zmianą sposobu dystrybucji podatków na szczebel samorządowych czy wprowadzeniem innych zmian fiskalnych²²).

Tabela 4. Poziom wykorzystania limitu spłaty zobowiązań samorządów o którym mowa w art. 243 Ustawy o finansach publicznych

Poziom wykorzystania limitu	Nazwa JST	Liczba JST	Odsetek JST
Pon. 10%	Osiecznica (GW); Warta Bolesławiecka (GW); Rudna (GW); Zagrodno (GW); Bolesławiec (GW); Stare Bogaczowice (GW); Gromadka (GW); Piechowice (GM); Polanica-Zdrój (GM); Średzki (P); Lewin Kłodzki (GW); Grębobocice (GW); Polkowicki (P); Ząbkowicki (P); Oława (GW); Kobierzyce (GW); Ciepłowody (GW); Żórawina (GW)	18	9%
10%-20%	Świdnicki (P); Jerzmanowa (GW); Jeżów Sudecki (GW); Głogowski (P); Złoty Stok (GMW); Prusice (GMW); Zawonia (GW); Miękinia (GW); Leśna (GMW); Chojnów (GM); Jelcz-Laskowice (GMW); Wrocławski (P); Kostomłoty (GW); Dobroszyce (GW); Jordanów Śląski (GW); Czernica (GW); Sobótka (GMW); Dzierżoniów (GW)	18	9%
Pow. 20% do 30%	Dzierżoniowski (P); Długołęka (GW); Oleśnica (GW); Łagiewniki (GW); Kamienna Góra (GW); Lubawka (GMW); Borów (GW); Żukowice (GW); Szczawno-Zdrój (GM); Oleśnica (GM); Platerówka (GW); Kondratowice (GW); Marciszów (GW); Nowogrodziec (GMW); Strzebiński (P); Siechnice (GMW); Lubin (GM); Siekierczyn (GW); Wojcieszów (GM); Piława Górna (GM); Bolesławiec (GM); Wiązów (GMW); Kowary (GM); Niechlów (GW); Jaworski (P); Udanin (GW)	26	13%

²¹ Szacunki na podstawie danych publikowanych na <https://www.gov.pl/web/premier/wyszukiwarka-rzadowego-funduszu-inwestycji-lokalnych>.

²² Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

Pow. 30% do 40%	Radwanice (GW); Węgliniec (GMW); Głogów (GW); Brzeg Dolny (GMW); Kamienna Góra (GM); Świdnica (GM); Pieszycy (GMW); Lubin (GW); Złotoryja (GW); Jawor (GM); Janowice Wielkie (GW); Wisznia Mała (GW); Milicz (GMW); Karkonoski (P); Legnica (P); Oborniki Śląskie (GMW); Oława (GM); Malczyce (GW); Lubań (GW); Kąty Wrocławskie (GMW); Mściwojów (GW); Wąsosz (GMW); Wądroże Wielkie (GW); Paszowice (GW); Jemielno (GW); Gaworzyce (GW); Bystrzyca Kłodzka (GMW); Zgorzelec (GM); Lądek-Zdrój (GMW); Niemcza (GMW); Pieńsk (GMW); Szklarska Poręba (GM); Kamieniec Ząbkowicki (GMW); Oławski (P); Lwówecki (P); Międzyzlesie (GMW); Lwówek Śląski (GMW); Górowski (P); Radków (GMW)	39	20%
Pow. 40% do 50%	Środa Śląska (GMW); Bolków (GMW); Mysłakowice (GW); Dziadowa Kłoda (GW); Cieszków (GW); Szczytna (GMW); Stronie Śląskie (GMW); Kłodzki (P); Nowa Ruda (GW); Trzebnicki (P); Podgórzyn (GW); Mirsk (GMW); Ścinawa (GMW); Świdnica (GW); Wałbrzyski (P); Gryfów Śląski (GMW); Czarny Bór (GW); Marcinowice (GW); Męcinka (GW); Pęcław (GW); Żarów (GMW); Legnickie Pole (GW); Legnicki (P); Bolesławiecki (P); Jedlina-Zdrój (GM); Lubomierz (GMW); Chojnów (GW); Pielgrzymka (GW); Oleśnicki (P); Olszyna (GMW)	30	15%
Pow. 50% do 60%	Złotoryjski (P); Przeworno (GW); Mietków (GW); Kotla (GW); Strzegom (GMW); Sulików (GW); Świebodzice (GM); Świeradów-Zdrój (GM); Wińsko (GW); Syców (GMW); Stara Kamienica (GW); Duszniki-Zdrój (GM); Dobromierz (GW); Zawidów (GM); Żmigród (GMW); Wrocław (P); Miedzybórz (GMW); Ząbkowice Śląskie (GMW); Miłkowice (GW); Stoszowice (GW); Kamiennogórski (P); Świerzawa (GMW); Kunice (GW); Kłodzko (GM); Trzebnica (GMW)	25	13%
Pow. 60% do 70%	Dzierżoniów (GM); Bardo (GMW); Boguszów-Gorce (GM); Jaworzyna Śląska (GMW); Wołowski (P); Strzelin (GMW); Przemków (GMW); Mieroszów (GMW); Lubański (P); Bielawa (GM); Polkowice (GMW); Milicki (P); Twardogóra (GMW); Chocianów (GMW); Głuszycy (GMW); Wleń (GMW); Nowa Ruda (GM); Ziębice (GMW); Wołów (GMW); Głogów (GM); Domaniów (GW); Lubań (GM); Kłodzko (GW); Walim (GW); Lubiński (P)	25	13%
Pow. 70% do 80%	Bogatynia (GMW); Kudowa-Zdrój (GM); Złotoryja (GM); Krotoszyce (GW); Wałbrzych (P); Krośnice (GW); Ruja (GW); Zgorzelecki (P)	8	4%
Pow. 80% do 90%	Bierutów (GMW); Prochowice (GMW); Jelenia Góra (P); Zgorzelec (GW)	4	2%

Pow. 90%	Karpacz (GM); Góra (GMW)	2	1%
-----------------	--------------------------	---	----

(P) – powiat/ miasto na prawach powiatu (GM) – gmina miejska (GW) - gmina wiejska (GMW) - gmina miejsko-wiejska.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów. Wskaźnik liczony jako relacja wartości po lewej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ust. 1 ustawy do dopuszczalnego limitu spłaty zobowiązań określonego po prawej stronie nierówności we wzorze, o którym mowa w art. 243 ustawy, po uwzględnieniu ustawowych wyłączeń, obliczony w oparciu o wykonanie roku poprzedzającego pierwszy rok prognozy (wskaźnik ustalony w oparciu o średnią arytmetyczną z poprzednich lat).

Duże rozdrobnienie w zakresie obszarów z pewnym potencjałem do zastosowania instrumentów finansowych uniemożliwia zaproponowanie konkretnego instrumentu w wybranych celach szczegółowych. Widać jednak, że dla części samorządów ta forma finansowania może być alternatywą wobec dotacji o niskiej intensywności wsparcia, a może także stanowić ważny element montażu finansowego (np. na wkład własnych do inwestycji dotacyjnych). Wydaje się jednak, że nie można wskazać żadnego celu szczegółowego w którym potencjał do zastosowania instrumentu finansowego przekroczyłby masę krytyczną uzasadniającą jego uruchomienie. Możliwe, że taki instrument na poziomie całego regionu, skierowany do wszystkich JST na szeroki katalog inwestycji miałby rację bytu. Nie może on być jednak uruchomiony na poziomie FEDS z powodów wskazanych wcześniej. Do rozważania pozostaje więc uruchomienie funduszu ze środków poza programem regionalnym (np. środków zwróconych). Przy czym należy mieć na uwadze ograniczenia nakładane na JST i dynamikę ich sytuacji, która w dalszym okresie może zniechęcić samorządy do zaciągania zobowiązań.

4.2 Potrzeby inwestycyjne i luka finansowa w sektorze MŚP

Wyniki ankiety CATI przeprowadzonej na próbie 1000 firm sektora MŚP na potrzeby niniejszego badania wskazują, że skala niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych z powodu braku odpowiednich środków finansowych jest znacząca. Spośród wszystkich mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionie, aż 36% zadeklarowało, że w 2021 r. zrezygnowało z realizacji potrzebnych inwestycji w przynajmniej jednym w wskazanych obszarów z powodu braku możliwości ich sfinansowania.

Zdecydowanie najwięcej firm (31%) zrezygnowało z klasycznych inwestycji zwiększających zdolności produkcyjne / usługowe firmy, takich jak zakup maszyn / urządzeń, pojazdów, narzędzi czy budynków. 14% firm miało niezrealizowane potrzeby inwestycyjne w zakresie cyfryzacji przedsiębiorstwa, w tym zakupu oprogramowania. Kolejnych 6% firm zrezygnowało z inwestycji w kompleksową automatyzację procesów produkcyjnych, 4% - z realizacji prac B+R, a 3% - z zakupu aparatury badawczej.

Warto zwrócić uwagę również na znaczący odsetek przedsiębiorstw, które w 2021 nie miała wystarczających środków finansowych na realizację inwestycji w obszarze energetyki, w tym w poprawę efektywności energetycznej oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Tabela 5. **Udział firm posiadających niezrealizowane potrzeby inwestycyjne w poszczególnych obszarach, z powodu braku odpowiednich środków finansowych**

	mikro	małe	średnie	MŚP
Zwiększenie zdolności wytwórczych/usługowych przedsiębiorstwa (np. Poprzez zakup maszyn/urządzeń, narzędzi, pojazdów, zakup nieruchomości lub ich rozbudowę itp.)	31%	30%	33%	31%
Zakup robotów lub automatów zapewniających kompleksową automatyzację procesów wytwórczych/usługowych	6%	10%	8%	6%
Cyfryzacja procesów w przedsiębiorstwie, wdrażanie technologii informatycznych (w tym zakup oprogramowania)	13%	19%	15%	14%
Realizacja prac badawczo-rozwojowych	4%	7%	5%	4%
Zakup aparatury do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych	3%	7%	6%	3%
Zwiększenie efektywności energetycznej (w tym: modernizacja energetyczna budynków, wdrożenie technologii energooszczędnych, systemów zarządzania energią)	5%	16%	13%	6%
Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (np. fotowoltaika, pompy ciepła itp.)	6%	16%	14%	6%
Zapewnienie efektywnej gospodarki zasobami, w tym ograniczenie wytwarzania odpadów, zużycia surowców, wdrożenie w przedsiębiorstwie modelu działalności w oparciu o gospodarkę obiegu zamkniętego, itp.	3%	7%	5%	3%

Źródło: Opracowanie własne.

Wysoki odsetek firm, które zrezygnowały w 2021 r. z realizacji inwestycji z powodu braku dostępu do odpowiednich środków finansowych, przekłada się na bardzo znaczącą wartość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych. Łącznie wyniosła ona niemal 35 mld zł, z czego

zdecydowana większość przypada na mikroprzedsiębiorstwa (30,9 mld zł). Należy przy tym pamiętać, że są to wartości deklaratywne, oparte na wynikach ankiet – i można zakładać, że przynajmniej w części przypadków są one przeszacowane.

Większość niezrealizowanych z powodu braku finansowania potrzeb przypada na inwestycje mieszczące się w celu polityki 1. Zdecydowanie dominują tutaj potrzeby w zakresie inwestycji zwiększających zdolności produkcyjne (20,5 mld zł). Znaczący zakres potrzeb występuje w przypadku obszaru automatyzacji procesów produkcji (3,6 mld zł), cyfryzacji (1,7 mld zł), a także prac B+R (2,8 mld zł) i aparatury naukowo-badawczej (0,7 mld zł). Istotną wartość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych zdiagnozowano również w obszarach mieszczących się w zakresie wsparcia z celu polityki 2, w tym szeroko rozumianego zwiększenia efektywności energetycznej (3,8 mld zł), wykorzystania odnawialnych źródeł energii (1,3 mld zł), oraz gospodarki obiegu zamkniętego (0,5 mld zł).

Tabela 6. Wartość niezrealizowanych potrzeb inwestycyjnych w poszczególnych obszarach, z powodu braku odpowiednich środków finansowych (w tys. zł)

	mikro	małe	średnie	MŚP
Zwiększenie zdolności wytwórczych/usługowych przedsiębiorstwa (np. Poprzez zakup maszyn/urządzeń, narzędzi, pojazdów, zakup nieruchomości lub ich rozbudowę itp.)	18 585 918	1 127 491	750 789	20 464 198
Zakup robotów lub automatów zapewniających kompleksową automatyzację procesów wytwórczych/usługowych	3 044 304	420 092	139 218	3 603 613
Cyfryzacja procesów w przedsiębiorstwie, wdrażanie technologii informatycznych (w tym zakup oprogramowania)	1 385 070	131 652	159 413	1 676 135
Realizacja prac badawczo-rozwojowych	2 505 778	191 598	116 643	2 814 019
Zakup aparatury do prowadzenia prac badawczo-rozwojowych	544 389	49 023	115 299	708 712
Zwiększenie efektywności energetycznej (w tym: modernizacja energetyczna budynków, wdrożenie technologii energooszczędnych, systemów zarządzania energią)	3 353 995	328 162	156 698	3 838 855

	mikro	małe	średnie	MŚP
Wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (np. Fotowoltaika, pompy ciepła itp.)	1 127 557	131 288	98 928	1 357 774
Zapewnienie efektywnej gospodarki zasobami, w tym ograniczenie wytwarzania odpadów, zużycia surowców, wdrożenie w przedsiębiorstwie modelu działalności w oparciu o gospodarkę obiegu zamkniętego, itp.	313 691	77 227	106 736	497 654
Razem	30 860 702	2 456 533	1 643 723	34 960 958

Źródło: Opracowanie własne.

Brak realizacji inwestycji z powodów finansowych jedynie w części przypadków wynikał z istnienia luki finansowej, tj. braku możliwości uzyskania środków na rynku finansowym (w tym odmowy przyznania finansowania zwrotnego lub rezygnacji z ubiegania się o środki z powodu przekonania o braku możliwości jego uzyskania). Generalnie, najczęściej, firmy rezygnowały z realizacji inwestycji z powodu niechęci do zadłużania się. Znaczna część firm nie ubiegała się o finansowanie zewnętrzne z powodu niekorzystnych warunków jego przyznania (w tym wysokiego oprocentowania). Wśród innych powodów wymieniano również oczekiwanie na wsparcie dotacyjne, oraz ogólną niestabilność sytuacji gospodarczej, wynikającą m.in. z powodu pandemii COVID-19.

W zależności od obszaru, od 3 do 11% firm posiadających niezrealizowane potrzeby inwestycyjne znajdowało się w luce nieprzyznanego finansowania zewnętrznego (tj. ubiegało się o przyznanie takiego finansowania, ale spotkało się z odmową). Natomiast od 10% do 27% takich firm deklaroowało, że nie ubiegało się o przyznanie finansowania zewnętrznego, z powodu braku możliwości jego uzyskania (a więc można je zaliczyć do luki braku aplikowania o środki).

Ogółem, wartość luki finansowej w sektorze MŚP oszacowano na 8,2 mld zł, z czego 2,8 mld zł stanowi luka nieprzyznanego finansowania zewnętrznego (w tym mikro – 2,5 mld zł, małe – 155 mln zł, średnie – 183 mln zł), a 5,4 mld zł – luka braku aplikowania o środki zewnętrzne (w tym mikro – 4,8 mld zł, małe – 398 mln zł, średnie – 369 mln zł).

Tabela 7. Oszacowanie wielkości luki finansowej w sektorze MŚP (tys. zł) w 2021 r.

	mikro	małe	średnie	MŚP
Wartość luki nieprzyznanego finansowania zewnętrznego	2 471 771	154 749	183 437	2 779 376
Wartość luki braku aplikowania o środki	4 798 348	398 162	369 188	5 462 374
RAZEM	7 270 118	552 911	552 625	8 241 750

Źródło: Opracowanie własne.

5 Proponowane formy wsparcia w ramach FEDS 2021-2027

5.1 Priorytet 1 Przedsiębiorstwa i innowacje (CP1)

5.1.1 Wzmacnianie potencjału B+R (CS 1i Rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii)

5.1.1.1 Planowany zakres wsparcia

Interwencja FEDS w zakresie CS 1i ukierunkowana jest na podniesienie zdolności badawczo-rozwojowych i innowacyjnych gospodarki województwa. Z uwagi na kompleksowość zagadnienia działalności badawczo-rozwojowej, działania wspierające powinny uwzględniać zróżnicowany przedmiot i zakres interwencji, obejmujący wspieranie zarówno nakładów inwestycyjnych, jak i finansowanie usług rozwojowych dotyczących sfery badawczo-rozwojowej.

W Programie przewidywane jest wsparcie przedsięwzięć, w ramach który finansowane będą zarówno prace B+R, procesy transferu technologicznego, wdrożenia, jak i infrastruktura badawczo-rozwojowa. W założeniu głównym odbiorcą wsparcia będzie regionalny sektor przedsiębiorstw inwestujący w działalność B+R+I, której efektem będzie plasowanie na rynku nowych lub istotnie ulepszonych produktów, a także wdrażanie do praktyki gospodarczej nowych lub istotnie ulepszonych procesów technologicznych. Zatem, wspierane będą przedsięwzięcia skutkujące innowacyjnością produktową lub procesową.

W spektrum dziedziny wspierania zdolności B+R+I wchodzić będzie również finansowanie procesów transferu technologicznego, obejmujące możliwość nabywania „zewnętrznych” wyników prac badawczo-rozwojowych oraz technologii, jak i nabywanie praw własności intelektualnej. Z kolei, wspieranie pozyskiwania infrastruktury B+R będzie mogło stanowić zarówno element szerszych przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, jak również występować jako samodzielny przedmiot inwestycji. Inwestycje w sferze B+R+I obejmować będą także rozwiązania prowadzące do „zazielenienia” przedsiębiorstwa, rozumianego (m.in.) jako ograniczanie negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko.

W CS 1i przewidziano również finansowanie usług rozwojowych związanych z działalnością badawczo-rozwojową i innowacyjną przedsiębiorstw. Uzupełniająco, zaplanowano finansowanie komponentów (w ramach projektów B+R), dotyczących rozwoju kadr przedsiębiorstw w sferze prowadzenia działalności badawczo-rozwojowej, w tym obsługi odpowiedniej infrastruktury.

Wsparcie obejmie również przedsięwzięcia związane z rozwojem publicznej infrastruktury badawczej (w ramach jednostek naukowych oraz organizacji badawczych), a także przedsięwzięcia przyczyniające się do rozwoju współpracy.

5.1.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W poprzednich okresach finansowych polityki spójności w Polsce (2007-2013, 2014-2020), interwencja publiczna dotycząca badań i rozwoju realizowana była w zdecydowanie przeważającej mierze przy wykorzystaniu bezzwrotnych form wsparcia. Formy zwrotne stosowane były zdecydowanie rzadziej, przy czym na szczeblu ogólnokrajowym w sferze wsparcia objętej CT1 (wzmacnianie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji²³) obejmowały one niektóre instrumenty kapitałowe i quasi-kapitałowe²⁴, natomiast w bardzo ograniczonym zakresie (w odniesieniu do finansowania projektów badawczo-rozwojowych) pojawiały się również na szczeblu regionalnym (w ramach RPO województwa pomorskiego i lubelskiego); ponadto w dwóch województwach (kujawsko-pomorskie i pomorskie) podjęto próby finansowania przedsięwzięć badawczo-rozwojowych przy wykorzystaniu instrumentów dłużnych.

Biorąc pod uwagę argumenty przemawiające za podejściem opartym na finansowaniu bezzwrotnym działalności B+R, opracowane na potrzeby niniejszej analizy ex ante, należy uznać to podejście za prawidłowe (argumenty te mają charakter uniwersalny i trudno byłoby podważać ich zasadność także dla okresów przeszłych). Co więcej, można wskazać na wyniki badań ogólnokrajowych, w których wskazywano na zasadność stosowania form bezzwrotnych, argumentując dodatkowo, że skala wsparcia którą osiągnięto nie byłaby wykonalna w przypadku stosowania instrumentów finansowych²⁵. Z kolei wnioski z innych badań podkreślają, że finansowanie w formie instrumentów finansowych powinno być traktowane wyłącznie jako uzupełniające oraz oparte na kontynuacji instrumentów już zainicjowanych. Jak skonkludowano w kompleksowej ewaluacji wsparcia w zakresie CT1

²³ Cel tematyczny (CT) Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych stosowany w dystrybucji wsparcia w ramach okresu finansowego 2014-2020.

²⁴ „Wpływ wsparcia działalności badawczo-rozwojowej w polityce spójności 2014-2020 na konkurencyjność i innowacyjność gospodarki – I etap: badanie w trakcie wdrażania”, MFiPR, 2021, str. 95-96.

²⁵ Wniosek taki sformułowano w ramach zakrojonej na szeroką skalę ewaluacji skuteczności i efektywności pomocy publicznej udzielanej przez NCBR w ramach wsparcia z POIR oraz programów krajowych, zob. „Badanie ewaluacyjne pomocy publicznej udzielanej w ramach Rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego w sprawie warunków i trybu udzielania pomocy publicznej i pomocy de minimis za pośrednictwem Narodowego Centrum Badań i Rozwoju”. NCBR, 2020, s. 215 i n.

„/.../ nieliczne przypadki instrumentów dłużnych służących finansowaniu działalności B+R (a częściowo – od połowy 2017 r. – również wdrożeń), obecne w perspektywie 2014-2020 na poziomie regionalnym (tj. w programie województwa pomorskiego i kujawsko-pomorskiego), /.../ pokazują, że tego typu finansowanie koncentruje się na projektach wykazujących wyższą gotowość technologiczną oraz, że ich wdrażanie przebiega bardzo powoli i jest niezwykle skomplikowane”²⁶ – zatem, nie wskazywano jako zasadne tworzenie nowych instrumentów, które oparte byłyby o formy zwrotne.

Podobnie, jeśli chodzi o województwo dolnośląskie i miniony okres finansowania polityki spójności (RPO WD 2014-2020), wspieranie działalności badawczo-rozwojowej (projekty w ramach CT1 – 1. Oś priorytetowa, działanie 1.2²⁷) realizowane było w formie bezzwrotnej, a obecnie trudno byłoby uznać, że stosowanie instrumentów finansowych przyniosłoby lepsze rezultaty. Dodajmy, że w ewaluacji z 2020 r., dotyczącej efektów wspierania przedsiębiorstw w ramach RPO WD sformułowano rekomendację na nowy okres programowania środków strukturalnych w regionie, w której wyraźnie stwierdzono, że konieczne jest dalsze aktywizowanie współpracy sektora przedsiębiorstw ze sferą instytucji naukowo-badawczych (pomimo stopniowo zmieniającej się na lepsze sytuacji w tym zakresie). W związku z tym wskazana jest kontynuacja wsparcia zorganizowanego w postaci interwencji na wzór (w odniesieniu do wspierania działalności badawczo-rozwojowej przedsiębiorstw) działania 1.2 RPO WD 2014-2020, którego logika interwencji opierała się na finansowaniu bezzwrotnym, a ponadto obejmowała zarówno wsparcie bezpośrednio kierowane do przedsiębiorstw, jak i wsparcie dystrybuowane za pomocą schematów bonowych. Zatem, stosowane dotąd bezzwrotne formy wsparcia w dziedzinie wspierania działalności badawczo-rozwojowej uznać należy za rozwiązanie prawidłowe. Uwzględniając, aktualność problemów związanych z koniecznością stwarzania warunków do angażowania się dolnośląskiego sektora MŚP w działalność B+R+I, rosnące znaczenie tego typu działalności, zasadna jest dalsza (w obecnym okresie finansowym) kontynuacja wsparcia w tej formie. Przemawiają za tym zarówno czynniki natury merytorycznej, a więc specyfika działalności badawczo-rozwojowej, w szczególności związane z nią bardzo wysokie ryzyka inwestycyjne, jak również zebrane dotąd (bogate) doświadczenia w zakresie organizacji tego

²⁶ „Wpływ wsparcia działalności badawczo-rozwojowej w polityce spójności 2014-2020 ...”, op. cit., str. 98-99 oraz 130-131. Wnioski te potwierdziły także ewaluacje ex ante instrumentów finansowych w obu wskazanych województwach (w przypadku województwa pomorskiego – etap 1), opracowane na potrzeby nowego okresu programowania. Najlepszym przykładem wskazującym na problematyczność podejścia są doświadczenia województwa kujawsko-pomorskiego. Uruchomiony tu instrument dłużny nie spotkał się z jakimkolwiek zainteresowaniem (po około roku wdrażania dwóch pośredników finansowych nie było w stanie zbudować jakiegokolwiek portfela pożyczkowego). Ostatecznie doprowadziło to do rezygnacji z dalszego wdrażania pożyczki na finansowanie B+R.

²⁷ Działanie 1.2 „Innowacyjne przedsiębiorstwa”, obejmujące wsparcie prowadzące do wzrostu skali działalności B+R przedsiębiorstw, zwiększania nakładów na tego typu działalność, a także obejmujące finansowanie profesjonalnych usług proinnowacyjnych.

rodzaju interwencji, w tym selekcji jego beneficjentów, potwierdzające zasadność stosowania form bezzwrotnych.

5.1.1.3 *Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji*

Jak już wspomnieliśmy, prezentowane dalej argumenty „za” i „przeciw” stosowaniu form zwrotnych i bezzwrotnych wsparcia w sferze działalności badawczo-rozwojowej, jednoznacznie wskazują na adekwatność oferowania finansowania bezzwrotnego. Decyduje o tym ogólna złożoność procesów badawczo-rozwojowych oraz wiążących się z nimi ryzyk „rezultatu” badań, jak również ryzyk wdrożeniowych. Inne ryzyka (np. finansowe) stanowią pochodną specyfiki działalności badawczo-rozwojowej. Charakterystyczna złożoność / poziom skomplikowania działalności B+R stanowi oczywisty czynnik zniechęcający, odsuwający na dalszy plan lub nawet eliminujący decyzje w sprawie inwestowania w tym obszarze. Stan ten nie pozwala oczywiście oczekiwać osiągnięcia pewnej masy krytycznej, która spowoduje efekt „rozlewania” się zainteresowania i podejmowania decyzji o inwestowaniu w B+R. Wszystko to przemawia dobitnie za stosowaniem form bezzwrotnych, które oferują największy stopień zachęty, co ostatecznie zmniejsza znaczenie ryzyk, immanentnie związanych z prowadzeniem działalności badawczo-rozwojowej, a także (co jest szczególnie ważne w przypadku działalności gospodarczej) podnosi rentowność rezultatu badań (części finansowania, które musi zapewnić beneficjent).

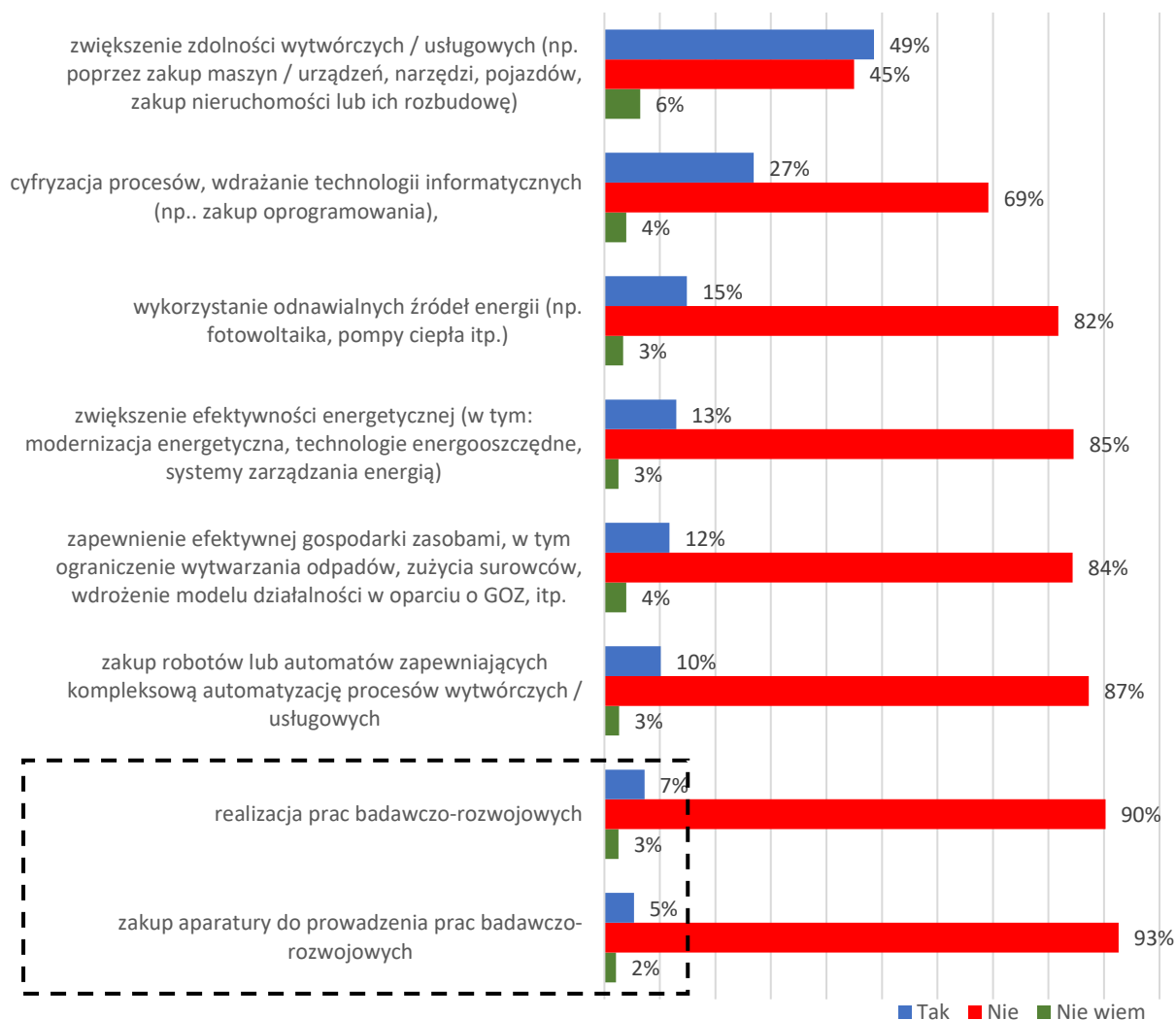
W związku z opisanym powyżej kontekstem uzasadniającym stosowanie form bezzwrotnych, można dodatkowo przywołać wyniki badania populacji ogólnej MŚP w województwie dolnośląskim²⁸.

Dane zaprezentowane na kolejnym rysunku pokazują, że cele inwestycyjne związane z prowadzeniem działalności badawczo-rozwojowej oraz nabywaniem odpowiedniej infrastruktury mają najniższy priorytet spośród innych celów rozwojowych przedsiębiorstw (tylko 7% wskazań informujących o planach inwestycyjnych w zakresie realizacji prac badawczo-rozwojowych oraz 5% w zakresie pozyskiwania aparatury badawczej – wobec blisko połowy badanych zainteresowanych i planujących typowe inwestycje produkcyjne). Wyniki te wskazują jednoznacznie na brak gotowości inwestycyjnej w sferze B+R+I wśród dolnośląskich MŚP.

Powyższa konkluzja stanowi dość oczywiste uzasadnienie konieczności maksymalizacji zachęt inwestycyjnych, aby zmienić się priorytet kierunkowania inwestycji przez dolnośląski sektor MŚP.

²⁸ Badanie przeprowadzone dla celów niniejszej analizy ex ante w okresie luty-marzec 2022 r..

Wykres 2. Plany inwestycyjne na najbliższe 3 lata w zakresie podejmowania inwestycji lub innych wydatków rozwojowych



Źródło: badanie CATI populacja ogólna MŚP w województwie dolnośląskim, n=1000.

Za stosowaniem bezzwrotnych form transferu wsparcia przemawiają także nie bagatelne problemy wdrożeniowe interwencji, jeśli miałyby ona opierać się o instrumenty finansowe. Mianowicie, należy zwrócić uwagę na problemy związane z potencjałem i zdolnościami pośredników finansowych, którzy powinni analizować wnioski o finansowanie, nie tylko pod kątem finansowym, ale także z uwzględnieniem zasadności przedmiotu badań, ich wykonalnością w związku z potencjałem i doświadczeniami wnioskodawcy, zapewne także szeregiem innych kwestii tego rodzaju. W gronie pośredników finansowych brak jest tego typu doświadczeń i potencjału, co oznaczałoby konieczność jego stworzenia, z bardzo konkretnymi konsekwencjami w sferze kosztów wdrażania odpowiedniego instrumentu.

Kwestię pochodną stanowią także doświadczenia pochodzące z poprzedniego okresu finansowania polityki spójności, dotyczące prób wdrażania instrumentów finansowych, kierunkowanych na wspieranie przedsięwzięć badawczo-rozwojowych. Pokazują one

niezwykle skomplikowanie wdrażania takich instrumentów – co więcej, (generalnie) nie udanego (np. w województwie kujawsko-pomorskim w ogóle nie doszło do uruchomienia zaplanowanego w RPO WK-P 2014-2020 instrumentu „pożyczki innowacyjnej” – ostatecznie zrezygnowano z wdrażania instrumentu²⁹; z kolei, w województwie pomorskim udało się jedynie zbudować jedynie niewielki portfel kilkunastu pożyczek, przy bardzo dużych nakładach wdrożeniowych – ostatecznie zrezygnowano z prawa opcji tj. zwiększenia alokacji na pożyczki³⁰.

Podobne, niekorzystne doświadczenia pojawiły się w związku z funkcjonowaniem regionalnych instrumentów kapitałowych – szczególnie na etapie wyboru pośredników finansowych (województwo pomorskie) – kluczowym problemem było tu ograniczenie spektrum terytorialnego inwestycji (delimitacja – granice regionu); także wielkość portfeli inwestycyjnych funduszy VC wspieranych w ramach POIR, operujących w sferze finansowania przedsięwzięć badawczo-rozwojowych, jest umiarkowana.

Ponadto, analizy stosowania instrumentów finansowych w sferze finansowania działalności badawczo-rozwojowej wskazują również na problem niewielkiej ostatecznie koncentracji inwestycji na przedsięwzięciach z wyraźnym komponentem B+R. Najczęściej instrumenty finansowe koncentrują się na projektach znajdujących się na późnych fazach gotowości technologicznej³¹ (TRL VII i – częściej – późniejsze), co wskazuje na trudności w absorbowaniu przez te instrumenty podwyższonego ryzyka (wynik dążenia do ochrony przed nadmiernym ryzykiem wkładu inwestorów kapitałowych – w instrumentach typu VC oraz – w przypadku instrumentów dłużnych – wkładów pośredników finansowych).

Dodatkowo, charakterystyczne jest również powolne wdrażanie takich instrumentów, jak również wysokie skomplikowanie tych procesów (także w fazie podejmowania konkretnych decyzji inwestycyjnych)³².

²⁹ „Analiza potrzeb inwestycyjnych i form wsparcia w województwie kujawsko-pomorskim, w tym w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych (Moduł 1)”, UMWK-P, wrzesień 2021, str. 49-50.

³⁰ „Ocena ex ante możliwości wykorzystania instrumentów finansowych w ramach Strategii Rozwoju Województwa Pomorskiego 2030” – Etap 1. Analiza dotychczasowych doświadczeń, potencjału instytucjonalnego i zapotrzebowania”, UMWP, maj 2021, s. 17 i n.

³¹ TRL (*Technology Readiness Level*) – skala na podstawie rozporządzenia Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 4 stycznia 2011 r. w sprawie sposobu zarządzania przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju realizacją badań naukowych lub prac rozwojowych na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa (Dz. U. nr 18, poz. 91).

³² „Wpływ wsparcia działalności badawczo-rozwojowej w polityce spójności 2014-2020 ...”, op. cit.

Tabela 8. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Bardzo wysokie ryzyko inwestycyjne. Specyficzna cecha działalności B+R to niepewność rezultatu procesu badawczego, tym większa, im na wcześniejszym etapie gotowości technologicznej znajduje się przedsięwzięcia. Słabe rozpowszechnienie „kultury” współpracy MŚP ze sferą badawczo-rozwojową (rozmaite deficyty i niekorzystne doświadczenia, zarówno po stronie MŚP, jak i sekta badawczo-rozwojowego).	Poziom ryzyka eliminuje możliwość finansowania przedsięwzięcia przy pomocy instrumentów finansowych.
		Zwykle długi okres badań (najczęściej dłuższy niż zakładano), co oznacza dłuższy okres zwrotu zainwestowanych środków.	Upływający czas może dezaktualizować sensowność przedsięwzięcia (problem aktualności wyników badań).
		Niekorzystny rezultat badań powoduje wystąpienie „kosztów utopijnych” trudnych lub niemożliwych do odzyskania przez przedsiębiorcę / ewentualnie podmioty finansujące przedsięwzięcie (także, w przypadku, gdy badania wymagają zakupu specjalistycznej aparatury badawczej – trudnej do zagospodarowania poza dziedziną projektu badawczego).	Niemożność lub ograniczony stopień możliwości odzyskania zainwestowanych środków zniechęca do inwestowania (dotyczy to także pośredników finansowych, w części w jakiej muszą oni zapewnić wkład własny do instrumentu finansowego). W przypadku MŚP czynnik ten może zagrozić egzystencji przedsiębiorstwa.
		Proces badawczy i jego efekty nie są samoistnymi źródłami generowania przychodów. Są to raczej swoiste „centra kosztów”, a przychody będą mogły być generowane dopiero pod warunkiem skutecznego	Przychody mogą pojawić się tylko pod warunkiem skutecznego wdrożenia – będą zatem odłożone w czasie (uwzględniając stosunkowo długi okres „badawczy”) – odłożenie w czasie przychodów

Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	wdrożenia nowego rozwiązania / produktu..	stanowi dodatkowy czynnik ryzyka.
	Podejmowane dotąd próby stosowania instrumentów dłużnych na szczeblu regionalnym, służących finansowaniu działalności B+R, okazywały się nieudane.	Negatywne doświadczenia powinny być uwzględniane jako przesłanka braku adekwatności stosowania instrumentów finansowych w sferze finansowania działalności badawczo-rozwojowej.
	Planowane na szczeblu krajowym wspieranie działalności B+R przy wykorzystaniu dotacji, podważa sensowność ewentualnego zastosowania instrumentu finansowego na szczeblu regionalnym. W takiej sytuacji (ewentualny) regionalny instrument finansowy będzie narażony na silną konkurencję ze strony bezzwrotnych form wsparcia stosowanych na szczeblu krajowym.	Dodatkowo, wsparcie bezzwrotne na szczeblu krajowym oferowane będzie w formule modułowej, umożliwiającej kształtowanie zakresu wsparcia jako „szytego na miarę” – będzie to dodatkowo wzmacniać atrakcyjność tego wsparcia (wysoka elastyczność z punktu widzenia potrzeb przedsiębiorstw).
	Pośrednicy finansowi są słabo przygotowani do oceny potencjału badawczego przedsięwzięcia, które miałyby być finansowane.	Brak specjalizacji, doświadczeń, wysoki koszt budowy „odmiennego” systemu oceny, wykraczającego poza dziedzinę analizy finansowej.
	Wątpliwa adekwatność stosowania instrumentów kapitałowych (o ile byłyby rozważane) – z uwagi na ich skomplikowany charakter, wysokie koszty ustanowienia / działania oraz konieczność ograniczenia inwestycji do obszaru regionu.	Dodatkowo, problem konkurencji z instrumentami wspieranymi na szczeblu ogólnokrajowym. Brak możliwości stosowania w związku z ustaleniami „linii demarkacyjnej”.
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Z uwagi na ryzyka związane z wynikiem działalności B+R, inwestowanie w tym obszarze wymaga	Finansowanie bezzwrotne maksymalizuje efekt zachęty. Czynnikiem ten jest uniwersalny, ale nabiera szczególnego znaczenia w przypadku przedsięwzięć,

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	obecności bardzo silnego czynnika zachęty.		w których ryzyko jego największe.
	Wsparcie bezzwrotne przyspiesza okres zwrotu zainwestowanych środków i rentowność inwestycji (części finansowanej jako wkład własny beneficjenta).		Szybsze wywoływanie zainteresowania podejmowaniem badań – z uwagi na silny efekt zachęty.
	Możliwość zaprojektowania wysokiej jakości systemu selekcji oraz przemyślanego schematu finansowania badań (stopniowe przekazywanie wsparcia uzależnione od rezultatów cząstkowych).		Wysoka jakość merytoryczna i sprawność działania paneli eksperckich (oceniających wnioski o wsparcie) ułatwi selekcję najlepszych projektów (wykorzystanie doświadczeń z poprzedniego okresu programowania).
		Dotacje sprzyjają zachowaniom oportunistycznym, co może powodować podejmowanie przedsięwzięć niskiej jakości, w których badania są fasadowe.	Dobrze zaprojektowany proces selekcji, następnie system finansowania oparty na ocenie cząstkowych rezultatów badań, a także wymagania dotyczące wkładu własnego mogą eliminować „dyskusyjne” projekty badawcze.
<p>Podsumowanie: w zaprezentowanym zestawie argumentów widać zdecydowaną przewagę tych, które wskazują na brak adekwatności stosowania instrumentów finansowych w zakresie przedsięwzięć B+R+I. Kluczowe znaczenie odgrywa tu wysoki poziom ryzyk, dotyczących rezultatu badań, a także fakt, iż sam ten rezultat nie zapewnia całościowego powodzenia (ryzyka dotyczą także samego procesu wdrożenia).</p> <p>W tej sytuacji wspieranie działalności badawczo-rozwojowej musi opierać się na silnym efekcie zachęty, który maksymalizuje wsparcie bezzwrotne. Istotne znaczenie ma także zakładana obecność form bezzwrotnych w innych programach, dotyczących wspierania działalności badawczo-rozwojowej (szczególnie FENG), która stanowić będzie istotną konkurencję dla ewentualnych form zwrotnych.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

5.1.2 Rozwój e-usług (CS 1ii Czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw i rządów)

5.1.2.1 Planowany zakres wsparcia

Celem interwencji w sferze e-usług jest zwiększenie jakości i dostępności usług publicznych realizowanych w formie elektronicznej wobec i w odpowiedzi na potrzeby obywateli i sektora gospodarczego, usprawnienie wdrażania regulacji życia społeczno-gospodarczego, ograniczenie obciążeń administracyjnych oraz poprawa systemu komunikacji na linii

obywatel / przedsiębiorca – administracja, a także NGO oferujących usługi niekomercyjne. Obecnie, w każdej dziedzinie życia gospodarczego i społecznego skokowo wzrasta znaczenie cyfryzacji – z punktu widzenia polityki regionalnej, zapewnienie rozwoju regionu Dolnego Śląska oznacza konieczność sprostania wyzwaniom cyfrowego świata³³.

W programie FEDS w zakresie CS 1ii planowane jest wspieranie dalszego rozwoju systemu e-usług publicznych, zarówno na szczeblu regionalnym, jak i lokalnym (m.in.) w zakresie administracji, zdrowia, edukacji, szkolnictwa, kultury, turystyki, pomocy społecznej oraz systemu informacji przestrzennej (cyfryzacja i udostępnianie zasobów geodezyjnych). Wsparcie obejmie także działania w zakresie cyberbezpieczeństwa w sferze gromadzenia, przetwarzania i rozpowszechniania danych cyfrowych, procesów świadczenia e-usług oraz całościowego funkcjonowania nowych i istniejących (poprzez modernizację) systemów informatycznych.

W ramach przedmiotowej interwencji wsparcie przeznaczone będzie na tworzenie, rozwijanie i integrację baz danych i zasobów cyfrowych, usprawnienie komunikacji między podmiotami, zapewniające sprawny przebieg procesów informacyjnych i decyzyjnych. Wspierane będą także rozwiązania upowszechniające komunikację elektroniczną pomiędzy sferą instytucji publicznych oraz jednostkami zewnętrznymi i obywatelami. Działania wspierające dotyczyć będą również digitalizacji zasobów (w tym tworzenia nowych zbiorów danych), standaryzacji i strukturyzacji danych oraz zwiększania ich dostępności dla całego otoczenia.

Wsparcie kierowane będzie na projekty zapewniające e-usługi o co najmniej 4. stopniu dojrzałości³⁴.

5.1.2.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

E-administracja, zgodnie z definicją Komisji Europejskiej, to takie wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT), dzięki któremu zwiększa się jakość usług publicznych, a sektor publiczny staje się otwarty, przejrzysty, przyjazny obywatelowi i efektywny³⁵

³³ Co odzwierciedlono w „Strategii rozwoju województwa dolnośląskiego 2030”, UMWD, 2018 r. – cel strategiczny „Poprawa jakości i dostępności usług publicznych”, str. 49 i 51.

³⁴ Poziom 4. „Integracyjny” - odbiorcy wykorzystują specjalne portale, w których udostępniane są informacje pochodzące z różnych instytucji (na przykład różnych urzędów), dzięki zintegrowaniu danych pochodzących z różnych źródeł. Integracja danych umożliwia przejście przez cały proces załatwiania sprawy w zdalnym trybie elektronicznym. Dzięki internetowemu portalowi odbiorca uzyskuje informacje, uzupełnia dane w formularzach, przesyła je, wnosi opłaty i uzyskuje akty administracyjne (zaświadczenia, zezwolenia itp.) od właściwej instytucji. Poziom 5. (najwyższy) to „Personalizacja” – na tym poziomie odbiorcy oferowane są usługi dostosowane do ich indywidualnych potrzeb i sytuacji. Dzięki wdrożeniu odpowiednich algorytmów przetwarzania danych usługi są zautomatyzowane i świadczone proaktywnie (czyli to instytucja wychodzi do odbiorcy z inicjatywą wyświadczenia usługi). Zob. (klasyfikacja) Komisja Europejska, ‘The User Challenge. Benchmarking The Supply of Online Public Services. 7th Measurement’, September 2007 oraz [E-usługi](#) (pobranie: 20.03.2022).

³⁵ D. Grodzka, „E- administracja w Polsce” [w:] Społeczeństwo informacyjne, D. Grodzka (red.), „Studia BAS” 2009, nr 3(19).

– częścią e-administracji są świadczone w jej ramach e-usługi. Wykorzystanie ICT występuje w ścisłym połączeniu z niezbędnymi zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami służb publicznych, aby poprawić jakość świadczonych przez administrację usług oraz uczynić efektywniejszym proces sprawowania polityki społeczno-gospodarczej³⁶.

Działania mające na celu rozwój cyfrowy regionu dolnośląskiego były podejmowane w znaczącej skali już w minionej perspektywie finansowej polityki spójności. W RPO WD 2014-2020 działania wspierające w tym zakresie skoncentrowano w Osi priorytetowej 2. „Technologie informacyjno-komunikacyjne”, działanie 2.1 „E-usługi publiczne”, w którym wyodrębniono cztery koperty finansowe (poddziałania) – kopertę służącą finansowaniu działań horyzontalnych oraz trzy koperty dla projektów realizowanych w ramach dolnośląskich obszarów ZIT. W każdym przypadku, celem interwencji było zwiększone wykorzystanie e-usług.

Wsparcie obejmowało dwa główne typy projektów (w tym także wydatki na infrastrukturę – jako jeden z elementów szerszego projektu), tj.:

- przedsięwzięcia szczebla regionalnego i lokalnego dotyczące zwiększenia dostępu i jakości e-usług, obejmujące poprawę dojrzałości e-usług publicznych oraz tworzenie i poprawę jakości elektronicznych usług wewnątrzadministracyjnych,
- przedsięwzięcia dotyczące tworzenia i wykorzystania otwartych zasobów publicznych, w tym: digitalizacja zasobów i treści publicznych oraz zapewnienie powszechnego dostępu do danych, będących w posiadaniu instytucji szczebla regionalnego / lokalnego oraz tworzenie i wdrażanie nowych e-usług zwiększających uczestnictwo mieszkańców w procesach podejmowania decyzji (*open government*), w tym e-usług bazujących na wykorzystaniu informacji sektora publicznego.

Odwołując się do sprawozdania z wykonania RPO WD³⁷, realizacja wsparcia w ramach 2. Osi priorytetowej doprowadziła do wdrożenia technologii informatycznych w 37 urzędach i instytucjach publicznych, udostępniono szereg usług publicznych o stopniu dojrzałości co najmniej 3 (poziom „transakcyjny” – komunikacja elektroniczna dwustronna), ponad 100 podmiotów publicznych udostępniło cyfrowo swoje zasoby, zdigitalizowano rozmaite dokumenty i zasoby oraz uruchomiono liczne systemy teleinformatyczne w podmiotach wykonujących zadania publiczne.

Z uwagi na publiczny charakter celu interwencji, stosowaną formą wsparcia było finansowanie bezzwrotne (dotacje).

³⁶ C. M. Olszak, E. Ziemia, „Rozwój e-administracji. Rodzaje i poziomy dojrzałości e-usług publicznych w regionie śląskim” [w:] Ekonomiczne Problemy Usług 2011, nr 68, str. 250-266.

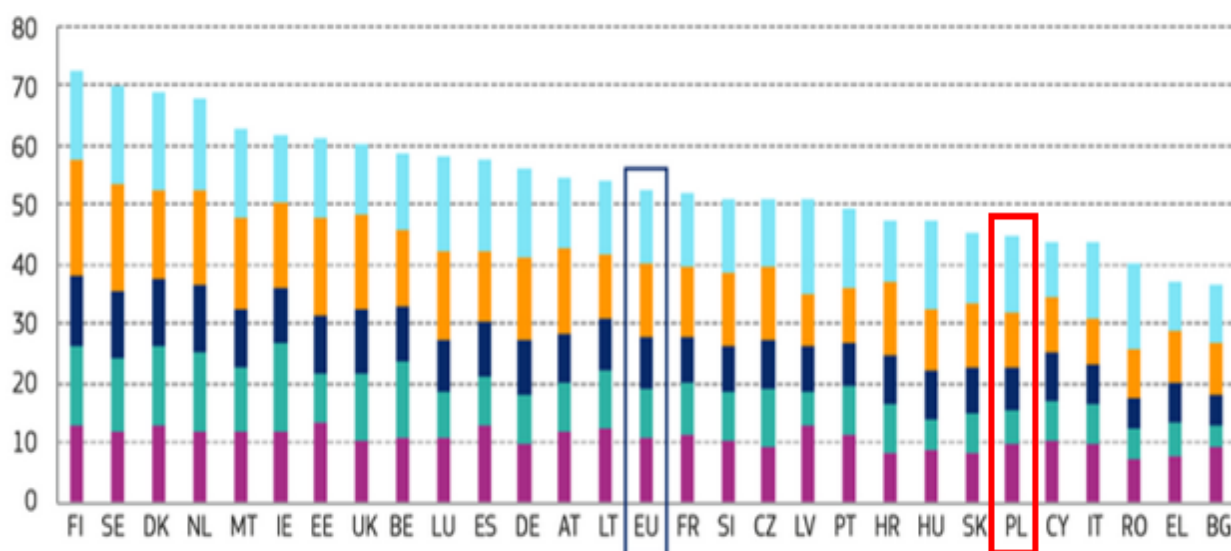
³⁷ Załącznik II. Sprawozdanie roczne z realizacji Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 za rok 2019. Streszczenie”, UMWD, wrzesień 2020, str. 10-12.

5.1.2.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Z uwagi na strategiczne znaczenie trendów w sferze cyfryzacji, interwencja w tym obszarze w regionie dolnośląskim jest całkowicie uzasadniona i dlatego powinna być kontynuowana. W kontekście wyzwań rozwojowych województwa dolnośląskiego nadal konieczne jest kontynuowanie interwencji, docelowo prowadzącej do ukształtowania modelu województwa cyfrowego. W związku z tym, nadal uzasadnione jest upowszechnianie rozwiązań i infrastruktury cyfrowej w sferze e-usług publicznych (w tym rozwiązań w zakresie cyberbezpieczeństwa) oraz podnoszenie poziomu ich operacyjności.

Wciąż aktualną potrzebę inwestowania w cyfryzację potwierdzają dane europejskiego indeksu gospodarki i społeczeństwa cyfrowego. Dane te wskazują (wykres poniżej) na niską pozycję Polski (pozycja ta przekłada się na pozycję polskich regionów w układzie wszystkich regionów europejskich) – stanowi to oczywiste uzasadnienie inwestowania w cyfryzację.

Wykres 3. Zbiorczy indeks Gospodarki Cyfrowej i Społeczeństwa Cyfrowego (DESI)



Legenda: (i) paski / kolumny niebieskie – sfera „łączność”, (ii) żółte – sfera „kapitał ludzki”, (iii) granatowe – sfera „korzystanie z usług internetowych”, (iv) zielone – „integracja technologii cyfrowej” oraz (v) purpurowe – sfera „cyfrowe usługi publiczne”.

Źródło: [DESI 2020](#)

Cele i charakter interwencji CP 1ii dotyczą tworzenia rozwiązań i infrastruktury cyfrowej o charakterze publicznym. W związku z tym, wsparcie kierowane będzie do jednostek realizujących usługi publiczne. Jest to sfera, w której realizowane będą projekty nie generujące przychodów. W ich wyniku mogą powstawać oszczędności, przy czym będzie to ujawniać się raczej w długim okresie, a ponadto będzie bardzo trudno mieralne (z uwagi na nie dochodowy charakter przedsięwzięć, oszczędności nie będą przyczyniać się do wzrostu dochodu, bowiem czynnik ten nie będzie tu występować).

Uwzględniając przedstawione ukierunkowanie interwencji (a także odwołując się do doświadczeń minionego okresu finansowania polityki spójności w regionie dolnośląskim), brak jest uzasadnienia do stosowania instrumentów finansowych, szczególnie w związku z faktem, że logika funkcjonowania instrumentów finansowych zakłada określony zwrot z inwestycji, a więc generowania przez nie pewnej masy dochodów. Ponadto, wskazać można jeszcze na rozmaite inne argumenty, przemawiające za wdrażaniem interwencji za pomocą form bezzwrotnych, , które przedstawiono w poniższej tabeli..

Tabela 9. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Wsparcie kierowane do sektora publicznego na realizację przedsięwzięć o charakterze strategicznym. Wspierane rozwiązania i infrastruktura cyfrowa mają charakter publiczny.	Typ beneficjenta oraz cel interwencji uzasadnia maksymalizację efektu zachęty – zapewni to wsparcie bezzwrotne.
		Inwestycje w sferze cyfryzacji mają charakter strategiczny. Jednocześnie nie są to przedsięwzięcia o charakterze dochodowym. Ponadto, generowane przez nie oszczędności są wątpliwie w krótkim okresie (i trudnomierzalne).	Brak dochodowości finansowej eliminuje zasadność stosowania instrumentów finansowych.
		Pośrednicy finansowi nie mają doświadczeń w finansowaniu rozwiązań / infrastruktury cyfrowej o charakterze publicznym.	Bardzo ograniczone możliwości budowy sieci dystrybucyjnej, opartej o regionalnych pośredników finansowych (prawdopodobny niski lub wręcz brak zainteresowania dystrybucją).
		Wysokie koszty budowy systemu dystrybucji ewentualnych instrumentów finansowych, głównie ze względu na stosunkowo niską liczbę potencjalnych odbiorców wsparcia.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Wyzwania cyfryzacyjne o charakterze strategicznym wymagają szybkiej i skoncentrowanej reakcji;		Maksymalizacja efektu zachęty wywoła zainteresowanie wsparciem – co powinno ujawnić się w postaci zakrojonego na

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	konieczne jest stworzenie silnego efektu zachęty do podejmowania przedsięwzięć cyfryzacyjnych – gwarantują to formy bezzwrotne.		szeroką skalę podejmowania projektów cyfryzacyjnych.
	Tworzone w ramach interwencji rozwiązania i infrastruktura cyfrowa mają charakter publiczny (służą realizacji celów / zadań publicznych).		Zasadne jest finansowanie projektów cyfryzacyjnych z zastosowaniem środków publicznych, co z kolei uzasadnia transfery wsparcia dokonywane w formie bezzwrotnej.
	Konieczność szybkiego generowania korzyści społecznych wynikających z cyfryzacji i cyberbezpieczeństwa przekładających się także na sferę biznesu.		Realizacja projektów (transfer wsparcia) powinna zachodzić możliwie szybko – mogą to zapewnić rozwiązania nie wymagające wyboru pośredników finansowych.
	Eliminacja ryzyka zbyt powolnej / późnej transformacji cyfrowej regionu.		Realizowane bezpośrednio wsparcie bezzwrotne zapewni wyższą szybkość interwencji. Ułatwi to również prowadzenie działań promujących interwencję.
<p>Podsumowanie: interwencja o charakterze strategicznym (stanowiąca odpowiedź na wyzwania społeczeństwa i gospodarki cyfrowej), dotycząca cyfryzacji sfery e-usług publicznych w regionie dolnośląskim (e-administracja, e-kultura, e-edukacja, e-zdrowie, inne), z uwzględnieniem działań w zakresie zapewnienia / podnoszenia poziomu cyberbezpieczeństwa, powinna być wdrażana w oparciu o bezzwrotne formy wsparcia (przede wszystkim z uwagi na jej „nie dochodowy” charakter, także z uwagi na strategiczny, publiczny cel takiej interwencji).</p> <p>Kwestie inwestowania w cyfryzację w sektorze przedsiębiorstw mogą być ujęte jako interwencja realizowana poprzez instrumenty wsparcia w ramach celu szczegółowego CP 1iii.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

5.1.3 Rozwój przedsiębiorczości MŚP (CS 1iii Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne)

5.1.3.1 Planowany zakres wsparcia

Działania wspierające planowane w ramach CS 1iii skierowane będą na różne typy projektów, prowadzących do podniesienia konkurencyjności i zapewnienia wzrostu regionalnego sektora MŚP. Kluczowe znaczenie będzie mieć tu wsparcie MŚP w zakresie:

- inwestycji dotyczących automatyzacji i robotyzacji, wzrostu produktywności, inwestycji powodujących zwiększenie zakresu pozyskiwania i wykorzystywania nowych technologii, inwestycji dotyczących cyfryzacji procesów wytwórczych i usługowych, a także obejmujących wdrażanie nabywanych lub wypracowanych samodzielnie wyników prac B+R oraz pozyskiwanie własności intelektualnej w celu tworzenia nowych (znacząco ulepszonych) wyrobów, usług i procesów technologicznych,
- inwestycji umożliwiających wprowadzanie na rynek nowych lub ulepszonych produktów, wytwarzanych przy wykorzystaniu nowych lub istotnie ulepszonych procesów technologicznych,
- inwestycji w zakresie nabywania maszyn i urządzeń, dotyczących rozbudowy mocy wytwórczych i usługowych przedsiębiorstwa, prowadzących do wzrostu konkurencyjności w oparciu o jakość oraz nowe (wynikające ze wspieranych inwestycji) zdolności produkcyjne,
- inwestycji bazujących na ekoinnowacjach, podnoszących efektywność środowiskową, w tym zmniejszających zasobochłonność procesów wytwórczych i usługowych, inwestycji prowadzących do szerszego wykorzystywania technologii bezodpadowych, a także polegających na wdrażaniu rozwiązań gospodarki o obiegu zamkniętym.

Dodatkową dziedzinę wsparcia stanowić będą działania ukierunkowane na rozwój różnorodnej infrastruktury biznesowej, w tym inkubatorów, centrów rozwoju przedsiębiorczości, parków przemysłowych i technologicznych. Wsparcie w tym zakresie zapewni większą dostępność usług inkubacyjnych nowych przedsiębiorstw (usługi te nie będą obejmować bezpośredniego wsparcia kapitałowego), jak i rozwój firm już istniejących, w tym dzięki współpracy w ramach parków przemysłowych i technologicznych oraz intensyfikacji współpracy z otoczeniem biznesowym.

Interwencja obejmie także działania systemowe w zakresie promocji gospodarczej regionu, jako miejsca przyjaznego inwestycjom i współpracy z regionalnym sektorem MŚP.

W spektrum interwencji wejdą także działania wspierające internacjonalizację dolnośląskich MŚP. Interwencja obejmować będzie również tworzenie nowych powiązań kooperacyjnych lub rozwój powiązań już istniejących (w szczególności w skali międzynarodowej, ale także na poziomie krajowym i regionalnym).

5.1.3.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

W ramach RPO WD 2014-2020 wdrażane były działania wspierające ukierunkowane na wzrost konkurencyjności dolnośląskiego sektora MŚP. Interwencja w tym zakresie realizowana była w ramach działania 1.5 „Rozwój produktów i usług w MŚP” RPO WD 2014-2020. Wsparcie kierowane było na projekty mające na celu wzrost konkurencyjności i zaawansowania technologiczno-organizacyjnego przedsiębiorstw, poprzez wspieranie innowacyjności produktowej i procesowej w sektorze MŚP, a także wspieranie inwestycji mających na celu wdrożenia wyników działalności B+R wypracowanych w ramach działania 1.2 „Innowacyjne przedsiębiorstwa”. Podsumowując, wcześniej wdrażany instrument interwencji podzielony został na schematy wsparcia:

- Schemat 1.5A kierujący wsparcia na innowacyjność produktową i procesową tj. obejmujący projekty przedsiębiorstw, dotyczące wprowadzenia na rynek nowych lub ulepszonych wyrobów / usług, zapewniające zasadniczą zmianę stosowanych procesów wytwórczych lub usługowych oraz skutkujące unowocześnieniem / zmianą stosowanych rozwiązań produkcyjnych i procesowych,
- Schemat 1.5B kierujący wsparcie na inwestycje prowadzące do wdrożenia wyników działalności B+R przedsiębiorstw wypracowanych w ramach działania 1.2 RPO WD 2014-2020 (instrument zapewniał logiczny ciąg wsparcia – w tym przypadku wspierał inwestycje wdrożeniowe).

Formę transferu wsparcia w ramach obu ww. instrumentów stanowiło finansowanie bezzwrotne.

Jednocześnie model interwencji działania 1.5 uzupełniono o finansowanie celów rozwojowych dolnośląskiego sektora MŚP za pomocą instrumentów finansowych, przede wszystkim zaś finansowania dłużnego (finansowanie obejmowało także instrument poręczeniowy). Dla potrzeb wdrażania w ramach tej formy interwencji (instrumentów finansowych) wyodrębniono Schemat 1.5C „Wsparcie za pomocą instrumentów finansowych”, w którym doprecyzowano typy finansowanych projektów, jako przedsięwzięcia rozwojowe / inwestycyjne przedsiębiorstw, przyczyniające się do zwiększenia ich konkurencyjności. Wsparcie realizowane w oparciu o instrumenty finansowe ukierunkowane było na inwestycje, obejmujące rozwój / rozbudowę istniejącego przedsiębiorstwa, inwestycje w majątek produkcyjny, w tym maszyny i urządzenia, których zastosowanie miało prowadzić do wzrostu zdolności produkcyjnych, a w związku z tym skali działalności przedsiębiorstwa, w tym poszerzenia zasięgu terytorialnego jego działalności.

Ponadto, w Osi priorytetowej 1. RPO WD 2014-2020 realizowane były jeszcze inne interwencje, przyczyniające się do podnoszenia konkurencyjności dolnośląskiego sektora

MŚP. Interwencje te, wdrażane w oparciu o zastosowanie bezzwrotnych form transferu wsparcia (dotacji³⁸), skoncentrowano w ramach dwóch instrumentów tj.:

- Działania 1.3 „Rozwój przedsiębiorczości”, w którym interwencja miała sprzyjać wzrostowi poziomu inwestycji w sektorze MŚP, w tym w wyniku poprawy warunków dla rozwoju przedsiębiorstw (także znajdujących się w początkowej fazie rozwoju) – w tym przypadku typy wspieranych projektów obejmowały przygotowanie terenów inwestycyjnych, rozbudowę infrastruktury dla rozwoju przedsiębiorstw oraz usługi doradcze związane z rozwijaniem działalności gospodarczej,
- Działania 1.4 „Internacjonalizacja przedsiębiorstw”, w którym interwencję skoncentrowano na tworzeniu nowych modeli biznesowych w celu umiędzynarodowienia działalności dolnośląskich MŚP, wdrażaniu tych modeli, a także na realizacji działań o charakterze systemowym, obejmującym promocję oferty gospodarczej regionu.

Generalnie, w całym mechanizmie interwencji Osi priorytetowej 1. RPO WD RPO 2014-2020 dominował model transferu wsparcia oparty na dotacjach.

W związku z dominującą formą dotacyjną, warto w uzupełnieniu przywołać wyniki badań ewaluacyjnych, dotyczących identyfikacji zjawiska jałowej straty³⁹, które wiąże się z oferowaniem finansowania w formie bezzwrotnej. Wynioski z badania ewaluacyjnego wskazywały, że zjawisko to nie występowało ze szczególnym nasileniem. Jednak, odnotowano pewną jego skalę – w przypadku uwzględnionych tu działań, dotyczących interwencji w sferze konkurencyjności przedsiębiorstw, w największym stopniu dotyczyło ono interwencji w schematach dotacyjnych działania 1.5 oraz (w nieco mniejszym zakresie) w działaniu 1.4. W obu tych instrumentach, około 15% beneficjentów / odbiorców wsparcia wskazywało, że ich projekty byłyby realizowane nawet w sytuacji braku interwencji. Ponadto, znaczna ich część realizowana byłaby w podobnym czasie i skali. Wyniki te, szczególnie w odniesieniu do wsparcia kierowanego bezpośrednio do przedsiębiorstw, dotyczącego wzrostu konkurencyjności poprzez innowacyjność, stanowią wskazanie uzasadniające stosowanie w takich sytuacjach form zwrotnych, tym bardziej, że uzyskane w ramach niniejszej ewaluacji dane badawcze wskazują na bardzo dobry odbiór instrumentów finansowych jako formy transferu wsparcia.

³⁸ Część tych interwencji realizowana była w formule pośredniej, w ramach projektów obsługiwanych przez pośredników (IOB), dystrybuujących w tym zakresie granty kierowane na poziom odbiorców ostatecznych (mikro, małych i średnich przedsiębiorców), np. na usługi doradcze (działanie 1.3) oraz (w działaniu 1.4) tworzenie krótko- i długoterminowych strategii internacjonalizacji, planów rozwoju eksportu oraz na wdrażanie nowych modeli biznesowych w przedsiębiorstwach.

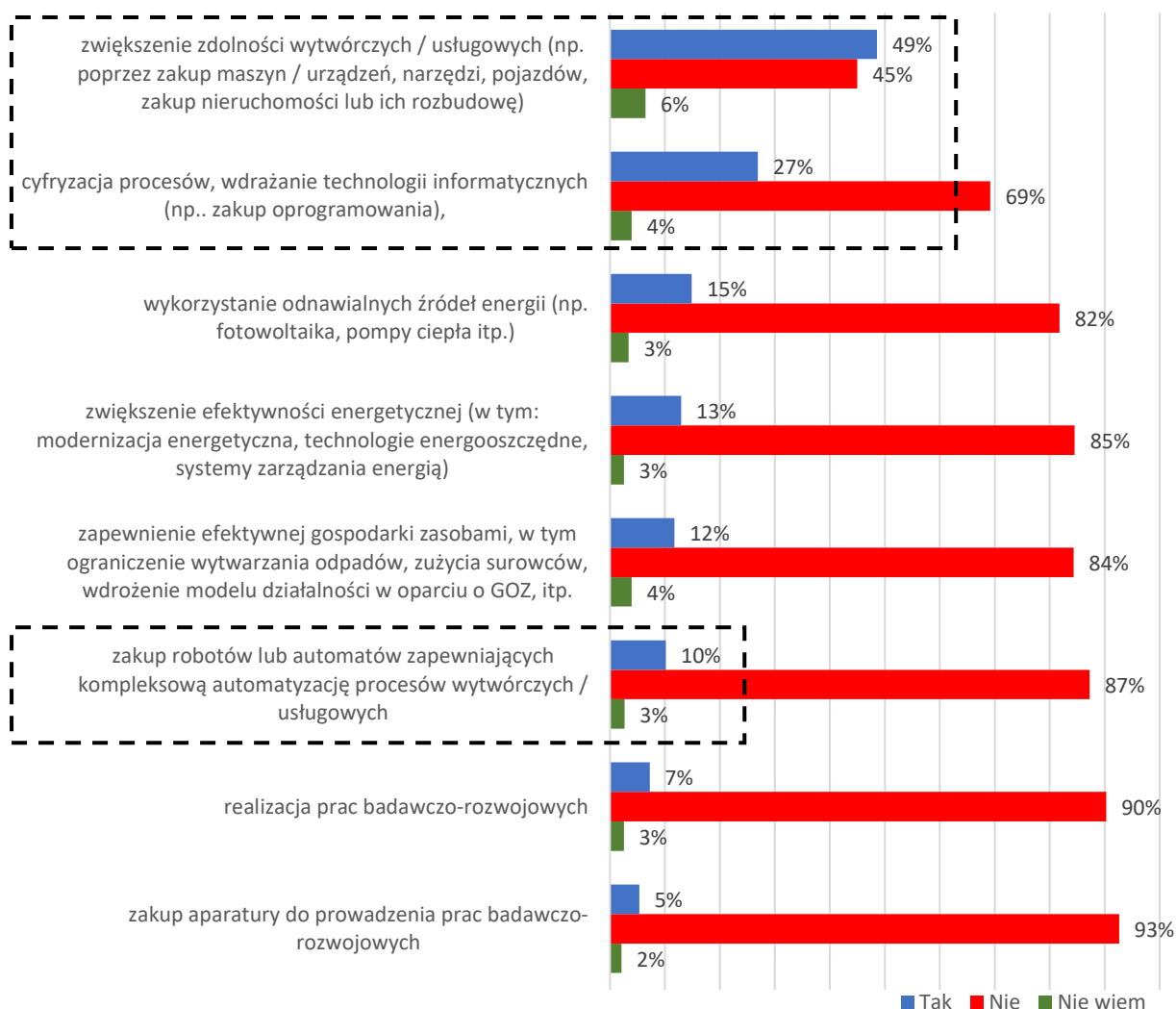
³⁹ Tj. zastępowania przez interwencję publiczną środków finansowych, które byłyby wystarczające do realizacji inwestycji / projektów w sytuacji braku wsparcia publicznego – skala tego zjawiska wskazuje na problematyczną wartość dodaną, generowaną przez wsparcie).

5.1.3.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Przeprowadzone dla celów niniejszego opracowania badania wskazują na zasadność organizacji działań wspierających, dotyczących podnoszenia konkurencyjności dolnośląskiego sektora MŚP poprzez inwestycje w zakresie pozyskiwania nowych technologii, inwestycje w majątek produkcyjny podnoszący zdolności produkcyjne, inwestycje prowadzące do wprowadzania na rynek nowych / znacznie ulepszonych wyrobów i usług oraz zapewniające wzrost efektywności procesów wytwórczych i usługowych – ogólnie rzecz biorąc – działania dotyczące rozwoju przedsiębiorstwa oraz podnoszące jego konkurencyjność.

Na poniższym rysunku przedstawiono wyniki badania dolnośląskiego sektora MŚP (populacja ogólna) w zakresie planów inwestycyjnych

Wykres 4. Plany inwestycyjne na najbliższe 3 lata w zakresie podejmowania inwestycji lub innych wydatków rozwojowych



Źródło: badanie CATI populacja ogólna MŚP w województwie dolnośląskim, n=1000.

Odwołując się do zaprezentowanych danych, widoczna jest koncentracja planów rozwojowych dolnośląskiego sektora MŚP (wskazania płynące od blisko połowy badanych) na inwestycjach mających na celu podnoszenie zdolności produkcyjnych (w zakresie wytwarzania wyrobów / świadczenia usług). Na drugim miejscu, również z istotnym nasileniem, wskazywane jest zainteresowanie podejmowaniem inwestycji, dotyczących cyfryzacji procesów wytwórczych. Nieco rzadziej wskazywane są natomiast inwestycje, przewidujące bardziej kompleksowe zmiany, oparte o automatyzację i robotyzację procesów wytwórczych⁴⁰. Przedstawione dalej argumenty, wskazują, iż tego rodzaju inwestycje generują przychody, jak i oszczędności. Efekty te mieszczą się w logice stosowania instrumentów finansowych jako form wspierania konkurencyjności (inwestycje takie, co do zasady, obarczone są mniejszym ryzykiem wykonalności ekonomicznej i finansowej – w przeciwieństwie do omawianych wcześniej projektów, bazujących na wypracowywaniu nowych rozwiązań w wyniku działalności badawczo-rozwojowej).

Ponadto, przedsiębiorcy deklarujący gotowość inwestycyjną wypowiedzieli się także, co do adekwatności form transferu ewentualnego wsparcia (ww.) inwestycji rozwojowych. Wyniki badania w odniesieniu do zasygnalizowanych wcześniej sfer inwestycji przedstawiają trzy kolejne tabele.

Tabela 10. Gotowość do skorzystania z instrumentu finansowego o określonych parametrach – w celu sfinansowania nakładów na zwiększenie zdolności wytwórczych / usługowych

	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Razem
Pożyczka – oprocentowanie rynkowe	6%	24%	30%
Pożyczka – oprocentowanie preferencyjne	17%	37%	54%
Pożyczka z umorzeniem (ok. 20% kapitału)	32%	35%	67%
Dotacja (ok. 45% kosztów inwestycji)	44%	35%	79%
Poręczenie / gwarancja jako zabezpieczenie	25%	29%	54%

Źródło: badanie CATI populacja ogólna MŚP w województwie dolnośląskim, n=484 (przedsiębiorcy deklarujący plany inwestycyjne do realizacji w ciągu najbliższych 3 lat).

⁴⁰ Przedstawione konkluzje, płynące z badania ilościowe, znalazły potwierdzenie w badaniach jakościowych tj. wywiadach indywidualnych, jak również warsztacie z przedstawicielami przedsiębiorstw. Te techniki badawcze potwierdziły miarodajność badania ilościowego, ponadto ujawniły wysokie oceny, artykułowane wobec stosowanego w RPO WD instrumentu finansowego (działania 1.5, schemat C), tj. pożyczki rozwojowej. Wywiady te potwierdziły zasadność kierunkowania wsparcia na szeroko rozumiany rozwój technologiczny, w tym umożliwiający tworzenie nowych / znacząco ulepszonych produktów, uwzględniających maksymalizację bezpieczeństwa i efektywności prośrodowiskowej, stanowiących niezbędną reakcję na wyzwania związane z rozwojem Przemysłu 4.0, trendami cyfryzacyjnymi oraz koniecznością aktywizowania inwestycji w regionalnym sektorze MŚP.

Tabela 11. Gotowość do skorzystania z instrumentu finansowego o określonych parametrach – w celu sfinansowania kompleksowej automatyzacji / robotyzacji procesów wytwórczych / usługowych

	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Razem
Pożyczka – oprocentowanie rynkowe	9%	28%	37%
Pożyczka – oprocentowanie preferencyjne	14%	39%	53%
Pożyczka z umorzeniem (ok. 20% kapitału)	32%	34%	66%
Dotacja (ok. 45% kosztów inwestycji)	49%	33%	82%
Poręczenie / gwarancja jako zabezpieczenie	27%	24%	51%

Źródło: badanie CATI populacja ogólna MŚP w województwie dolnośląskim, n=484 (przedsiębiorcy deklarujący plany inwestycyjne do realizacji w ciągu najbliższych 3 lat.

Tabela 12. Gotowość do skorzystania z instrumentu finansowego o określonych parametrach – w celu sfinansowania cyfryzacji procesów wytwórczych / usługowych

	Zdecydowanie tak	Raczej tak	Razem
Pożyczka – oprocentowanie rynkowe	6%	18%	24%
Pożyczka – oprocentowanie preferencyjne	12%	35%	47%
Pożyczka z umorzeniem (ok. 20% kapitału)	30%	30%	60%
Dotacja (ok. 45% kosztów inwestycji)	38%	32%	70%
Poręczenie / gwarancja jako zabezpieczenie	20%	28%	48%

Źródło: badanie CATI populacja ogólna MŚP w województwie dolnośląskim, n=484 (przedsiębiorcy deklarujący plany inwestycyjne do realizacji w ciągu najbliższych 3 lat.

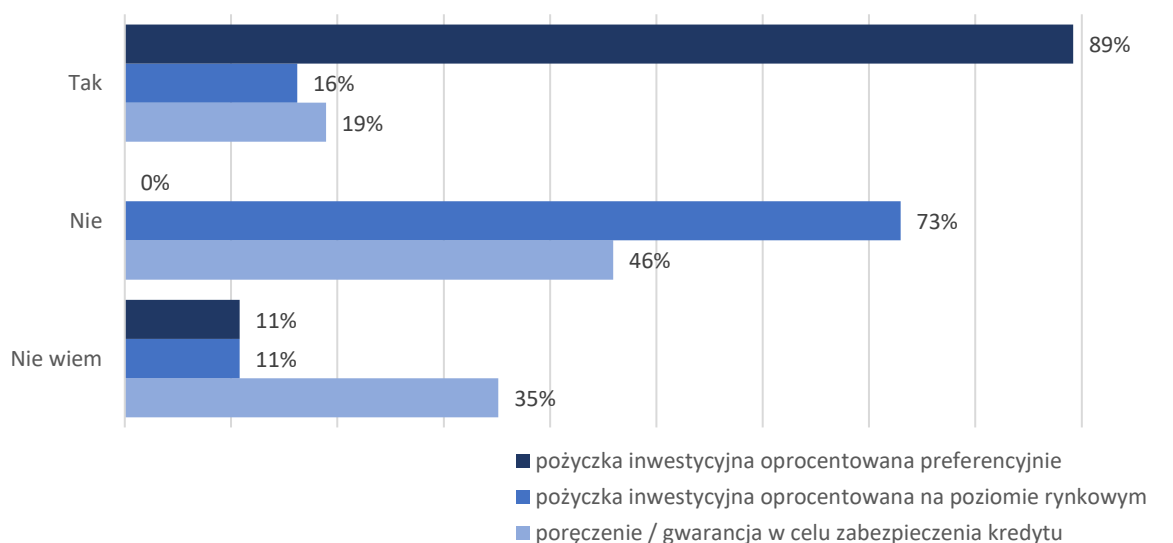
W każdym przypadku za preferowaną formę wsparcia uznaje się dotacje, co oczywiście nie jest zaskakujące, bowiem ta forma transferu wsparcia postrzegana jest jako maksymalizująca preferencję (zachętę do inwestowania). Jednak trzeba również zauważyć, iż badani nie negują możliwości wykorzystywania środków z instrumentów finansowych – gotowość co do skorzystania z określonej formy wsparcia różnicuje się w zależności od parametrów instrumentu – w sumie jednak skonkludować można, iż w przypadku każdej z omawianych dziedzin potencjalnych inwestycji, rozkład preferencji jest podobny (narastająco, około 2/3 badanych akceptuje formy dłużne).

Wnioski z badania ogólnego wzmocniają wyniki badania odbiorców pożyczki rozwojowej, a więc przedsiębiorców, którzy w praktyce przetestowali możliwość sfinansowania swoich planów rozwojowych / inwestycyjnych przy wykorzystaniu tego instrumentu. W tym przypadku wyniki są już całkowicie jednoznaczne. Odbiorcy deklarujący plany inwestycyjne, w zdecydowanej większości wyrażają gotowość do skorzystania z analogicznego instrumentu

finansowego (odnośne wyniki badania odbiorców pożyczki rozwojowej w regionie dolnośląskim przedstawia kolejny wykres).

Trzeba tu jednocześnie dodać, iż w badaniach jakościowych odbiorców pożyczki rozwojowej, uczestniczyli także przedsiębiorcy, którzy równolegle starali się pozyskiwać wsparcie bezzwrotne (a także, mający doświadczenia w korzystaniu z tego rodzaju wsparcia). Ich opinie koncentrowały się na wskazywaniu szeregu istotnych przewag instrumentu zwrotnego (finansowego) nad bezzwrotnym (dotacją). Przede wszystkim podkreślano szybkość pozyskania finansowania, brak ograniczeń związanych z trwałością utrzymania efektów wsparcia (jako dużą wartość postrzegano swobodę w gospodarowaniu majątkiem), także możliwość sfinansowania pełnych kosztów projektu (brak konieczności zapewnienia finansowania pomostowego do czasu rozliczenia projektu i pełnej refundacji poniesionych wydatków), czy też akceptowalny koszt takiego finansowania. Jednocześnie nie wskazywano na szczególne czynniki, które ograniczałyby dostępność instrumentu finansowego (przykładowo, za zrozumiałe uznawano wymogi związane z zabezpieczeniami, podkreślając jednocześnie możliwość negocjowania warunków w tym zakresie).

Wykres 5. Gotowość do skorzystania z instrumentu finansowego w nowym programie regionalnym dla województwa dolnośląskiego – odbiorcy pożyczki rozwojowej w ramach RPO WD 2014-2020 (działanie 1.5 schemat C)



Źródło: badanie CAWI odbiorcy pożyczek w ramach działania 1.5 C RPO WD 2014-2020, n=37 (dla każdego instrumentu).

Opisane fakty badawcze, jak również argumenty wskazujące na zasadność stosowania form zwrotnych w finansowaniu przedsięwzięć, mających na celu wzrost konkurencyjności, uzasadniają propozycję ustanowienia instrumentu finansowego w sferze interwencji objętej CS 1iii, kierowanej do MŚP w celu podnoszenia konkurencyjności (szczegóły dotyczące instrumentu prezentujemy w rozdziale 6).

W przypadku pozostałych typów projektów przewidzianych w CP 1iii, czyli rozwoju infrastruktury biznesowej, promocji gospodarczej regionu oraz działań wspierających internacjonalizację i rozwój powiązań kooperacyjnych, za adekwatne uznajemy formy bezzwrotne wsparcia, z uwagi na ich systemowy charakter.

Tabela 13. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iii) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Wsparcie dotyczące podnoszenia konkurencyjności MŚP (poprzez inwestycje rozwojowe) dotyczy projektów generujących przychody (w rezultacie wzrostu i poprawy pozycji konkurencyjnej).		Charakter projektów odpowiada logice stosowania instrumentów finansowych.
	Projekty generujące przychody, co do zasady, obarczone są niższym ryzykiem wykonalności (ryzyko takie mieści w standardach działalności gospodarczej)		Akceptowalny poziom ryzyka przemawia za stosowaniem instrumentów finansowych.
	Finansowanie przedsięwzięć podnoszących konkurencyjność przedsiębiorstwa stanowi domenę działalności pośredników finansowych – pośrednicy dysponują wiedzą, doświadczeniami i instrumentami oceny takich przedsięwzięć..	Problemem może być brak wiedzy i doświadczeń w stosowaniu instrumentów finansowych mieszanych . (nadal brak jest szczegółowych wytycznych, operacjonalizujących wdrażanie takich instrumentów).	Brak wiedzy, doświadczeń i wskazań operacyjnych będzie oddziaływać negatywnie na gotowość pośredników do obsługi instrumentów finansowych mieszanych).
	Obecność (oferta) instrumentów finansowych mieszanych spowoduje wzrost zainteresowania korzystaniem z tych rozwiązań. Oferowane przez te instrumenty zachęty (np. umorzenia) umożliwiają skuteczną koncentrację wsparcia (na dziedzinach / inwestycjach preferowanych) – łatwość sterowania		Instrumenty mieszane mieszczą się w logice operacyjnej instrumentów finansowych.

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	ukierunkowaniem interwencji.		
	Wysoce prawdopodobne, znaczące zainteresowanie i gotowość pośredników finansowych do wdrażania instrumentów finansujących konkurencyjności, skutkujące wysoką dostępnością wsparcia w tym zakresie.	Niski poziom inwestycji sektora prywatnego, wskazuje na możliwe ograniczenie zainteresowania jakimkolwiek finansowaniem zwrotnym. Z drugiej strony, badania wykonane na potrzeby niniejszej oceny ex ante wskazują na znaczący poziom planowanych inwestycji w dolnośląskim sektorze MŚP.	Instrumenty finansowe mieszane, z uwagi na ich preferencyjny charakter, mogą skutecznie zachęcać do inwestowania. Instrumenty finansowe mieszane mogą stanowić skuteczny amortyzator „awersji” do inwestowania.
	Stosowanie instrumentów finansowych mieszanych redukuje poziom zadłużenia (do zwrotu). Stanowi to oczywistą zachętę do korzystania z instrumentów finansowych mieszanych.		Instrumenty finansowe mieszane mogą skutecznie wspomagać aktywność inwestycyjną – decydujące znaczenie ma tu komponent umorzeniowy oraz zakres innych preferencji (np. wielkość oprocentowania).
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Dotacje stanowią właściwą reakcję w sytuacjach specyficznych projektów inwestycyjnych, obarczonych wysokim ryzykiem inwestycyjnym lub projektów o charakterze systemowym. Inwestycje podnoszące konkurencyjność nie są tego rodzaju przedsięwzięciami.	Ze stosowaniem finansowania bezzwrotnego wiąże się ryzyka związane z podejmowaniem projektów w oparciu o mniej rygorystyczne założenia i mniej rygorystyczną ocenę wykonalności. Finansowanie bezzwrotne generuje znacznie większe ryzyko wystąpienia jałowej straty.	Zawsze, gdy projekty gospodarcze mają charakter dochodowy, gdy wiąże się z nimi mniejsze ryzyko, forma bezzwrotne nie jest rozwiązaniem optymalnym.
		Dotacje wywołują negatywne efekty „przyzwyczajenia”.	Utrwała się opinia, że każda inwestycja powinna być wspierana (optymalnie poprzez finansowanie bezzwrotne).
		Wsparcie w formie bezzwrotnej obarczone jest większymi	Procedury stosowane przez pośredników finansowych, dystrybuujących

Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
	obciążeniami administracyjnymi, zarówno na etapie pozyskiwania dotacji, jak i ich rozliczania.	instrumenty zwrotne, są mniej skomplikowane i czasochłonne.
<p>Podsumowanie: zaprezentowany zestaw argumentów w dość oczywisty sposób uzasadnia stosowanie instrumentów finansowych w dziedzinie wspierania konkurencyjności sektora MŚP. Stosowanie form bezwrotnych uzasadnione jest w sytuacjach szczególnych (np. specyficzne projekty, obarczone wysokim ryzykiem niepowodzenia, przeciwdziałanie skutkom pandemii, katastrof naturalnych) oraz w działaniach wspierających o charakterze systemowym (ukierunkowanych ogólnie, na kształtowanie warunków sprzyjających rozwojowi działalności gospodarczej).</p>		

Źródło: Opracowanie własne.

5.1.4 Regionalne inteligentne specjalizacje (CS 1iv Rozwijanie umiejętności na rzecz inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości)

5.1.4.1 Planowany zakres wsparcia

Interwencja programu FEDS w ramach CS 1iv ma skupić się na koordynacji wdrażania strategii specjalizacji regionalnych województwa dolnośląskiego oraz wspieraniu i prowadzeniu procesów przedsiębiorczego odkrywania nowych specjalizacji. Generalnie, chodzi tu o rozmaite działania mające na celu wdrażanie Dolnośląskiej Strategii Innowacji⁴¹ (DSI) oraz monitoring postępów osiągnięcia celów DSI.

Planowane w zakresie CS 1iv działania obejmą (m.in.): identyfikację potrzeb badawczo-rozwojowych regionalnego sektora przedsiębiorstw, identyfikację nowych kierunków badań (pożądanych przez sektor przedsiębiorstw), animowanie i wspieranie współpracy sektora przedsiębiorstw z sektorem uczelni i jednostek naukowo-badawczych, w tym współpracy realizowanej przez te podmioty w ramach powiązań międzynarodowych, wspieranie współpracy wewnątrz sektora jednostek naukowych, prowadzącej do podejmowania interdyscyplinarnych projektów w sferach inteligentnych specjalizacji regionu, tworzenie i wspieranie sieci współpracy i powiązań kooperacyjnych łączących wszystkich interesariuszy innowacyjnego rozwoju województwa dolnośląskiego (przedsiębiorstw, jednostek samorządu terytorialnego i administracji publicznej, uczelni, jednostek naukowo-badawczych, instytucji otoczenia biznesu, klastrów), a także promowanie postaw proprzedsiębiorczych i proinnowacyjnych wśród obywateli i przedsiębiorców.

⁴¹ „Dolnośląska Strategia Innowacyjności 2030”, UMWD, Wrocław 2020. Opisywane dalej dziedziny interwencji CS 1iv stanowią realizację głównych założeń, celów strategicznych i operacyjnych Strategii, tj. zapewnienie: (i) zwiększenia roli innowacji w gospodarce regionu, (ii) animowania i wzmocnienia współpracy pomiędzy wszystkimi interesariuszami Dolnośląskiego Systemu Innowacji, (iii) umiędzynarodowienia Dolnośląskiego Systemu Innowacji oraz (iv) (horyzontalnie) wzmocnienia umiejętności i postaw proinnowacyjnych w Dolnośląskim Systemie Innowacji. Zob. Strategia, str. 76-77.

Interwencja obejmie także działania wspierające rozwój regionalnego systemu instytucji otoczenia biznesu, w szczególności chodzić tu będzie o wsparcie prowadzące do rozszerzenia zakresu, dostępności i profesjonalizacji oferty doradczo-szkoleniowej dla sektora przedsiębiorstw, podnoszenie kompetencji i umiejętności kadr instytucji otoczenia biznesu, a także działania prowadzące do spełniania przez dolnośląskie IOB ogólnokrajowych standardów funkcjonalnych dla ośrodków innowacyjności.

Wsparcie dotyczące animowania i rozwijania współpracy sieciowej, obejmie również interwencję ukierunkowaną na wzmacnianie regionalnych inicjatyw klastrowych, w tym wspieranie nowych tego rodzaju inicjatyw, jak również działania rozwijające i profesjonalizujące ofertę usługową klastrów / podmiotów zarządzających klastrami (testowanie i wdrażanie nowych usług) oraz podnoszenie kompetencji i umiejętności wśród personelu zarządzającego i obsługującego funkcjonowanie klastrów.

5.1.4.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Planowane wsparcie wchodzące w zakres CS 1iv mieści się w nurcie interwencji systemowej, dotyczącej kształtowania polityki publicznej w sferze gospodarki regionalnej, mającej na celu stwarzanie sprzyjających warunków funkcjonowania i rozwoju regionalnego sektora przedsiębiorstw, a także określonego ukierunkowywania tego rozwoju poprzez koncentrację tematyczną (z wykorzystaniem koncepcji inteligentnych specjalizacji regionalnych)⁴².

Działania systemowe dotyczące kształtowania regionalnego systemu gospodarczego prowadzone były już w ramach interwencji poprzedniego okresu finansowania regionalnej polityki spójności (2014-2020). W sferze regionalnych inteligentnych specjalizacji, dotyczyły one opracowania pierwszej ich listy (2015 r.), następnie monitorowania realizacji strategii inteligentnych specjalizacji, prowadzenia procesów przedsiębiorczego odkrywania nowych specjalizacji oraz – ostatecznie – rekonstrukcji listy specjalizacji, do której doszło wraz z opracowaniem nowej „Dolnośląskiej Strategii Innowacji 2030” w roku 2020. W ramach tych procesów tworzone były rozmaite ekspertyzy i opracowania monitoringowe, tworzące źródła wiedzy niezbędne do modyfikacji katalogu inteligentnych specjalizacji województwa⁴³.

⁴² W związku z wymogami unijnymi, dotyczącymi kierunkowania wsparcia w ramach CT1 polityki spójności na lata 2014-2020, pierwszą wersję regionalnych inteligentnych specjalizacji regionu dolnośląskiego opracowano w 2015 r. („Ramy strategiczne na rzecz inteligentnych specjalizacji Dolnego Śląska” – listę i opis specjalizacji opublikowano w postaci załącznika do obowiązującej wówczas „Regionalnej Strategii Innowacji dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2011-2020”). W roku 2019 przystąpiono do opracowania nowej strategii innowacji (w związku z warunkowością wsparcia w ramach perspektywy finansowej 2021-2027, tj. obowiązującego dla niej tzw. „warunku podstawowego”, uzależniającego otrzymanie i wydatkowanie co najmniej 35% środków w nowym programie regionalnym na cel polityki „Bardziej inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej” – CP1). Nową strategię innowacyjności przyjęto w 2020 r. Do strategii tej włączono nowy (zmodyfikowany) katalog inteligentnych specjalizacji regionalnych. Zob. [Dolnośląska Strategia Innowacji](#) (pobranie: 20.03.2022).

⁴³ [Dolnośląskie inteligentne specjalizacje – monitoring](#) (pobranie: 20.03.2022).

Kolejny nurt interwencji dotyczył wsparcia systemowego, kierowanego w głównej mierze do jednostek samorządu terytorialnego oraz do przedsiębiorstw (MŚP), ale za pośrednictwem dolnośląskiego sektora instytucji otoczenia biznesu (podejście takie stosowano w interwencjach objętych działaniami 1.3 i 1.4 RPO WD 2014-2020).

Podejście systemowe (w tym przypadku, dotyczące rozwoju sfery instytucjonalnej otoczenia przedsiębiorstw) polegało na angażowaniu jako dystrybutorów wsparcia instytucji otoczenia biznesu – samo zaś wsparcie przeznaczone było dla przedsiębiorstw. W ten sposób IOB uzyskiwały możliwość obsługi programów grantowych. Niestety, przychody z tego tytułu służyły pokryciu kosztów wdrażania programu grantowego. Z tego względu nie były to działania umożliwiające rozwój tych instytucji, oparty na pozyskiwanych i dysponowanych przez nie zasobach finansowych.

Z uwagi na systemowy charakter opisywanych tu interwencji, jako mechanizm transferu wsparcia wykorzystywana była forma finansowania bezzwrotnego.

5.1.4.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Cele i zakres zadaniowy interwencji planowanych w ramach CS 1iii mają charakter działań systemowych, zmierzających do kształtowania otoczenia, sprzyjającego funkcjonowaniu i rozwojowi regionalnego sektora gospodarczego. Część z tych zadań dotyczy kierunkowania interwencji publicznej na inteligentne specjalizacje regionalne (kierunkowanie takie, oprócz zasadności merytorycznej, wynika z konieczności spełnienia „zewnętrznych” warunków formalnych związanych z pozyskiwaniem i wykorzystywaniem wsparcia z funduszy unijnych). Działania w opisanym powyżej zakresie nie nadają się do finansowania w formach zwrotnych, bowiem mowa tu o przedsięwzięciach nie generujących przychodów, ani bezpośrednich oszczędności. Są to interwencje, które nie mieszczą się w logice operacyjnej instrumentów zwrotnych.

Znaczna część planowanych działań skupia się na animowaniu i rozwijaniu współpracy pomiędzy aktorami regionalnego systemu innowacji. Działania w tym zakresie mają również charakter systemowy, bowiem współpraca jest warunkiem niezbędnym dla skutecznego ukształtowania modelu rozwojowego gospodarki województwa opartego na innowacyjności.

Jako systemowe powinny być również traktowane interwencje kierowane do określonych instytucji (np. IOB, klastry), przede wszystkim z uwagi na ich duże znaczenie dla kształtowania odpowiedniego otoczenia instytucjonalnego sfery przedsiębiorstw w województwie dolnośląskim. Działania w tym zakresie będą zapewne w dużej mierze koncentrować się na rozwoju oferty usługowej takich instytucji, jak również profesjonalizacji działania oraz podnoszeniu kwalifikacji i umiejętności ich kadr. Stosowany dotąd model wsparcia popytowego nie sprawdził się – generalnie, nie doprowadził do wzmocnienia

potencjału oraz trwałości takich instytucji⁴⁴. Nie ma tu obecnie także miejsca na stosowanie instrumentów finansowych – głównie z uwagi na bardzo niską zdolność finansową instytucji otoczenia biznesu, niską zdolność majątkową (istotną w przypadku konieczności zabezpieczenia zobowiązań z tytułu pozyskania finansowania zewnętrznego), a także wciąż niską gotowość przedsiębiorstw do korzystania z odpłatnych usług doradczych⁴⁵. Stan ten uzasadnia transfer wsparcia, mający na celu rozwój otoczenia instytucjonalnego sfery przedsiębiorstw z wykorzystaniem form bezzwrotnych.

Tabela 14. Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (iv) w ramach CP1

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Interwencja obejmuje rozmaite działania o charakterze systemowym, skierowane na kształtowanie pozytywnych warunków funkcjonowania sfery gospodarczej oraz działania związane z kierowaniem rozwoju sfery przedsiębiorstw poprzez koncentrację tematyczną interwencji publicznej. Działania tego rodzaju nie posiadają potencjału do generowania przychodów / oszczędności.	Systemowy cel interwencji (tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu) oraz brak dochodowości finansowej eliminuje zasadność stosowania instrumentów finansowych.
		Stosunkowo niewielka liczba zróżnicowanych typów projektów, nie uzasadniająca tworzenia mechanizmu	

⁴⁴ Przykładowo, wskazać tu można na doświadczenia programu wspierania dostępu do proinnowacyjnych usług doradczych (poddziałanie 2.3.1 „Proinnowacyjne usługi IOB dla MŚP”, POIR), opartego na modelu popytowym. Przebieg wdrażania tego instrumentu ujawnił ograniczone zainteresowanie doradztwem. W związku z tym, zdecydowano o uzupełnieniu instrumentu o wsparcie inwestycyjne (doradztwo + dotacja inwestycyjna) – ten zabieg spowodował większe zainteresowanie usługami doradczymi. Dodatkowo, w ramach ewaluacji poddziałania 2.3.1, zarekomendowano rozważenie zmiany sposobu wspierania proinnowacyjnych usług doradczych, poprzez powrót do bezpośredniego wsparcia IOB, zwiększającego ich potencjał merytoryczny i operacyjny, co powinno zapewnić wzrost zdolności do pozyskiwania odbiorców usług oraz prowadzić do wzrostu ich jakości; zob. „Ewaluacja pomocy publicznej PARP w ramach Programu Operacyjnego Inteligentny Rozwój 2014-2020. Raport końcowy”, Warszawa 2020, PARP, s. 144-152.

⁴⁵ W ostatnim badaniu klastrów („Benchmarking klastrów – edycja 2020. Raport ogólny”, PARP, 2020, str. 14) ich „zdolność finansową / zasoby finansowe” zaliczono do jednej z najsłabszych stron tych instytucji. Inne słabe strony to: usługi / działania w zakresie rozwoju współpracy i innowacyjności, potencjał do umiędzynarodowienia, współpraca zagraniczna i infrastruktura (najsłabiej oceniono „zdolność do oddziaływania na środowisko”, a następnie wspomniane kwestie dotyczące zdolności finansowej).

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
		wdrożeniowego, charakterystycznego dla instrumentów finansowych tj. dystrybucji wsparcia z wykorzystaniem pośredników finansowych.	
		W przypadku zastosowania instrumentu finansowego, projekty (np. w zakresie wypracowywania i komercjalizacji nowych usług przez IOB, czy instytucje zarządzające klastrami) nie doszłyby do skutku ze względu na potencjalne niewielkie zainteresowanie wśród odbiorców, a także ich niską zdolność finansową.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Z uwagi na nie dochodowy charakter przedsięwzięć jest to jedyna adekwatna forma wsparcia.		Nie dochodowy charakter interwencji jest zgodny z logiką finansowania bezzwrotnego.
	Łatwość odpowiedniego ukształtowania parametrów wsparcia dotacyjnego, umożliwiającą precyzyjną interwencję w wybranej sferze / wobec wybranego zagadnienia.		Możliwość elastycznego kształtowania parametrów wsparcia (np. kryteriów formalnych i merytorycznych oceny wniosków o wsparcie), ograniczających zachowania oportunistyczne.
	Realizacja działań wspierających na rzecz sektora otoczenia biznesu / infrastruktury instytucjonalnej, wymaga dobrze sprofilowanej i ukierunkowanej interwencji, która (poprzez finansowanie bezzwrotne) zapewni wzrost potencjału, trwałości, w tym zdolności IOB do samofinansowania.		
Podsumowanie: lista argumentów i towarzyszące im uzasadnienia wskazują, że w sferze interwencji niniejszego celu szczegółowego zasadne jest stosowanie form bezzwrotnych. Zasadniczą przesłankę uzasadniającą stanowi „systemowość” przedmiotu interwencji oraz fakt nie dochodowego charakteru projektów, które można tutaj			

Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
przewidywać. Pośród interwencji możliwych do realizacji w ramach niniejszego celu, szczególnego znaczenia nabierają działania umożliwiające monitorowania i kształtowania inteligentnych specjalizacji województwa.		

Źródło: Opracowanie własne.

5.2 Priorytet 2 Środowisko

5.2.1 Efektywność energetyczna (CS 2i Promowanie działań na rzecz efektywności energetycznej)

5.2.1.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach CS 2i planowane jest wsparcie działań prowadzących do poprawy jakości powietrza oraz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Środkiem do osiągnięcia tych celów będą w ramach CS 2i projekty zwiększające efektywność energetyczną w różnych obszarach.

Planowany zakres wsparcia obejmuje:

- Poprawę efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej (w tym należących do JST, NGO)
- Poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych (z wyłączeniem należących do spółdzielni mieszkaniowych i Skarbu Państwa)
- Działania dotyczące także działania dotyczące budowy budynków demonstracyjnych w zakresie budynków użyteczności publicznej należących do jst.
- Modernizację energetyczną oświetlenia ulicznego
- Zwiększenie efektywności energetycznej MŚP (w tym ograniczenie energochłonności, wymiana oświetlenia na energooszczędne, modernizacja systemu grzewczego, minimalizacja strat ciepła, wykorzystanie ciepła odpadowego)

We wszystkich projektach (z wyjątkiem budynków zabytkowych) wymagane jest osiągnięcie min. 30% progno oszczędności energii, potwierdzony audytem energetycznym.

Wsparcie obejmować będzie: mieszkańców województwa dolnośląskiego, przedsiębiorców, jednostki samorządu terytorialnego ich związki i stowarzyszenia i jednostki podległe, wspólnoty mieszkaniowe, TBS, organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

5.2.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W ramach RPO WD 2014-2020, wsparcie poprawy efektywności energetycznej realizowane było w ramach Działania 3.2 (efektywność energetyczna MŚP), Działania 3.3 (efektywność energetyczna w budynkach użyteczności publicznej i sektorze mieszkaniowym), Działania 3.5 (wysokosprawna kogeneracja), a częściowo także w ramach Działania 3.4 (wdrażanie strategii niskoemisyjnych – w zakresie projektów modernizacji oświetlenia ulicznego).

Wsparcie efektywności energetycznej w MŚP w ramach Działania 3.2 realizowane było przede wszystkim w formie zwrotnej (ok. 69 mln zł alokacji), a w mniejszym stopniu – dotacyjnej (ponad 28 mln zł, wg stanu na 28.02.2022). Średnia intensywność wsparcia dotacyjnego wyniosła 59%.⁴⁶

Wsparcie efektywności energetycznej w budynkach użyteczności publicznej i w sektorze mieszkaniowym w ramach Działania 3.3 realizowane było przede wszystkim w dotacji (ok. 785 mln zł, wg stanu na 28.02.2022). Instrumenty zwrotne przeznaczone były na projekty sektora mieszkaniowego, a łączna alokacja na tego typu wsparcie wyniosła ok. 42 mln zł.⁴⁷ Średnia intensywność wsparcia dotacyjnego wyniosła 79%,

W ramach Działania 3.4 (w zakresie projektów modernizacji oświetlenia ulicznego) oraz Działania 3.5 (wysokosprawna kogeneracja) realizowano wyłącznie wsparcie dotacyjne, o relatywnie wysokiej intensywności (ok. 75%⁴⁸ w przypadku projektów modernizacji oświetlenia ulicznego w ramach Działania 3.4, 70%⁴⁹ w przypadku projektów wysokosprawnej kogeneracji w ramach Działania 3.5).

5.2.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Co do zasady, w przypadku finansowania działań na rzecz poprawy efektywności energetycznej, istnieje przestrzeń do wykorzystania w tym zakresie wsparcia zwrotnego. Kluczowym argumentem jest w tym wypadku generowanie w projektach oszczędności w kosztach zużycia energii, pozwalających na przynajmniej częściowe pokrycie kosztów inwestycji / spłatę kredytu. Z punktu widzenia optymalizacji wykorzystania środków publicznych, nieefektywne byłoby więc finansowanie całości kosztów takich projektów w formie bezzwrotnej.

Warto jednak zauważyć, że w wielu przypadkach, projekty zwiększania efektywności energetycznej, zwłaszcza termomodernizacji budynków, mają relatywnie długie okresy zwrotu. W rezultacie, zainteresowanie właścicieli budynków przeprowadzeniem prac termomodernizacyjnych jest niewielkie. Sfinansowanie całości takich inwestycji w formie zwrotnej musiałoby się wiązać z koniecznością spłat rat pożyczki istotnie przewyższających uzyskane oszczędności w kosztach zużycia energii, co zwiększałoby obciążenie właściciela budynku. Daje to silny argument dla wykorzystania wsparcia bezzwrotnego i/lub

⁴⁶ Relatywnie niska średnia intensywność wsparcia wynika z przepisów o pomocy publicznej, w tym z art. 38 rozporządzenia 651/2014 (GBER), który w przypadku pomocy inwestycyjnej na środki wspierające efektywność energetyczną ogranicza maksymalny poziom dofinansowania do 65% dla mikro i małych firm, 55% dla średnich, i 45% dla dużych.

⁴⁷ Przy czym wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe korzystały też z wsparcia dotacyjnego.

⁴⁸ Poziom dofinansowania obniżony decyzją IŻ.

⁴⁹ Część projektów dotyczących kogeneracji podlegała przepisom o pomocy publicznej, w tym w ramach art. 40 rozporządzenia 651/2014 (GBER), który w przypadku pomocy na inwestycje w układy wysokosprawnej kogeneracji ogranicza maksymalny poziom dofinansowania do 80% dla mikro i małych firm, 70% dla średnich, i 60% dla dużych.

preferencyjnego oprocentowania, w celu stworzenia odpowiedniego efektu zachęty, co jednocześnie pozwalałoby na skrócenie okresu zwrotu z inwestycji do rozmiarów akceptowalnych dla inwestora.

Wydaje się więc, że co do zasady, przy projektowaniu wsparcia w zakresie zwiększania efektywności energetycznej, optymalnym rozwiązaniem byłoby łączenie wsparcia dotacyjnego ze zwrotnym. Naturalnie, wielkość komponentu zwrotnego i dotacyjnego powinna być uzależniona od specyfiki poszczególnych projektów. Wniosek ten prowadzi do możliwości wykorzystania 2 podstawowych rozwiązań: instrumentów mieszanych, w postaci pożyczki z umorzeniem, lub dotacji, uzupełnianej pożyczką komercyjną na pokrycie kosztów wkładu własnego. Przy czym w ramach FEDS 2021-2027, dotacje będą mogły finansować do 70% kosztów kwalifikowalnych projektu, a w przypadku instrumentu mieszanego, komponent bezzwrotny nie może przekroczyć 50% kwoty pożyczki. Wybór optymalnej formy finansowania zależy m.in. od typu wsparcia, rodzaju i liczby potencjalnych odbiorców ostatecznych, potencjału instytucji do wdrażania wsparcia (w tym dostępność i zainteresowanie pośredników finansowych), a także wielkości komponentu bezzwrotnego, który ma być zapewniony w ramach oferowanego wsparcia (jeśli ma przekraczać 50% kosztów, możliwe jest tylko wsparcie dotacyjne).

Za wsparciem w formie instrumentów mieszanych przemawia m.in. możliwość finansowania całości inwestycji w 1 miejscu, bez konieczności ubiegania się jednocześnie o dotację i kredyt komercyjny. W tym wypadku znacznie szybszy jest cały proces decyzyjny o przyznaniu finansowania (nie ma naborów, jak w przypadku dotacji), co pozwala na szybszą realizację inwestycji, i (w obecnych warunkach) zapobiega inflacyjnemu wzrostowi kosztów realizacji projektów. Jednocześnie, nawet przy znaczącym komponencie umorzeniowym, część środków jest zwracana, co pozwala na ich ponowne wykorzystanie w przyszłości (rewolwing). Wąskim gardłem może być natomiast potencjał pośredników finansowych do dystrybucji znacznych środków w relatywnie krótkim okresie czasu, chociaż należy zaznaczyć, że pośrednicy zdobyli w obecnej perspektywie cenne doświadczenie i kompetencje w zakresie udzielania pożyczek na zwiększanie efektywności energetycznej w regionie Dolnego Śląska. Została też zbudowana pewna świadomość wśród potencjalnych klientów o dostępności finansowania zwrotnego inwestycji w obszarze energetyki.

Natomiast za wsparciem w formie dotacji przemawia możliwość uzyskania większego efektu zachęty (dotacja do 70% kosztów, przy 50% w przypadku instrumentu mieszanego), co zwiększa zainteresowanie potencjalnych odbiorców ostatecznych i potencjalnie pozwoli na szybszą dystrybucję środków. Wsparcie dotacyjne daje większe możliwości promowania projektów głębokiej termomodernizacji (w tym spełniających wymogi związane z maksymalnym rocznym zapotrzebowaniem na nieodnawialną energię pierwotną dla nowych

budynków zawarte w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych⁵⁰). W przypadku zaoferowania dotacji o niższej intensywności, dają one również możliwość szybszego wygenerowania dodatkowych środków inwestowanych w obszarze efektywności energetycznej niż ma to miejsce w przypadku instrumentów finansowych, z powodu większego zaangażowania środków prywatnych na wkład własny (ale nie pozwalają na ponowne wykorzystanie środków publicznych w ramach rewolwingu).

Dalsza część analizy przedstawia propozycje zastosowania instrumentów finansowych lub dotacji do finansowania poszczególnych typów wsparcia w ramach CS2i.

- 1) W zakresie projektów poprawy efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, zasadne jest w naszej ocenie zastosowanie wsparcia dotacyjnego (uzupełnianego zapewne kredytem komercyjnym na 30% wkład własny) lub instrumentu mieszanego ze znaczącym (do 50%) komponentem bezzwrotnym. Atutem instrumentu mieszanego jest w tym wypadku możliwość sfinansowania całej inwestycji w 1 miejscu, bez konieczności zapewnienia wkładu własnego przez JST, a także szybszy czas oceny wniosku, co może być kluczowe w środowisku wysokiej inflacji. Dodatkowo, generowane oszczędności w zużyciu energii powinny pozwolić na samofinansowanie części poniesionych kosztów. Z drugiej strony, w przypadku budynków tego typu, często okres zwrotu z inwestycji termomodernizacyjnych jest relatywnie długi, co stanowi istotny argument za znaczącym komponentem bezzwrotnym. JST mogą mieć jednocześnie duży problem w pozyskaniu finansowania zwrotnego z powodu wysokiego poziomu zadłużenia oraz problemów finansowych, związanych z pandemią COVID-19, obniżeniem przychodów po wprowadzeniu programu Polski Ład oraz znaczącym wysiłkiem (nie wiadomo, jak długim) związanym z przyjęciem uchodźców z Ukrainy. Dodatkowo, znacząca część budynków użyteczności publicznej w regionie stanowią zabytki, w przypadku których opłacalność ekonomiczna termomodernizacji jest mniejsza. W przypadku budynków użyteczności publicznej występują również korzyści społecznie, w postaci możliwości wykorzystania oszczędności w kosztach zużycia energii na inne cele służące mieszkańcom. Należy również pamiętać o dużej alokacji przeznaczonej na budynki użyteczności publicznej (77 mln euro), która może być trudna do wdrożenia przez pośredników finansowych.
- 2) W zakresie poprawy efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych (z wyłączeniem należących do spółdzielni mieszkaniowych i Skarbu Państwa), proponujemy jako podstawową formę wsparcia instrument mieszany w postaci długoterminowej pożyczki z preferencyjnym, stałym oprocentowaniem i możliwością umorzenia części kapitału. W tym wypadku, optymalne rozwiązanie powinno bazować na założeniu, by wzrost składki na fundusz remontowy był

⁵⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, zaktualizowane obwieszczeniem Ministra Inwestycji i Rozwoju z 7.06.2019 r., Dział X i załącznik nr 2.

w przybliżeniu równy osiągniętym oszczędnościom w kosztach zużycia energii, a okres zwrotu nie przekraczał 15 lat. Jednocześnie, warto zastosować mechanizm uzależniający wysokość umorzenia od osiągniętej poprawy efektywności energetycznej. W przypadku budynków objętych ochroną konserwatorską, z powodu mniejszej opłacalności ich termomodernizacji (a w konsekwencji wydłużonego okresu zwrotu z inwestycji), proponujemy zwiększenie komponentu umorzeniowego. W przypadku budownictwa wielorodzinnego należy podkreślić problem ubóstwa energetycznego mieszkańców. W tym przypadku szczególnie istotne jest, by ewentualny wzrost funduszu remontowego w celu sfinansowania termomodernizacji był w całości (a nawet z nadwyżką) sfinansowany z oszczędności w kosztach zużycia energii. Jednocześnie, mieszkańcy zagrożeni ubóstwem energetycznym mają niewielką skłonność do korzystania z finansowania dłużnego. Dlatego proponujemy dla wspólnot, zamieszkałych w znacznym stopniu przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym, zaoferowanie dodatkowego, znaczącego komponentu umorzeniowego w instrumencie mieszanym, zwiększającego skłonność takich wspólnot do realizacji projektów termomodernizacyjnych.

W przypadku mieszkań komunalnych, należących do zasobów JST, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego. Warto zwrócić uwagę, że w tym obszarze występuje konkurencja dotacyjna z poziomu krajowego, w postaci bardzo atrakcyjnej (po nowelizacji ustawy mieszkaniowej w 2020 r.) premii remontowej z FTiR. Wynosi ona 50% kosztów przedsięwzięcia remontowego, a w przypadku budynków zabytkowych – 60%.

- 3) W zakresie projektów modernizacji energetycznej oświetlenia ulicznego, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego, mimo potencjalnie wysokiej opłacalności ekonomicznej inwestycji i krótkiego okresu zwrotu. Wdrażanie w tym obszarze napotyka na istotne problemy z powodu często nieuporządkowanych kwestii własnościowych (między spółkami energetycznymi a JST). Z tego względu, zainteresowanie pośredników finansowych wdrażaniem instrumentu dedykowanego temu obszarowi może być ograniczone. Jednocześnie, warto rozważyć wdrożenie w tym obszarze formuły wsparcia z wykorzystaniem Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP), w tym w formie współpracy z firmami typu ESCO i realizacją projektów w formule EPC⁵¹. Optymalne rozwiązanie polegałoby na trójstronnej umowie między IZ, JST a firmą typu ESCO, w ramach której niewielka (np. 20-30%) część kosztów

⁵¹ Ang. *Energy Performance Contract*, umowa polegająca na powierzeniu firmie ESCO realizacji inwestycji zwiększających efektywność energetyczną, które ona sama finansuje w zamian za uzyskanie prawa do korzyści z oszczędności kosztów zużycia energii na pewien określony w umowie czas. Jedną z głównych zalet takiej umowy jest brak konieczności ponoszenia nakładów inwestycyjnych przez instytucję zlecającą (np. JST). Wdrażane rozwiązanie mogłoby bazować na wynikach programu pilotażowego „Słońce dla gminy”, w ramach którego udało się wypracować rozwiązanie, w którym umowa EPC nie jest zaliczana przez RIO do wskaźnika zadłużenia JST. Por. <https://kape.gov.pl/slonce-dla-gminy>

- pokrywana byłaby z dotacji otrzymywanej przez JST z FEDS 2021-2027, a pozostały koszt inwestycji pokrywany byłby przez firmę ESCO, otrzymując przez pewien okres czasu spłatę kosztów od JST w postaci tzw. rat ESCO (w przybliżeniu równych kosztowi zaoszczędzonej przez JST energii na oświetlenie uliczne).
- 4) W obszarze zwiększenia efektywności energetycznej MŚP, proponujemy wsparcie w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, potencjalnie z niewielkim komponentem bezzwrotnym. Doświadczenia z obecnej perspektywy finansowej wskazują, że wsparcie w formie preferencyjnych pożyczek na projekty termomodernizacji budynków MŚP lub wymianę maszyn na energooszczędne spotkało się ze znaczącym zainteresowaniem przedsiębiorców w regionie. Jednocześnie, atrakcyjność tego typu wsparcia wzrośnie w sytuacji rosnących kosztów zużycia energii i rosnących stóp procentowych. Warto rozważyć jednak dodanie niewielkiego komponentu umorzeniowego (do ok. 20%), zależnego od osiągniętego efektu energetycznego. Byłby on szczególnie uzasadniony w przypadku projektów obejmujących termomodernizację budynków przedsiębiorstwa, dla których okres zwrotu jest z punktu widzenia przedsiębiorców zbyt długi.
- 5) Dodatkowo, biorąc pod uwagę doświadczenia z obecnej perspektywy finansowej, rekomendujemy dotacyjne finansowanie kosztów audytu energetycznego (i innej, potencjalnie wymaganej dokumentacji technicznej). Koszty takiego audytu stanowią istotną barierę w dostępie do wsparcia szczególnie dla mniejszych spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych, a także mikro i małych przedsiębiorstw. W obecnej perspektywie finansowej, w przypadku pożyczek udzielanych przez Alior Bank, finansowanie audytu było możliwe w ramach programu ELENA, warto jednak zapewnić szerzej taką możliwość dla projektów z obszaru efektywności energetycznej w ramach FEDS 2021-2027.

Tabela 15 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Generowanie oszczędności umożliwiających (przynajmniej częściowe) pokrycie kosztów inwestycji / spłatę kredytu		Z punktu widzenia optymalizacji wykorzystania środków publicznych - kluczowy argument za wykorzystaniem wsparcia zwrotnego na sfinansowanie przynajmniej części kosztów projektu
	Krótszy proces decyzyjny (brak naborów), szybsza wypłata środków dla odbiorcy -> mniejszy		

	inflacyjny wzrost kosztów realizacji projektów		
	Kompleksowość – finansowanie całej inwestycji w 1 miejscu (zwrotne i bezzwrotne), brak problemu płynności		Dotyczy instrumentu mieszanego
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwing)		
	Potencjalnie wyższa efektywność ekonomiczna projektu, oszczędność wydatkowania środków	Potencjalnie płytsza termomodernizacja, jeśli osiągnięcie kolejnych poziomów oszczędności energii nie jest ekonomicznie opłacalne	
	Dobre przygotowanie pośredników do wdrażania IF w tym obszarze, dzięki doświadczeniu zdobytemu w obecnej perspektywie finansowej; zbudowanie świadomości klientów.		
	Wysoka inflacja i dynamicznie rosnące stopy procentowe, zwiększające atrakcyjność preferencyjnie oprocentowanych instrumentów finansowych		
		Potencjalne wąskie gardło – potencjał pośredników finansowych do obsługi znaczących środków, szerokiej promocji	
		Dość skomplikowane formalności (jak na środki zwrotne)	
		Ryzyko konkurencji środków dotacyjnych (np. Ciepłe Mieszkanie)	
		Znaczące koszty zarządzania (wynagrodzenie MFF, PF)	
	Większe zainteresowanie dotacjami, brak problemów z		

Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	wykorzystaniem alokacji, potencjalnie – szybsza dystrybucja środków		
	Silny efekt zachęty – znaczące skrócenie okresu zwrotu z inwestycji		
	W przypadku budynków użyteczności publicznej – korzyści społecznie, możliwość wykorzystania oszczędności w kosztach zużycia energii na inne cele służące mieszkańcom		
	Przy niskiej intensywności dotacji – możliwość większego zaangażowania środków prywatnych (wkład własny, w tym ze środków komercyjnych)		
	Większe możliwości głębokiej, kosztownej termomodernizacji, osiągnięcia docelowego poziomu zużycia energii końcowej / pierwotnej na m2.	Ryzyko braku efektywności ekonomicznej inwestycji, bardzo długiego okresu zwrotu.	
		Przy dużej intensywności dotacji – niska efektywność wykorzystania środków publicznych	
		Długi proces decyzyjny (nabory), długi czas do wypłaty środków → duży inflacyjny wzrost kosztów realizacji projektu	
		Problem płynności, potencjalnie - konieczność komercyjnego finansowania wkładu własnego	Do czasu rozliczenia dotacji, konieczne jest pokrycie całości kosztów inwestycji ze środków własnych lub kredytu komercyjnego. W nowej perspektywie finansowej wkład własny wyniesie min. 30% KK, który w przypadku wsparcia dotacyjnego będzie pokryty zapewne kredytem komercyjnym.
	Mniejsza szansa na uzyskanie wsparcia przez		

		wnioskodawców, silniejsza selekcja.	
<p>Podsumowanie: Uwzględniając wszystkie powyższe argumenty, w obszarze efektywności energetycznej widzimy potencjał do zastosowania instrumentów mieszanych, a w niektórych obszarach – również wsparcia dotacyjnego. W przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, bardziej uzasadnione jest w naszej ocenie wsparcie dotacyjne lub mieszane ze znaczącym (do 50%) komponentem bezzwrotnym. Wsparcie w formie instrumentów mieszanych jest w naszej ocenie właściwym instrumentem dla projektów zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym. W tym wypadku, budynki zabytkowe powinny być uprawnione do uzyskania wyższego umorzenia. Dodatkowo, silniejszego wsparcia (dotacji lub umorzenia do 50%) wymagają budynki zamieszkałe przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym. W przypadku mieszkań komunalnych, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego, m.in. ze względu na silną konkurencję ze środków FTiR. W przypadku firm sektora MŚP, proponujemy wsparcie w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, potencjalnie z niewielkim komponentem bezzwrotnym. Dotacyjnie finansowane powinny być również koszty przeprowadzenia audytu energetycznego.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.2 Energia z OZE (CS 2ii Promowanie odnawialnych źródeł energii)

5.2.2.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach CS 2ii planowane jest wsparcie działań prowadzących do poprawy jakości powietrza oraz zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Środkiem do osiągnięcia tych celów będą w ramach CS 2ii projekty zwiększające wykorzystanie odnawialnych źródeł energii (OZE).

Planowany zakres wsparcia obejmuje:

- budowę i rozbudowę odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepłej, w tym z magazynami energii działającymi na potrzeby danego źródła OZE, ze szczególnym uwzględnieniem rozproszonej energetyki prosumenckiej wraz z przyłączeniem źródeł OZE do sieci energetycznych lub ciepłowniczych (opcjonalnie).
- projekty realizowane przez klastry energii, spółdzielnie energetyczne, wspólnoty mieszkaniowe działające w zakresie energii odnawialnej, w tym obejmujące budowę, rozbudowę lub przebudowę sieci wewnątrz klastrów energii, spółdzielni energetycznych, wspólnot mieszkaniowych oraz społeczności energetycznych działających w zakresie energii odnawialnej
- projekty grantowe dla budynków jednorodzinnych dotyczące produkcji oraz energii elektrycznej i/lub ciepłej, także z magazynami energii (wraz z podłączeniem tych źródeł do sieci dystrybucyjnej/przesyłowej) polegające na budowie (w tym zakup niezbędnych urządzeń) mikroinstalacji służących wytwarzaniu energii z OZE

Wszystkie działania w ramach CS 2ii będą mogły dotyczyć wyłącznie energii promieniowania słonecznego, geotermii, aerotermii/energii otoczenia, biomasy i biogazu.

W zakresie wytwarzania energii elektrycznej dofinansowywane będą źródła OZE o mocy:

- do 0,5 MWe dla promieniowania słonecznego.
- do 0,5 MWe dla biogazu.

W zakresie wytwarzania energii cieplnej dofinansowywane będą źródła OZE o mocy:

- do 0,5 MWt dla promieniowania słonecznego,
- do 5 MWe dla biomasy,
- do 0,5 MWe dla biogazu
- do 2 MWt dla geotermii i aerotermii/energii otoczenia (w tym pompy ciepła).

Zaproponowane limity mocy nie dotyczą projektów realizowanych przez klastry energii lub spółdzielnie energetyczne oraz projektów parasolowych.

Wsparcie obejmować będzie: mieszkańców województwa dolnośląskiego, klastry energii, spółdzielnie energetyczne, prosumentów, jednostki samorządu terytorialnego, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jednostki samorządu terytorialnego, ich jednostki organizacyjne, związki i stowarzyszenia, MMŚP, wspólnoty mieszkaniowe.

5.2.2.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

W ramach RPO WD 2014-2020, wsparcie rozwoju OZE realizowane było w ramach Działania 3.1, w formie instrumentów finansowych i dotacji (w tym programów grantowych). Wg stanu na 28.02.2022, w ramach podpisanych umów wykorzystano prawie 202 mln alokacji ze środków UE, w tym 51,5 mln zł na wsparcie zwrotne, i ok. 150 mln zł w formie dotacji / grantów. Intensywność wsparcia dotacyjnego była dość wysoka – średnio ok. 81%.

5.2.2.3 *Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji*

W obszarze wsparcia OZE, kluczowym argumentem za zastosowaniem wsparcia zwrotnego jest generowanie oszczędności w kosztach zużycia energii lub przychodów z jej sprzedaży, umożliwiających w znacznym stopniu pokrycie kosztów projektu / spłaty raty kapitałowej. Z punktu widzenia efektywnego wydatkowania środków publicznych, dotacje o dużej intensywności nie są więc optymalną formą wsparcia w tym obszarze. Z drugiej strony, wprowadzony w ostatnim czasie, nowy system rozliczania dla prosumentów, tzw. *net-billing*, może w znacznym stopniu obniżyć atrakcyjność inwestycji w fotowoltaikę, znacząco wydłużając okres zwrotu z zainwestowanego kapitału. Wciąż relatywnie mało opłacalne są również magazyny energii, które jednocześnie pełnią kluczową rolę w zwiększeniu autokonsumpcji produkowanej energii bez konieczności oddawania jej do sieci. Z tego względu, istnieje przestrzeń do zastosowania elementu bezzwrotnego w projektowanym systemie wsparcia rozwoju OZE.

W naszej ocenie, optymalna forma finansowania instalacji OZE zależy od konkretnych typów realizowanych projektów.

- 1) Wsparcie projektów budowy i rozbudowy odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepłej na własne potrzeby powinno być w naszej ocenie realizowane w formie instrumentów mieszanych. Zakładamy, że w tym przypadku dominującą grupę inwestycji będą stanowiły mikroinstalacje (do 50 kW), w tym z magazynami energii. Po wprowadzeniu net-billingu, opłacalność takich inwestycji istotnie spadnie, wydłużając jednocześnie okres zwrotu z inwestycji.⁵² Z tego względu, wskazane jest zastosowanie częściowego umorzenia pożyczki, generującego pewien efekt zachęty i skracającego okres zwrotu z inwestycji. Dodatkowo umorzenie powinno być dostępne w przypadku inwestycji w magazyn energii. Ze względu na społeczne korzyści z inwestycji oraz potencjał do pełnienia roli wzorcowej, promującej wykorzystanie OZE, warto rozważyć dodatkowe umorzenia dla projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej.
- 2) Wsparcie projektów budowy i rozbudowy odnawialnych źródeł energii w zakresie wytwarzania energii elektrycznej i/lub ciepłej na sprzedaż powinno być realizowane w formie preferencyjnie oprocentowanych instrumentów zwrotnych. Zakładamy, że wsparcie to będzie, podobnie jak w obecnej perspektywie finansowej, dotyczyło przede wszystkim farm fotowoltaicznych, a być może również biogazowni⁵³ (jeśli kogeneracja nie będzie wykluczona z wsparcia⁵⁴). W przypadku źródeł zawodowych, istnieje dedykowany system wsparcia na poziomie krajowym w postaci aukcji OZE oraz w formule FIT (feed-in-tariff) lub FIP (feed-in-premium). Jednocześnie, nawet bez korzystania z tego typu wsparcia, opłacalność farm fotowoltaicznych przy rosnących cenach prądu jest na tyle wysoka, że nie wymagają one wsparcia dotacyjnego. W tym wypadku, wystarczającym wsparciem powinno być preferencyjne oprocentowanie⁵⁵.
- 3) W projektach dla budynków jednorodzinnych, dotyczących produkcji energii elektrycznej i/lub ciepłej, także z magazynami energii, rekomendujemy kontynuowanie wdrażania wsparcia w formie grantów. Wynika to przede wszystkim ze względów wdrożeniowych – pośrednicy finansowi mają niewielki potencjał do finansowania instalacji OZE w budynkach jednorodzinnych, ze względu na zbyt małą wartość przeciętnej pożyczki. Jednocześnie, istotnym argumentem za wsparciem

⁵² Przy czym czynnikiem potencjalnie skracającym okres zwrotu z inwestycji może być dalszy dynamiczny wzrost cen energii elektrycznej.

⁵³ Rozwój biogazowni jest mocno promowany przez Ministerstwo Klimatu i Środowiska – realizowany jest projekt pilotażowy na biogazownię rolniczą o mocy do 500 kW. Z drugiej strony, nowa inicjatywa REPowerEU zwraca uwagę na ogromny potencjał biogazu, w tym rolnego i wskazuje na wspieranie jego rozwoju w ramach Wspólnej Polityki Rolnej.

⁵⁴ W projekcie FEDS nie ma bezpośrednio zapisu o kogeneracjach, ale jest wsparcie źródeł OZE dla biogazu do 0,5 MWe, zarówno w przypadku energii elektrycznej, jak i ciepłej. Zakładamy zatem, że biogazowe źródła kogeneracyjne będą wspierane w ramach FEDS.

⁵⁵ Jednocześnie, rekomendujemy podjęcie negocjacji w sprawie zwiększenia limitu mocy instalacji finansowanych na poziomie regionalnym dla promieniowania słonecznego do min. 1 MW, tak by nie wykluczać wsparcia farm fotowoltaicznych.

grantowym są pozytywne doświadczenia z obecnej perspektywy finansowej, w tym możliwość realizacji kompleksowych projektów na poziomie danej gminy, z zapewnieniem indywidualnego doradztwa mieszkańcom w zakresie optymalnego przeprowadzenia instalacji. Należy jednak pamiętać, że prawdopodobna koncentracja wsparcia na dofinansowaniu instalacji fotowoltaicznych będzie niewątpliwie w znacznym stopniu konkurowała z programem krajowym „Mój prąd”. By uniknąć potencjalnej kanibalizacji, warto rozważyć ukierunkowanie programu regionalnego na jednoczesne wspieranie instalacji paneli PV i wymiany źródła ciepła na pompę ciepła. Takie połączenie zapewni jedno z najtańszych możliwych rozwiązań w zakresie ogrzewania mieszkańcom, jednocześnie przyczyniając się do zauważalnej redukcji emisji na poziomie lokalnym. Proponujemy jednocześnie, by ze względu na wysoką opłacalność tego typu projektów, obniżyć intensywność grantów (np. do 50%), a także, by położyć większy nacisk na finansowanie magazynów energii.

Tabela 16 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Generowanie oszczędności / przychodów umożliwiających (przynajmniej częściowe) pokrycie kosztów inwestycji / spłatę kredytu		Z punktu widzenia optymalizacji wykorzystania środków publicznych - kluczowy argument za wykorzystaniem wsparcia zwrotnego na sfinansowanie przynajmniej części kosztów projektu
	Krótszy proces decyzyjny (brak naborów), szybsza wypłata środków dla odbiorcy -> mniejszy inflacyjny wzrost kosztów realizacji projektów		
	Kompleksowość – finansowanie całej inwestycji w 1 miejscu (zwrotne i bezzwrotne), brak problemu płynności (przy instrumencie mieszanym)		Dotyczy instrumentu mieszanego
	Możliwość ponownego wykorzystania środków (rewolwing)		
	Potencjalnie wyższa efektywność ekonomiczna projektu, oszczędność wydatkowania środków	Ryzyko zakupu instalacji niskiej jakości, przy nadmiernej koncentracji na cenie	

	Dobre przygotowanie pośredników do wdrażania IF w tym obszarze, dzięki doświadczeniu zdobytemu w obecnej pespektywie finansowej; zbudowanie świadomości klientów.		
	Wysoka inflacja i dynamicznie rosnące stopy procentowe, zwiększające atrakcyjność preferencyjnie oprocentowanych instrumentów finansowych		
		Niewielki potencjał pośredników do finansowania OZE w budynkach jednorodzinnych (nadmierne rozdrobnienie)	
		W przypadku budynków jednorodzinnych – konkurencja krajowego wsparcia dotacyjnego (nowa odsłona programu Mój Prąd)	
		Niekorzystne zmiany legislacyjne, zmniejszające opłacalność fotowoltaiki dla prosumentów	
		Znaczące koszty zarządzania (wynagrodzenie MFF, PF)	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większe zainteresowanie dotacjami, brak problemów z wykorzystaniem alokacji		
	Silny efekt zachęty – znaczące skrócenie okresu zwrotu z inwestycji		
	W przypadku budynków użyteczności publicznej – korzyści społecznie, możliwość wykorzystania oszczędności kosztów na inne cele służące mieszkańcom		
	Większe możliwości szybkiego zaangażowania		

środków prywatnych (wkład własny, w tym ze środków komercyjnych)		
W przypadku projektów grantowych – większy potencjał obsługi budynków jednorodzinnych, możliwość zapewnienia kompleksowego doradztwa dla mieszkańców		
	Przy dużej intensywności dotacji – niska efektywność wykorzystania środków publicznych	
	Długi proces decyzyjny (nabory), długi czas do wypłaty środków → potencjalny inflacyjny wzrost kosztów realizacji projektu	
	Mniejsza szansa na uzyskanie wsparcia przez wnioskodawców, silniejsza selekcja	
	Problem płynności, potencjalnie - konieczność komercyjnego finansowania wkładu własnego	Do czasu rozliczenia dotacji, konieczne jest pokrycie całości kosztów inwestycji ze środków własnych lub kredytu komercyjnego. W nowej perspektywie finansowej wkład własny wyniesie min. 30% KK, który w przypadku wsparcia dotacyjnego musi być pokryty środkami własnymi lub kredytem komercyjnym

Podsumowanie: Uwzględniając wszystkie powyższe argumenty, w obszarze OZE widzimy potencjał do zastosowania zróżnicowanych form wsparcia, w zależności od typu projektu. Preferencyjne wsparcie zwrotne powinno być w naszej optymalną formą wsparcia podmiotów produkujących energię na sprzedaż (przede wszystkim farm fotowoltaicznych, jeśli ich wsparcie będzie dopuszczone na poziomie regionalnym). W przypadku inwestycji OZE do produkcji energii na własne potrzeby, proponujemy wsparcie w formie instrumentów mieszanych, z dodatkowym umorzeniem w przypadku projektów obejmujących magazyn energii oraz projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej. W przypadku projektów kierowanych do budynków jednorodzinnych, proponujemy wsparcie w formule grantów o obniżonej intensywności (do 50%).⁵⁶

⁵⁶ Do rozważenia również ograniczenie kwotowe w postaci ryczałtu, analogicznie do nowej odsłony programu „Mój prąd”.

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.3 Gospodarka wodno-ściekowa (CS 2v Wspieranie zrównoważonej gospodarki wodnej)

5.2.3.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach CS 2v planowane jest wsparcie inwestycji z zakresu gospodarki ściekowej i wodnej, związanej z infrastrukturą odprowadzania i oczyszczania ścieków w aglomeracjach 2-15 tys. RLM, w których nadal niespełnione są wymogi dyrektywy ściekowej. Uzupełniająco, jako element kompleksowych projektów możliwe będą też inwestycje związane z rozwojem sieci wodociągowej. Dodatkowo, w celu zapewnienia dostępu do odpowiedniej jakości wody pitnej możliwe będzie finansowanie projektów dotyczących rozbudowy i modernizacji systemów zaopatrzenia w wodę, obejmujących ujęcia wód, stacje uzdatniania i magazynowania. Wsparcie na tego typu inwestycje możliwe będzie do realizacji w gminach do 15 tys. mieszkańców.

5.2.3.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Co do zasady wsparcie inwestycji w obszarze gospodarki wodno-ściekowej (w aglomeracjach ujętych w KPOŚK), finansowane ze środków unijnych, wspierane były w formie dotacji. Wsparcie mieszane, uwzględniające dotacje i niskooprocentowane pożyczki lub pożyczki z możliwością częściowego umorzenia udostępniane było przez WGOŚiGW. Przy czym wsparcie z funduszu krajowego, stanowiło często uzupełnienie dla środków unijnych, pozwalające m.in. na sfinansowanie zdań, których nie można było ująć w ramach inwestycji z programu regionalnego (RPO) oraz krajowego (POIŚ), takich jak przyłączenie budynków do sieci kanalizacyjnej⁵⁷ lub rozbudowa infrastruktury w aglomeracjach nieujętych w KPOŚK (aglomeracjach poniżej 2 tys. RLM).

5.2.3.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Realizacja działań przewidziany w ramach CS 2v jest ważna zarówno dla poprawy stanu środowiska naturalnego, jak i podniesienia jakości życia mieszkańców. Ze środowiskowego punktu widzenia istotny jest wpływ planowanych inwestycji na ograniczenie ładunku zanieczyszczeń trafiających do gleby, wód gruntowych i powierzchniowych oraz ograniczenie strat wody (w tym, w wyniku rozbudowy lub modernizacji sieci wodociągowych). Z punktu widzenia podnoszenia jakości życia mieszkańców kluczowe jest ich przyłączenie do zbiorczych systemów kanalizacji, jak również zapewnienie dostępu do dobrej jakości wody pitnej. Nie bez znaczenia, jest również fakt, że rozbudowa infrastruktury kanalizacyjnej oraz

⁵⁷ Takie zadania realizować można było w ramach „Programu Priorytetowego dofinansowania ze środków Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu wykonania podłączeń budynków do zbiorczej sieci kanalizacji sanitarnej” JST i podmioty publiczne świadczące usługi publiczne w ramach zadań własnych JST mogły się starać o pożyczkę na pokrycie 100% kosztów kwalifikowalnych inwestycji związanej z przyłączeniem budynków do kanalizacji sanitarnej. Pożyczki te mogły być częściowo umorzone (do 25% kapitału).

oczyszczalni ścieków jest konieczna dla wypełnienia zobowiązań akcesyjnych, określonych dyrektywami UE⁵⁸.

Z uwagi na powyższe kwestie – pomimo tego, że przynajmniej częściowo koszty realizacji inwestycji, w długim okresie pokryte mogą być z opłat za korzystanie z wspartej infrastruktury – w naszej opinii wsparcie w ramach celu szczegółowego 2v powinno być wdrażane przy wykorzystaniu wsparcia dotacyjnego. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko odłożenia przynajmniej części potrzebnych inwestycji w czasie, co będzie niekorzystne zarówno dla środowiska naturalnego, jak i jakości życia mieszkańców województwa dolnośląskiego. Warto przy tym zauważyć, że z uwagi na konsekwencje⁵⁹ jakie niesie wojna na Ukrainie, ryzyko rezygnacji z części inwestycji planowanych do sfinansowania przez samorządy wydaje się obecnie większe niż, jeszcze kilka miesięcy temu. Dlatego też, konieczne jest zapewnienie JST możliwie atrakcyjnych form wsparcia ich inwestycji, pozwalających na odciążenie budżetów samorządów, przy jednoczesnym zapewnieniu realizacji potrzebnych inwestycji.

Tabela 17 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Możliwość przynajmniej częściowego pokrycia kosztów rozwoju infrastruktury z opłat za korzystanie z niej.	Ryzyko odłożenia w czasie części potrzebnych inwestycji, z uwagi na mniej korzystną formę wsparcia, przy jednocześnie dużych obciążeniach finansowych JST.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Korzyści środowiskowe związane z rozbudową sieci wodno-kanalizacyjnej oraz oczyszczalni ścieków.		
	Poprawa jakości życia mieszkańców.		
	Wypełnienie zobowiązań akcesyjnych.		
Podsumowanie: Z uwagi na korzyści płynące z realizacji inwestycji w obszarze gospodarki wodno-ściekowej oraz potencjalne niekorzystne skutki ich zaniechania oraz ryzyko odłożenia w czasie części projektów przy zastosowaniu mniej atrakcyjnych form wsparcia, rekomendujemy aby interwencja w ramach CS 2v wdrażana była z wykorzystaniem dotacji.			

Źródło: Opracowanie własne.

⁵⁸ Dyrektywa Rady 91/271/EWG z dnia 21 maja 1991 r. dotycząca oczyszczania ścieków komunalnych.

⁵⁹ W tym obciążenia dla samorządów związane z napływem dużej liczby uchodźców i koniecznością zapewnienia im miejsca do życia oraz dostępu do usług społecznych.

5.2.4 Ochrona przyrody i klimatu (CS2vii Wzmocnienie ochrony przyrody i bioróżnorodności, zielonej infrastruktury w szczególności w środowisku miejskim oraz redukcja emisji i zanieczyszczeń)

5.2.4.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach CS 2vii planowane jest szerokie spektrum działań związanych z ochroną przyrody oraz łagodzeniem skutków zmian klimatycznych. Wsparcie przeznaczone zostanie zarówno na czynne formy ochrony przyrody, udostępnianie walorów przyrodniczych regionu przy zachowaniu ochrony bioróżnorodności, jak również rozwój zielonej i niebieskiej infrastruktury w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

5.2.4.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Podobnie jak w przypadku CS 2v, również działania obejmujące ochronę przyrody i adaptację do zmian klimatu były dotychczas finansowane z wykorzystaniem dotacji.

5.2.4.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Głównym celem działań planowanych do realizacji w ramach CS 2vii jest ochrona przyrody i adaptacja do zmian klimatu, a więc działania korzystne zarówno dla środowiska, jak i mieszkańców regionu. Przedsięwzięcia te mają, co do zasady, charakter niedochodowy, chociaż niewątpliwie mogą podnieść atrakcyjność wspartych obszarów i/lub rozszerzać ofertę turystyczną dostępną na ich terenie. Zielona i niebieska infrastruktura wsparta w ramach interwencji nie tylko zwiększa zdolności adaptacyjne danego obszaru, ale może być również wykorzystywana w celach rekreacyjnych. Działania przewidziane w celu ograniczenia antropopresji dotyczą rozwoju infrastruktury turystycznej i rowerowej, która z jednej strony pozwoli na odpowiednie skanalizowanie ruchu turystycznego i aktywności rekreacyjnej, z drugiej tworząc nową lub rozwijając istniejącą ofertę turystyczną na danym obszarze. Szczególnie te ostatnie inwestycje mają pewien potencjał do generowania przychodów w przyszłości (za sprawą usług turystycznych i okołoturystycznych świadczonych w pobliżu wspartych obiektów/terenów). Jednak prawdopodobnie nie będą to korzyści na tyle duże, aby pokryły koszty inwestycji lub ich bezpośrednim odbiorcą nie będzie beneficjent realizujący daną inwestycję (np. korzyści mogą czerpać przedsiębiorcy wypożyczający rowery lub mający punktu usługowe zlokalizowane przy wspartych terenach, natomiast inwestycje na tych terenach sfinansowane będą raczej przez JST lub inne podmioty publiczne).

Z uwagi na powyższe kwestie, w naszej opinii wsparcie w ramach tego CS udzielane powinno być w formie dotacyjnej o możliwie dużym poziomie intensywności dofinansowania kosztów kwalifikowalnych projektów. W innym przypadku istnieje ryzyko rezygnacji z części potencjalnych inwestycji, co będzie miało niekorzystne konsekwencje dla regionu. Co więcej, jak wynika z dostępnych opracowań zaniechanie inwestycji mających na celu adaptację do

zmian klimatu jest w perspektywie o wiele kosztowniejsze niż ich realizacja⁶⁰. A więc odkładanie w czasie niezbędnych inwestycji, jakie może nastąpić w przypadku mało atrakcyjnych form wsparcia, przy jednocześnie dużych obciążeniach budżetów potencjalnych beneficjentów (głównie JST), może skutkować rosnącymi kosztami przyszłych działań, niezbędnych do osiągnięcia podobnych efektów, jakie udałoby się osiągnąć realizując projekty wcześniej.

Tabela 18 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Brak bezpośredniej opłacalności ekonomicznej inwestycji (projekty, co do zasady, niegenerujące dochodów).	
		Ryzyko odłożenia w czasie potrzebnych inwestycji.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Korzyści społeczne i środowiskowe związane z ochroną przyrody i adaptacją do zmian klimatu.		
	Zmniejszenie kosztów związanych z usuwaniem niekorzystnych zmian wynikających z zaniechania inwestycji możliwych do realizacji dzięki wsparciu CS 2vii.		
Podsumowanie: biorąc pod uwagę zakres i cele wsparcia z CS 2vii oraz potencjalne straty spowodowane zaniechaniem realizacji inwestycji, jak również uwzględniając duże obciążenia budżetów potencjalnych beneficjentów (głównie JST) rekomendujemy aby wsparcie w ramach tego celu udzielane było w formie dotacji o dużej intensywności dofinansowania kosztów kwalifikowalnych.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.2.5 Mobilność miejska i aglomeracyjna (CS 2viii Promowanie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej)

5.2.5.1 Planowany zakres wsparcia

Zgodnie z projektem programu FEDS, wsparciu w ramach tego celu szczegółowego podlegać będą koszty związane z zakupem oraz modernizacją niskoemisyjnego, zeroemisyjnego taboru autobusowego dla połączeń w obrębie miast, a także projekty związane z budową lub

⁶⁰ Ministerstwo Środowiska, *Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 z perspektywą do roku 2030 (SPA 2020)*, Warszawa 2013 r.

modernizacją niezbędnej infrastruktury (bazy sprzętowe, zaplecze techniczne do obsługi taboru autobusowego, stacje ładowania pojazdów elektrycznych, stacje tankowania paliw alternatywnych). Finansowane będą także zadania związane z budową i przebudową infrastruktury transportu publicznego - infrastruktura punktowa: przystanki, wysepki, pętle, zatoki, także na drogach lokalnych w ramach połączeń aglomeracyjnych, centra przesiadkowe, dworce intermodalne, obiekty P&R, B&R, wspólny bilet, systemy informatyczne integrujące obiekty P&R z komunikacją publiczną etc. Wspierane będą także inwestycje ograniczające indywidualny ruch zmotoryzowany na terenie miast i ich obszarów funkcjonalnych, a także inwestycje związane z systemami zarządzania ruchem.

5.2.5.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

W sferze objętej wsparciem, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, dominującą formą wsparcia były dotacje. Wiązało się to z faktem, że transport publiczny w miastach nie jest – co do zasady – zyskowny i przychody tylko częściowo pokrywają jego koszty, przeciętnie (choć dużo zależy od konkretnego miasta, wielkości sieci transportu publicznego oraz polityki taryfowej) pokrycie kosztów funkcjonowania przychodami z biletów wynosi ok. 40%⁶¹. Dodatkowo, warto wskazać, że zwiększenie wykorzystania transportu zbiorowego wymaga uatrakcyjnienia oferty w postaci wymiany taboru na nowoczesny, niskoemisyjny tabor, dostępny dla osób z niepełnosprawnościami. Konieczne jest także odpowiednie dostosowanie infrastruktury (przebudowa ulic, budowa stacji ładowania/tankowania), co podnosi koszty inwestycji w transport publiczny w danej gminie czy powiecie. Niektóre miasta w Polsce, w tym także na Dolnym Śląsku, korzystały natomiast z kredytów udzielanych przez banki, przykładem może być Wrocław, który skorzystał z kredytu Europejskiego Banku Inwestycyjnego na zakup nowych tramwajów⁶².

5.2.5.3 *Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji*

Teoretycznie w omawianej sferze można rozważyć zastosowanie instrumentów finansowych w stosunku do projektów, które teoretycznie powinny prowadzić do zwiększenia przychodów, takich jak zakup nowego taboru autobusowego lub tramwajowego. Pozostałe typy wydatków nie spełniają takiego kryterium, przede wszystkim ze względu na ich niedochodowy charakter. Dodatkowo, warto pamiętać, że jednostki samorządu terytorialnego zostały mocno poszkodowane w wyniku wprowadzenia tzw. „Polskiego Ładu”, a kolejne zapowiadane zmiany podatkowe tylko pogorszą obecną sytuację⁶³. Biorąc jednak pod uwagę zróżnicowane typy projektów oraz właśnie prawdopodobnie pogarszającą się sytuację finansową JST, w ramach tego celu szczegółowego proponujemy zastosowanie instrumentów dotacyjnych. Także kluczowe konkurencyjne programy, oferowane ze

⁶¹ Zob. na przykład: Magdalena Zióło, Piotr Niedzielski „Finansowanie publicznej komunikacji zbiorowej w aglomeracjach miejskich w Polsce”,

⁶² Zob. [MPK Wrocław](#)

⁶³ Zob. na przykład wstępną opinię dyrektora biura Związku Miast Polskich - [Opinia ZMP](#)

środków krajowych (jak na przykład wdrażany przez NFOŚiGW program „Zielony Transport Publiczny”) oferują wsparcie na tego typu cele w formie dotacji (choć w ramach tego programu jest też oferowana pożyczka, ma ona jednak charakter finansowania uzupełniającego; dotyczy kwoty kosztów kwalifikowalnych projektu nie objętych finansowaniem bezzwrotnym⁶⁴.

Tabela 19 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (viii) w ramach CP2

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Niektóre projekty mogą prowadzić do zwiększenia przychodów.	Liczba podmiotów mogących korzystać z finansowania jest stosunkowo ograniczona, wynosi ona zapewne kilkanaście podmiotów (JST oferujące transport miejski).	
	Istnieją dość bogate doświadczenia w zakupie taboru do transportu miejskiego z wykorzystaniem finansowania zwrotnego.	Tylko część finansowanych projektów potencjalnie nadaje się do finansowania w sposób zwrotny (głównie zakup taboru).	
		Tworzenie specjalnego instrumentu finansowego dla bardzo niewielkiej liczby potencjalnych transakcji byłoby wielce nieefektywne.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość finansowanych projektów ma charakter niedochodowy i jest przeznaczona de facto na cele społeczne (poprawa jakości podróżowania w miastach) ⁶⁵ .		
	Niedochodowy charakter inwestycji infrastrukturalnych, które		

⁶⁴ Więcej na [zielony transport-publiczny](#)

⁶⁵ Kwestia jest przy tym stosunkowo złożona: projekty dotyczące zakupu taboru realizowane są co, do zasady, albo przez organizatora transportu publicznego (gmina) albo przez operatora (spółka gminna albo zewnętrzna firma). W każdym z tych przypadków obliczana jest tzw. rekompensata ze środków publicznych, na które składa się zarówno dotacja z RPO jak i inne korzyści materialne i niematerialne, jakie operator otrzymuje ze środków publicznych. Wynik tego wyliczenia decyduje o wysokości rekompensaty, w sytuacji w której byłaby ona nadmierna, trzeba obniżyć któryś ze składników, np. dotację z RPO. Po stronie kosztów, jak i przychodów, uwzględnia się te, które powstają w związku z wykonywaniem transportu publicznego. Dodatkowo, w niektórych przypadkach istnieją pewne ograniczenia związane z możliwością komercyjnego wykorzystywania taboru.

	są jednocześnie kluczowe dla poprawy transportu publicznego i ograniczenia indywidualnego ruchu samochodowego.		
	Duże korzyści środowiskowe związane z ograniczeniem zanieczyszczeń, generowanych przez samochody, dzięki częściowemu zastąpieniu ich przez transport publiczny, w tym niskoemisyjny.		
<p>Podsumowanie: W ramach niniejszego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, ale pozostanie przy finansowaniu bezzwrotnym.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

5.3 Priorytet 3 Transport

5.3.1 Zrównoważony transport (CS 3ii Rozwój i poprawa zrównoważonej, inteligentnej i intermodalnej mobilności odpornej na zmianę klimatu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, w tym poprawę dostępu do sieci TEN-T i mobilności transgranicznej).

5.3.1.1 Planowany zakres wsparcia

Zgodnie z projektem programu FEDS wspierane będą projekty dotyczące budowy, przebudowy, remontu i modernizacji dróg wojewódzkich poza siecią TEN-T, poprawiające spójność komunikacyjną regionu i subregionów, a także polegające na wyprowadzeniu ruchu tranzytowego z miast poprzez budowę obwodnic i obejść miejscowości w przebiegu dróg wojewódzkich. Dodatkowo, możliwe będzie finansowanie zadań dotyczących zwiększenia bezpieczeństwa ruchu, dotyczących dróg dla rowerów, a także wydatków na infrastrukturę na potrzeby publicznego transportu zbiorowego (np. przystanki, zatoki, wiaty) w pasie dróg wojewódzkich. Finansowaniu podlegać będą również działania związane z rozwojem transportu kolejowego poza siecią TEN-T poprzez inwestycje w linie kolejowe (budowę, przebudowę, modernizację oraz remont), a także finansowanie infrastruktury towarzyszącej (np. perony i przystanki kolejowe) służącej do obsługi ruchu pasażerskiego.

5.3.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W sferze objętej wsparciem, były stosowane przede wszystkim instrumenty bezzwrotne. Z finansowania zwrotnego korzystali natomiast operatorzy kolejowych przewozów pasażerskich, przede wszystkim na zakup taboru (tego typu projekty nie są jednak przewidziane w ramach FEDS. Przykładowo, Europejski Bank Inwestycyjny udzielił kredytu

spółce Intercity⁶⁶, z finansowania kredytem korzystały także Koleje Dolnośląskie⁶⁷, w tym drugim przypadku był to jednak kredyt stricte komercyjny.

5.3.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W przypadku w zasadzie wszystkich typów projektów przewidzianych w ramach niniejszego celu szczegółowego, trudno rozważać zastosowanie instrumentów finansowych.

Przewidywane projekty mają bowiem charakter niekomercyjny, w olbrzymiej większości przypadków wspierane inwestycje nie przekładają się na jakiegokolwiek przychody.

Tabela 20 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (ii) w ramach CP3

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Przewidziane do wsparcia w ramach celu szczegółowego projekty nie mają de facto charakteru dochodowego.	
		Trudno byłoby określić źródło spłat zaciągniętego zobowiązania.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość finansowanych projektów ma charakter wzmacniania infrastruktury publicznej, z której korzystania jest w znacznym stopniu bezpłatne (drogi, ścieżki rowerowe).		
	Projekty infrastrukturalne są od wielu lat finansowane przede wszystkim w formie bezzwrotnej.		
	Znaczna część projektów ma sens tylko w sytuacji wykorzystania finansowania bezzwrotnego.		
Podsumowanie: W ramach niniejszego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, ale pozostanie przy finansowaniu bezzwrotnym.			

Źródło: Opracowanie własne.

⁶⁶ [EBI Intercity](#)

⁶⁷ [Koleje Dolnośląskie](#)

5.4 Priorytet 4 Infrastruktura społeczna

5.4.1 Rozwój opieki zdrowotnej (CS4v Zapewnianie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej, w tym podstawowej opieki zdrowotnej, oraz wspieranie przechodzenia od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej)

5.4.1.1 Planowany zakres wsparcia

Zgodnie z projektem FEDS, wsparcie ma służyć zapewnieniu równego dostępu do opieki zdrowotnej w regionie, dzięki przekierowaniu większej liczby świadczeń zdrowotnych z poziomu leczenia szpitalnego na niższy poziom – ambulatoryjnej opieki specjalistycznej. Pozwoli to na zwiększenie efektywności systemu opieki zdrowotnej oraz przyczyni się do niwelowania różnic w dostępności do usług zdrowotnych. Przedsięwzięcia z zakresu opieki szpitalnej będą możliwe wyłącznie w sytuacji, gdy brak jest możliwości zapewnienia odpowiedniej diagnostyki i leczenia na niższym poziomie opieki zdrowotnej, jak również w przypadku, gdy istnieje faktyczne zapotrzebowanie w tym zakresie.

Wsparcie będzie udzielane podmiotom leczniczym działającym w publicznym systemie opieki zdrowotnej, a jego zakres przedmiotowy wsparcia będzie obejmował wyposażenie w sprzęt medyczny, roboty budowlane oraz odpowiednie rozwiązania w zakresie IT (oprogramowanie, sprzęt, ale tylko jako element realizowanego projektu).

5.4.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W sektorze ochrony zdrowia dominującą formą wsparcia są dotacje. Zgodnie z naszą najlepszą wiedzą, dla finansowanie tego typu projektów ze środków publicznych nie były dotąd w Polsce stosowane instrumenty finansowe, chociaż oczywiście zarówno same ZOZy, jak i ich właściciele, często wspomagały się finansowaniem zwrotnym, zarówno kredytami bankowymi, jak i pożyczkami udzielanymi przez podmioty nie będące bankami. Ze względu na znaczące ryzyko związane z kredytowaniem podmiotów z sektora ochrony zdrowia, znaczącą część podmiotów finansujących podmioty zdrowotne stanowią natomiast pozabankowe instytucje pożyczkowe, które nie są ograniczane przepisami prawa bankowego⁶⁸. Przykładem takiej instytucji jest fundusz MEDFinance (będący częścią międzynarodowej grupy bankowej BFF)⁶⁹, dodatkowo większość firm leasingowych (a także niektórych funduszy pożyczkowych) ma w swojej ofercie leasing sprzętu medycznego. Oferta ta nie jest jednak bardzo tania, przykładowo standardowa pożyczka dla lekarzy ma roczną

⁶⁸ Zob. na przykład „Informacja o wynikach kontroli koordynowanej. Kontrola zadłużenia samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, dla których podmiotem tworzącym są jednostki samorządu terytorialnego”, Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Kraków 2018.

⁶⁹ [Medfinance](#)

rzeczywistą stopę oprocentowania (RRSO) na poziomie 12,96%⁷⁰, choć zapewne ze względu na rosnące stopy procentowe i to oprocentowanie będzie rosnać.

5.4.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

W ramach niniejszego celu szczegółowego będzie wspierana szeroka grupa podmiotów prowadzących działalność w sferze ochrony zdrowia.

Jednym z beneficjentów wsparcia w ramach FEDS będą zapewne także samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SP ZOZ). Jak wskazują odpowiednie opracowania, samorządowe samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej od wielu już lat mają, przeciętnie, ujemny wynik finansowy, choć oczywiście sytuacja jest zróżnicowana w poszczególnych regionach. Przykładowo, w 2019 r. różnica między kosztami działalności operacyjnej a przychodami netto ze sprzedaży (czyli de facto strata netto), wyniosła przeszło 2,7 mld zł⁷¹. Ponadto trend jest negatywny i z biegiem lat sytuacja raczej ulega pogorszeniu, niż poprawie⁷². Dodatkowo, rosną zobowiązania SP ZOZ, w tym zobowiązania wymagalne, w 2019 roku wyniosły one aż 1,4 mld zł⁷³, co może być bardzo poważnym wyzwaniem z punktu widzenia udzielania im finansowania zwrotnego.

Tego typu sytuacja jest bardzo poważnym wyzwaniem z punktu widzenia potencjalnych pożyczkodawców i kredytodawców. Tego typu instytucje, podejmując decyzję o udzieleniu pożyczki lub kredytu, analizują sytuację finansową podmiotu, któremu udzielają finansowania, badając przede wszystkim zdolność do spłaty udzielonego finansowania (tzw. badanie zdolności kredytowej/pożyczkowej). Fakt znacznego zadłużenia danego podmiotu i związane z tym obciążenie spłatami rat kapitałowych i odsetkowych może zaś powodować, że dany podmiot nie będzie miał zdolności kredytowej, gdyż znaczną część przychodów będzie przeznaczać na obsługę dotychczasowego zadłużenia. W związku z tym bardzo często część banków udziela kredytów jednostkom ochrony zdrowia, na przykład szpitalom, tylko w oparciu o mocne zabezpieczenia⁷⁴. Dodatkowo takie zabezpieczenie musi być odpowiednio atrakcyjne dla banku, gdyż znaczenie ma nie tylko jego wartość, ale także płynność, czyli możliwość szybkiego zbycia i zamiany na gotówkę. Warto zresztą dodać, że jednym z banków, oferujących specjalne produkty kredytowe służbie zdrowia jest państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego⁷⁵. Dodatkowo, w przypadku samorządowych ZOZ problemem

⁷⁰ Dane dotyczące pożyczek dla ZOZ nie są niestety dostępne, podawanie takich danych w przypadku osób fizycznych wymuszają przepisy dotyczące kredytu konsumenckiego.

⁷¹ „Sytuacja finansowa samorządowych SP ZOZ na przestrzeni lat 2015-2019”, Bernadeta Skóbel, Rafał Rudka, Związek Powiatów Polskich, luty 2021.

⁷² Brak jest jeszcze danych za okres pandemii COVID-19, ale raczej wątpliwe, aby były one korzystniejsze, raczej wręcz przeciwnie.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ Zob. na przykład [Rynek Zdrowia](#)

⁷⁵ [BGK - zdrowie](#)

może być pogarszająca się sytuacja finansowa samorządów, związana z niekorzystnymi dla nich zmianami podatkowymi, o czym wspominaliśmy wcześniej.

Chociaż zatem nawet SP ZOZ prowadzą swoją działalność na zasadach częściowo zbliżonych do komercyjnych (finansowanie świadczonych usług przez Narodowy Fundusz Zdrowia⁷⁶), to jednak wobec ich w większości niezbyt dobrej sytuacji finansowej oraz w wielu przypadkach wysokiego poziomu zadłużenia rekomendujemy w tym przypadku zastosowanie instrumentów bezzwrotnych.

Tabela 21 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (v) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Publiczne ZOZ są finansowane za świadczone przez siebie usługi, na bazie odpowiednich stawek, przez NFZ, teoretycznie zatem istnieje pewien potencjał do finansowania zwrotnego.	Niekorzystna sytuacja finansowa większości ZOZ, a także przeważnie wysoki poziom zadłużenia, co w wielu wypadkach będzie oznaczać brak zdolności kredytowej.	
	Część potencjalnych ostatecznych odbiorców może się znajdować w luce finansowej, ze względu na wysokie ryzyko, związane z ich finansowaniem oraz brak lub niewystarczającą zdolność kredytową.	Potencjalne problemy, związane z wyborem pośredników finansowych. Nie można wykluczyć, że ze względu na ryzyko, wiążące się z finansowaniem sektora ochrony zdrowia może pojawić się problem ze skłonnością pośredników finansowych do pełnienia takiej roli.	
		Bardzo wysokie ryzyko, wiążące się ze zwrotnym finansowaniem podmiotów prowadzących działalność w sferze opieki zdrowotnej.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	W przypadku dotacji mamy do czynienia ze znacznie większym efektem zachęty, niż w przypadku IF.		
	Brak ograniczeń związanych z		

⁷⁶ Naturalnie, odrębną kwestią jest wysokość wynagrodzenia za odpowiednie procedury, w wielu wypadkach określona na stosunkowo niskim poziomie.

	<p>problemem wysokiego zadłużenia.</p>		
	<p>Duże znaczenie społeczne inwestycji w ochronie zdrowia, szczególnie wobec skutków pandemii COVID-19 oraz wojny na Ukrainie.</p>		
<p>Podsumowanie: W ramach niniejszego celu szczegółowego nie rekomendujemy zastosowania instrumentów finansowych, ale pozostanie przy finansowaniu bezzwrotnym.</p>			

Źródło: Opracowanie własne.

5.4.2 Zrównoważona turystyka i kultura (CS 4vi Wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych)

5.4.2.1 Planowany zakres wsparcia

Wsparciem w ramach niniejszego celu szczegółowego, zgodnie z projektem FEDS, objęte zostaną instytucje kultury o znaczeniu regionalnym, prowadzone lub współprowadzone przez samorząd województwa, w zakresie ich rozbudowy, przebudowy (wraz z niezbędnym wyposażeniem) oraz działania związane z ich rozwojem. Wsparcie nie będzie skierowane na budowę nowej infrastruktury kultury.

Wsparcie będą mogły uzyskać działania skierowane na inwestycje w infrastrukturę rowerową, sprzyjającą rozwojowi ruchu turystycznego. Dodatkowo, uzupełniając, przewiduje się wsparcie infrastruktury towarzyszącej, w tym m.in. toalet, wiat, punktów naprawy rowerów, parkingów, podnoszącej funkcjonalność dróg rowerowych. Ponadto wsparcie skierowane będzie na działania dotyczące rozwoju turystycznych szlaków kajakowych, wraz ze wsparciem infrastruktury towarzyszącej. Cała infrastruktura, wspierana w ramach tego celu szczegółowego będzie ogólnodostępna, a korzystanie z niej będzie bezpłatne.

5.4.2.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W przypadku sektora kultury, dominującą formą wsparcia były dotąd dotacje, chociaż można wskazać, wprowadzić bardzo nieliczne, Wsparcie w formule ZIT przykłady instrumentów finansowych, skierowane do podmiotów działających w tym sektorze. W Polsce do końca 2021 roku dostępne były gwarancje udzielane przez BGK dla firm z sektora MŚP, działających w obszarze sektora kultury lub sektora kreatywnego⁷⁷. Gwarancje obejmowały do 80 proc. kwoty kredytu, były bezpłatne i były udzielane na okres do 99 miesięcy. Maksymalna kwota gwarantowanego kredytu wyniosła 8,4 mln zł, a samej gwarancji równowartość w złotych kwoty 1,5 mln euro. Gwarancja nie cieszyła się szczególnym zainteresowaniem, do 30

⁷⁷ Zob. [BGK Kreatywna Europa](#)

września 2021 roku udzielono zaledwie 4 gwarancje, na kwotę ok. 1 miliona euro⁷⁸. W sumie jednak, w sektorze kultury dominowało finansowanie bezzwrotne.

Znacznie bardziej złożona była sytuacja w sektorze turystyki. Z jednej strony przedsiębiorcy działający w tym sektorze często korzystali zarówno z komercyjnych instrumentów finansowych (przede wszystkim kredytów bankowych), jak i pożyczek udzielanych ze środków publicznych (przede wszystkim ze środków europejskich), skierowanych do całego sektora firm MŚP. Ze środków zwróconych w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej uruchomiono natomiast instrument Pożyczki na Rozwój Turystyki⁷⁹, która mogła być udzielana przedsiębiorcom działającym w sferze turystyki oraz branży okołoturystycznych, prowadzących działalność na terenie Polski Wschodniej. Pożyczka była udzielana w wysokości do 500 tys. zł na okres do 7 lat i cieszyła się dużym zainteresowaniem, do końca listopada 2021 roku udzielono ponad 800 pożyczek na kwotę 153 milionów złotych⁸⁰. Poza instrumentami finansowymi, projekty turystyczne były także wspierane w sposób bezzwrotny.

5.4.2.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Mimo bogatego doświadczenia w stosowaniu instrumentów finansowych w sferze turystyki (jednak prawie wyłącznie dla projektów realizowanych przez przedsiębiorców) i znacznie mniejszego w sferze kultury, w analizowanym celu szczegółowym rekomendujemy zastosowanie finansowania bezzwrotnego. Planowane w ramach FEDS typy projektów nie mają bowiem (z drobnymi wyjątkami jak punkty naprawy rowerów) charakteru komercyjnego i stąd nie są dostosowane do finansowania za pomocą instrumentów finansowych.

Tabela 22 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (vi) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Znaczące doświadczenia w wykorzystywaniu instrumentów finansowych, przede wszystkim w sferze turystyki, jednak prawie wyłącznie dla projektów komercyjnych, realizowanych przez przedsiębiorców.	Planowane typy projektów nie są dostosowane do finansowania za pomocą instrumentów finansowych, w olbrzymiej większości mają charakter niekomercyjny, mają być realizowane przez podmioty publiczne i dotyczyć rozwoju ogólnodostępnej infrastruktury.	

⁷⁸ 'Cultural and Creative Sectors Guarantee Facility. Implementation Update', Reporting date: 30/09/2021, European Investment Fund/

⁷⁹ Więcej informacji na stronie [Pożyczka na rozwój turystyki](#)

⁸⁰ [BGK pożyczka na rozwój turystyki - dane](#)

		Projektodawcy mogliby mieć problemy ze spłacaniem pożyczek wobec braku odpowiednich przychodów.	
		Oferta pożyczkowa prawdopodobnie cieszyłaby się niewielkim lub wręcz zerowym zainteresowaniem.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Projekty dotyczące rozwoju lub modernizacji ogólnodostępnej, bezpłatnej infrastruktury powinny być finansowane bezzwrotnie.		
Podsumowanie: W ramach niniejszego celu szczegółowego rekomendujemy zastosowanie finansowania bezzwrotnego.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.5 Priorytet 5 Rozwój terytorialny

5.5.1 Zrównoważony rozwój terytorialny (CS 5i Wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, naturalnego dziedzictwa kulturowego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich.)

5.5.1.1 Planowany zakres wsparcia

Planowane wsparcie obejmuje szeroki wachlarz możliwych do realizacji inwestycji, w tym w szczególności poświęconych rozwojowi publicznych walorów turystycznych (w tym m.in. budowa szlaków turystycznych, miejsc wypoczynku i rekreacji, drogi dla rowerów, niebieska i zielona infrastruktura), poprawie jakości życia mieszkańców oraz poprawie funkcjonowania i ochronie materialnego dziedzictwa kulturowego i rozwoju instytucji kultury. Środki będą mogły zostać wydatkowane także na projekty w zakresie odnowy przestrzeni publicznej i poprawie bezpieczeństwa w tej przestrzeni (także w wymiarze ekologicznym, transportowym i energetycznym). Możliwe będzie także sfinansowanie infrastruktury aktywizacji i integracji społecznej, sportu i rekreacji. Inaczej niż w innych regionach, w CS 5i w FEDS nie przewiduje się wdrażania projektów rewitalizacyjnych w rozumieniu ustawy o rewitalizacji⁸¹, ale przewidziano fizyczną odnowę i bezpieczeństwo przestrzeni publicznych, na które alokowano 50 156 324 euro. Jako, że całe wsparcie w ramach tego celu będzie wdrażane w formule ZIT/IIT w 7 wyznaczonych obszarach funkcjonalnych, dopuszczono możliwość finansowania także innych projektów wpisujących się w pozostałe cele polityki

⁸¹ Pojęcie „rewitalizacja” nie znalazło się w FEDS w kontekście CP5.

spójności (CP1-4, CP6) i realizujące ich wymogi, wynikające i wskazane w strategiach terytorialnych.

Co do zasady, strategie terytorialne przygotowane przez interesariuszy na poziomie lokalnym mają zidentyfikować i wskazać konkretne operacje o znaczeniu strategicznym dla rozwoju terytorium ZIT/IIT. Formuła ta nie przewiduje wsparcia konkursowego, ponieważ cały proces wyboru będzie następował w trybie niekonkurencyjnym.

5.5.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W formule ZIT w okresie 2014-2020 w ramach RPO WD wdrażano szereg poddziałań, które tematycznie częściowo pokrywają się z tymi planowanymi do wdrażania w ramach CS 5i. Formuła ZIT sprawdziła się do tej pory, powalając dostosować i intensyfikować wsparcie na wybranych terytoriach. Wsparcie w formule ZIT było realizowane wyłącznie dotacyjnie (bezpośrednio lub w ramach wydzielonych projektów grantowych) w odniesieniu do wszystkich grup odbiorców i nie konkurowało z wdrażanymi instrumentami finansowymi. Jedynie w obszarze wsparcia przedsiębiorstw dotacje w ramach ZIT można było otrzymać na sfinansowanie podobnych inwestycji, co pożyczki poza ZIT. Jednak co do zasady interwencja odpowiadająca CP1 nie będzie konsumowała alokacji w ramach działań z zakresu zrównoważonego rozwoju terytorialnego. W RPO WD nie wdrażano także, obecnych w niektórych innych regionach, pożyczek rewitalizacyjnych.

5.5.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zakres planowanego wsparcia wskazuje na realizację przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności, co jest głównym wyznacznikiem w przypadku zasadności wdrażanych instrumentów finansowych. Zakres wsparcia wskazuje na to, że większość z planowanych inwestycji będzie realizowana przez podmioty publiczne, co w samo w sobie nie jest przeciwskazaniem do stosowania instrumentów finansowych, jednak charakter realizowanych przedsięwzięć powoduje, że finansowana infrastruktura nie będzie służyła bezpośrednio prowadzeniu działalności gospodarczej. Wsparcie w zakresie infrastruktury publicznej o charakterze ogólnodostępnym, za której użytkowanie nie pobiera się opłat to główna przesłanka do wsparcia dotacyjnego w ramach tego celu szczegółowego. Chociaż wykazano, że istnieje pewna luka w zakresie finansowania inwestycji publicznych i ograniczona (ale istniejąca) skłonność do finansowania pewnych przedsięwzięć samorządowych z wykorzystaniem preferencyjnego wsparcia zwrotnego, wydaje się że potencjał ten jest zbyt niski aby uruchamiać instrument finansowy.

Tabela 23 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP5

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Istnieje luka w finansowaniu danego obszaru oraz wysoki potencjał projektowy	Realizacja przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności	
	Część JST jest gotowa na finansowanie infrastruktury publicznej poprzez IF z umorzeniem	Finansowana infrastruktura nie będzie służyła bezpośrednio prowadzeniu działalności gospodarczej	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość z planowanych inwestycji będą realizowały podmioty publiczne	brak	
	Wsparcie w zakresie infrastruktury publicznej o charakterze ogólnodostępnym		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na charakter planowanych inwestycji.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6 Priorytet 6 Rynek pracy i włączenie społeczne

5.6.1 Aktywizacja osób na rynku pracy (CS4a poprawa dostępu do zatrudnienia dla wszystkich osób poszukujących pracy, zwłaszcza osób młodych i długotrwale bezrobotnych, oraz dla osób biernych zawodowo, a jednocześnie promowanie samozatrudnienia i ekonomii społecznej)

5.6.1.1 Planowany zakres wsparcia

Oferowane w ramach tego celu szczegółowego wsparcie ma być wdrażane w dużej części za pośrednictwem Powiatowych Urzędów Pracy oraz Ochotniczych Hufców Pracy, a ponadto przez inne podmioty wybrane w drodze konkursowej. Planowane działania na rzecz większego dostępu do zatrudnienia kierowane będą do wszystkich osób bezrobotnych i poszukujących pracy, w tym zwłaszcza do osób znajdujących się w trudnej sytuacji na rynku pracy. W zakresie projektów OHP działania kierowane będą także do osób biernych zawodowo. Projekty skierowane do specyficznych, najbardziej problemowych grup będą wdrażane zarówno przez Powiatowe Urzędy Pracy, jak i projektach wyłonionych w procedurze konkurencyjnej.

Finansowane będą również działania na rzecz promowania samozatrudnienia, poprzez dotacje w zakresie tworzenia przedsiębiorstw i rozpoczynania działalności gospodarczej (dystrybucja dotacji prowadzona wyłącznie przez Powiatowe Urzędy Pracy). Dodatkowo, w trybie konkurencyjnym udzielane będzie wsparcie na pomoc w funkcjonowaniu mikro – i małych przedsiębiorstw prowadzących działalność nie dłużej niż 24 miesiące poprzez wsparcie pomostowe.

Przewiduje się w trybie konkurencyjnym interwencję mającą na celu przeciwdziałanie segmentacji rynku pracy poprzez zapewnienie większego dostępu do stabilnego zatrudnienia oraz możliwości podnoszenia kompetencji i kwalifikacji (w tym kwalifikacji rynkowych włączonych do Zintegrowanego Systemu Kwalifikacji) dla osób zatrudnionych na umowach krótkoterminowych, umowach cywilno-prawnych, ubogich pracujących i osób odchodzących z rolnictwa.

W ramach niniejszego celu szczegółowego możliwa będzie także realizacja ukierunkowanych schematów mobilności transnarodowej (USMT) EURES, zdiagnozowanych na podstawie analiz społeczno - gospodarczych regionu. Warto jednak dodać, że realizacja tego typu operacji będzie miała charakter warunkowy, uzależniony od zdiagnozowania branż, zawodów lub kompetencji, w których sytuacja na rynku pracy wymaga realizacji USMT.

5.6.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W analizowanym obszarze interwencji były dotąd stosowane przede wszystkim dotacje, z wyjątkiem sfery wspierania samozatrudnienia, w której były stosowane zarówno dotacje, jak i instrumenty finansowe. Te ostatnie były oferowane zarówno z poziomu krajowego (na bazie krajowych środków publicznych) w ramach wdrażanego przez BGK Programu „Pierwszy Biznes – Wsparcie w Starcie”⁸², z poziomu regionalnego zaś w ramach RPO WD w Celu Tematycznym 8iii (o czym wspominaliśmy wcześniej), a także w części regionów na bazie środków zwróconych z Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013.

Generalnie instrumenty finansowe sprawdziły się w analizowanym obszarze, przy czym kluczowe problemy związane z ich wdrażaniem dotyczyły przede wszystkim demarkacji z innymi instrumentami finansowymi oraz instrumentami bezzwrotnymi⁸³. W tej sferze doświadczenia z okresu 2014-2020 są zdecydowanie negatywne, stąd też w okresie 2021-2027 zaproponowano zdecydowanie odmienne rozwiązania.

5.6.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Teoretycznie, możliwość łączenia finansowania bezzwrotnego ze zwrotnym stwarza wielkie możliwości w sferze wspierania samozatrudnienia; można bowiem wyobrazić sobie pożyczkę

⁸² Zob. [BGK Wsparcie w starcie](#)

⁸³ Zob. na przykład „Ocena ex ante instrumentów finansowych w obszarze samozatrudnienia ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego”, PAG Uniconsult i Imapp Consulting na zlecenie MFIPR, Warszawa, 4 sierpnia 2020 r.

z możliwością umorzenia części kapitału w ramach której umorzenia następowałyby po kolejnych latach prowadzenia działalności gospodarczej. Niestety, zgodnie z postanowieniami linii demarkacyjnej⁸⁴ wsparcie samozatrudnienia w formie instrumentów finansowych będzie realizowane wyłącznie z poziomu krajowego.

Zatem w sferze wspierania samozatrudnienia rekomendujemy zastosowanie finansowania bezzwrotnego. Także w pozostałych sferach interwencji proponujemy pozostać przy dotacjach, bądź to ze względu na specyfikę wsparcia, bądź to ze względu na postanowienia linii demarkacyjnej.

Tabela 24 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (a) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Instrumenty finansowe z sukcesem stosowano w sferze wspierania samozatrudnienia.	Wsparcie samozatrudnienia w okresie 2021-2027 w formie instrumentów finansowych ma być realizowane z poziomu krajowego, na mocy postanowień linii demarkacyjnej.	
	Możliwość łączenia finansowania zwrotnego z bezzwrotnym stwarza nowe możliwości w sferze wspierania zatrudnienia.	Zaoferowanie wsparcia w formie instrumentów finansowych z poziomu regionalnego prowadziłoby (tak jak w okresie 2014-2020) do niepotrzebnej konkurencji oferowanych instrumentów i problemów z wykorzystywaniem alokacji.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Wsparcie w formie dotacji jest odpowiednie dla znacznej części planowanych typów projektów w ramach niniejszego celu szczegółowego.	Wsparcie bezzwrotne może mieć niekorzystne efekty, z jednej strony może mieć niewielką wartość dodaną, z drugiej zaś powodować, że beneficjenci będą uczestniczyć w projektach tylko w celu wykorzystania dotacji.	

⁸⁴ „Linia demarkacyjna. Podział interwencji i zasad wdrażania programów krajowych i regionalnych w perspektywie finansowej na lata 2021-2027”, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 31 grudnia 2021, s. 40.

	W pozostałych sferach (samozatrudnienie) tylko tego typu wsparcie może być oferowane z poziomu krajowego.		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na zaprojektowanie tego typu wsparcia z poziomu krajowego.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.2 Rozwój instytucji rynku pracy (CS4b modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności oraz zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy i wsparcia na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy, zmian w karierze zawodowej i mobilności na rynku pracy

5.6.2.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego będą realizowane projekty służące wzmocnieniu i rozwojowi instytucji rynku pracy obejmujące rozwój kwalifikacji i kompetencji pracowników PSZ i innych instytucji rynku pracy wynikających z potrzeb regionalnego/lokalnego rynku pracy oraz wsparcie PSZ w świadczeniu usług w ramach sieci EURES.

Finansowane wsparcie dotyczyć będzie działań, których celem będzie doskonalenie potencjału instytucji rynku pracy na wszystkich poziomach, szczególnie wobec konieczności dostosowania usług do zmieniającego się rynku pracy.

W ramach niniejszego celu szczegółowego wspierane będą także działania realizowane przez Samorząd Województwa w trybie niekonkurencyjnym, dotyczące doskonalenia mechanizmów diagnozowania, prognozowania i analizowania (tzw. obserwatorium rynku pracy), których celem ma być dostarczenie rzetelnych informacji w różnych obszarach rynku pracy i edukacji, które przyczynią się do zwiększenia zatrudnienia oraz ograniczenia i zapobiegania bezrobociu na Dolnym Śląsku, a także pozwolą na wypracowanie nowych rozwiązań dla pracodawców oraz dolnośląskiego rynku pracy.

5.6.2.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W tej sferze było dotąd stosowane wyłącznie wsparcie bezzwrotne, co jest oczywiście całkowicie zrozumiałe, trudno sobie bowiem wyobrazić inny sposób finansowania doskonalenia kompetencji personelu administracji publicznej.

5.6.2.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Planowany zakres wsparcia może być wyłącznie finansowany w formie bezzwrotnej.

Tabela 25 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS(b) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Brak źródeł spłaty udzielonego finansowania.	
		Finansowane projekty nie mają charakteru komercyjnego, ani prowadzącego do jakichkolwiek oszczędności.	
		Utrzymanie podstawowych funkcji administracji publicznej nie powinno być finansowane w sposób zwrotny.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Tego typu projekty mogą być finansowane wyłącznie w sposób bezzwrotny.		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na całkowicie niekomercyjną specyfikę finansowanych projektów.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.3 Adaptacja do zmian na rynku pracy (CS4d wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian oraz aktywnego i zdrowego starzenia się i zdrowego, dobrze przystosowanego środowiska pracy, w którym przeciwdziała się czynnikom ryzyka dla zdrowia)

5.6.3.1 Planowany zakres wsparcia

W ramach niniejszego celu szczegółowego, zgodnie z projektem FEDS, finansowane będą zróżnicowane typy projektów. Wsparcie obejmie rozwój kompetencji pracowników zgodnie ze zdiagnozowanymi potrzebami pracodawców oraz kompleksowe usługi rozwojowe odpowiadające na ich potrzeby. Wsparcie udzielane będzie z wykorzystaniem popytowego mechanizmu finansowania usług rozwojowych – system popytowy w oparciu o BUR. Interwencja EFS+ w zakresie usług rozwojowych zostanie skoncentrowana w oparciu o

potrzeby lokalnego rynku pracy. Wsparcie skierowane będzie również do pracodawców na rozwój elastycznych form zatrudnienia, w tym wprowadzanie pracy zdalnej. Ponadto wspierane będą działania służące wydłużeniu zdolności do pracy osób starszych, uwzględniające zarządzanie wiekiem w przedsiębiorstwach, rozwijanie kompetencji osób starszych, promowanie zdrowego i aktywnego starzenia się.

Wsparcie finansowe ukierunkowane będzie również na działania w zakresie realizacji procesów adaptacyjnych i modernizacyjnych w regionie poprzez wsparcie typu *outplacement* - dla pracowników zagrożonych zwolnieniem, przewidzianych do zwolnienia lub zwolnionych z przyczyn nie dotyczących pracownika oraz osób odchodzących z rolnictwa.

Finansowane będą także regionalne programy zdrowotne dotyczące chorób będących istotnym problemem zdrowotnym regionu, zgodne z założeniami dokumentu „Zdrowa przyszłość. Ramy strategiczne rozwoju systemu ochrony zdrowia na lata 2021-2027, z perspektywą do 2030 r.”. Wspierane też będą działania polegające na promocji zdrowego stylu życia (profilaktyka, zdrowe odżywianie, ruch, rezygnacja z nałogów) wśród osób w wieku aktywności zawodowej.

Jednocześnie finansowane będą działania dotyczące wsparcia dialogu społecznego i obywatelskiego w ramach trybu konkurencyjnego, tj. budowanie zdolności partnerów społecznych.

5.6.3.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

W sferach interwencji przewidywanych do wdrażania w ramach niniejszego celu szczegółowego było stosowane w zasadzie wyłącznie wsparcie w formie dotacji⁸⁵.

5.6.3.3 *Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji*

W ramach przewidywanych obszarów wsparcia nie widzimy argumentów za stosowaniem innych form finansowania, niż finansowanie bezzwrotne. W niektórych przypadkach jest to narzucone „systemowo”, w pozostałych zaś instrumenty finansowe nie mają po prostu sensu (regionalne programy zdrowotne, wsparcie dialogu społecznego).

Tabela 26 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (d) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie		Planowane typy projektów nie są dostosowane do finansowania za pomocą instrumentów finansowych, w zasadzie wszystkie z nich	

⁸⁵ Chociaż nie można wykluczyć tego, że uczestnicy programów outplacementowych mogli korzystać na własną rękę z pożyczek oferowanych ze środków publicznych, w tym europejskich, na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

instrumentów finansowych		mają charakter niekomercyjny.	
		Projektodawcy mogliby mieć problemy ze spłacaniem pożyczek wobec braku odpowiednich przychodów.	
		Oferta pożyczkowa prawdopodobnie cieszyłaby się niewielkim lub wręcz zerowym zainteresowaniem.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Część schematów wsparcia (system BUR) nie zakłada (co do zasady słusznie) innej formy wsparcia, niż finansowanie bezzwrotne		
	Tylko finansowanie bezzwrotne powinno pozwolić na realizację założeń odpowiednich schematów wsparcia.		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na całkowicie niekomercyjną specyfikę finansowanych projektów, a także rozstrzygnięcia systemowe.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.4 Aktywna integracja (CS 4h Wspieranie aktywnego włączenia społecznego, w tym w celu promowania równości szans i aktywnego uczestnictwa, oraz zwiększanie szans na zatrudnienie)

5.6.4.1 Planowany zakres wsparcia

Wsparciem w ramach niniejszego celu szczegółowego, zgodnie z projektem FEDS, objęte będą, w zakresie aktywnej integracji osoby, rodziny, społeczności lokalne zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym oraz ich otoczenia, a także osoby bierne zawodowo przy wykorzystaniu metod pracy indywidualnej oraz środowiskowej. W ramach wsparcia wykorzystane zostaną główne instrumenty aktywizacji, tj.: społecznej, edukacyjnej, zdrowotnej i zawodowej, a także instrumenty towarzyszące związane m.in. z poprawą warunków mieszkaniowych, uczestnictwie w kulturze, sporcie, rekreacji itd. Uczestnikom oferowane będą także usługi specjalistycznego poradnictwa. W ramach działania udzielane będzie wsparcie także na rzecz społeczności romskiej. W projektach realizowanych w ramach niniejszego celu możliwe będzie włączenie działań towarzyszących mających na celu

wzmacnianie świadomości w zakresie konieczności m.in. oszczędnego korzystania z energii, racjonalnego gospodarowania zasobami oraz stosowania niskoemisyjnych źródeł energii.

W projekcie będzie możliwość świadczenia biernych form pomocy społecznej (np. przekazanie uczestnikowi niezbędnych zestawów ubrań, materiałów higienicznych, drobnego sprzętu elektronicznego, np. telefonów komórkowych, tabletów zakupionych w ramach projektu). W ramach działania udzielane będzie wsparcie na rzecz tworzenia i funkcjonowanie podmiotów reintegracyjnych tj. podmiotów zatrudnienia socjalnego (centrów integracji społecznej i klubów integracji społecznej) oraz warsztatów terapii zajęciowej i zakładów aktywności zawodowej.

W ramach celu szczegółowego wspierane będą również Inicjatywy lokalne - projekty przyczyniające się do przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu mieszkańców obszarów wiejskich i wiejsko-miejskich, a także Inicjatywy lokalne - prowadzenie działań o charakterze antydyskryminacyjnych na obszarach wiejskich i miejsko-wiejskich,

W ramach celu szczegółowego wsparcie sektora ekonomii społecznej będzie realizowane zgodnie z założeniami przyjętymi w Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej, w szczególności poprzez usługi wsparcia rozwoju ekonomii społecznej oraz bezzwrotne wsparcie finansowe na utworzenie i utrzymanie miejsc pracy w przedsiębiorstwach społecznych.

5.6.4.2 *Dotychczas stosowane formy wsparcia*

W analizowanym obszarze były dotąd stosowane w zasadzie wyłącznie dotacje. Wyjątkiem jest sfera ekonomii społecznej, w której oprócz finansowania bezzwrotnego były także stosowane pożyczki oferowane w ramach krajowego programu POWER⁸⁶.

5.6.4.3 *Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji*

Z wyjątkiem sfery ekonomii społecznej, żaden z opisywanych typów projektów nie nadaje się do finansowania w formie instrumentów finansowych (w tym mieszanych). Z kolei na mocy wspomnianej wcześniej linii demarkacyjnej, wsparcie podmiotów ekonomii społecznej w formie instrumentów finansowych będzie realizowane z poziomu krajowego. Dlatego też w ramach niniejszego celu szczegółowego proponujemy oferowanie wyłącznie dotacji.

Tabela 27 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (h) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w		Planowane typy projektów nie są dostosowane do finansowania za pomocą	

⁸⁶ Więcej na ten temat w badaniu „Badanie potrzeb finansowych i pozafinansowych w sektorze ekonomii społecznej oraz usług społecznych i zdrowotnych”, Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o., IDEA Instytut Sp. z o.o., Fundacja IDEA Rozwoju na zlecenie MFiPR, Warszawa, 9 kwietnia 2020 r.

formie instrumentów finansowych		instrumentów finansowych, w olbrzymiej większości mają charakter niekomercyjny.	
		Projektodawcy mogliby mieć problemy ze spłaceniem pożyczek wobec braku odpowiednich przychodów.	
		Oferta pożyczkowa prawdopodobnie cieszyłaby się niewielkim lub wręcz zerowym zainteresowaniem	
		W sferze ekonomii społecznej zastosowanie instrumentów finansowych uniemożliwiają postanowienia linii demarkacyjnej.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Projekty związane z eliminacją ubóstwa oraz w sferze pomocy społecznej z definicji muszą być finansowane w sposób bezzwrotny.		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na niekomercyjną specyfikę finansowanych projektów, a także rozstrzygnięcia systemowe dotyczące demarkacji wsparcia.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.5 Integracja migrantów (CS4i Wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów)

5.6.5.1 Planowany zakres wsparcia

W projekcie FEDS wskazano, że planowane działania wspierające integrację społeczną oraz zawodową obywateli państw trzecich będą realizowane w formie usług pozwalających im na pełniejsze funkcjonowanie w polskim społeczeństwie, w takich sferach jak Integracja zawodowa i społeczna (np. nauka języka polskiego, poradnictwo prawne, wsparcie psychologiczne), usługi społeczne dla obywateli państw trzecich - w szczególności mieszkania wspomagane, działania na rzecz społeczności przyjmującej, wsparcie budowania potencjału instytucjonalnego, finansowanie tworzenia i funkcjonowania nowych punktów pomocowych świadczących wsparcie na rzecz obywateli państw trzecich, w zależności od zdiagnozowanych potrzeb lokalnych.

5.6.5.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W Polsce doświadczenia w tej sferze są dość ograniczone, jak dotąd tego typu działania były oferowane głównie przez organizacje pozarządowe. Sytuacja ta zapewne ulegnie zmianie, w związku z napaścią Rosji na Ukrainę i związaną z tym falą migracji. W każdym razie, istnieją

stosunkowo ograniczone doświadczenia z finansowaniem tego typu działań, w zasadzie wyłącznie w formie bezzwrotnej.

5.6.5.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Ze względu na specyfikę tego celu szczegółowego, mającego całkowicie niekomercyjny charakter, a także to, że wsparcie ma być udzielane w formie usług, oczywistą formą wsparcia jest finansowanie bezzwrotne.

Tabela 28 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (i) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych		Finansowane działania mają charakter społeczny i niekomercyjny.	
		Brak jest jakichkolwiek źródeł spłaty zaciągniętego finansowania.	
		Oferta instrumentów finansowych nie spotkałaby się raczej z jakimkolwiek zainteresowaniem.	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Zapewnienie odpowiednich usług obywatelom państw trzecich może być sfinansowane wyłącznie w sposób bezzwrotny, usługodawcy muszą być odpowiednio opłacani, zaś usługobiorcy nie będą mieli raczej środków na sfinansowanie zakupu tych usług,		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na całkowicie niekomercyjną specyfikę finansowanych projektów.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.6 **Rozwój usług społecznych i zdrowotnych (CS 4k Zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, w tym usług, które wspierają dostęp do mieszkań oraz opieki skoncentrowanej na osobie, w tym opieki zdrowotnej; modernizacja systemów ochrony socjalnej, w tym wspieranie dostępu do ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci i grup w niekorzystnej sytuacji; poprawa dostępności, w tym dla osób z niepełnosprawnościami, skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej)**

5.6.6.1 Planowany zakres wsparcia

Interwencja planowana w ramach CS 4k jest bardzo zróżnicowana, jednak główną ideą stojącą za całym wachlarzem form wsparcia jest deinstytucjonalizacja usług społecznych i zdrowotnych w celu zwiększenia jakości usług i ich dostępności. Planuje się wspierać rozwój usług asystenckich i opiekuńczych, zapewnić opiekę wytchnieniową dla opiekunów faktycznych i szkoleniową dla kandydatów oraz kadr świadczących usługi społeczne. Wspierane ma być także mieszkalnictwo chronione i wspomagane oraz mieszkania wytchnieniowe, skierowane do grup w szczególnej sytuacji. Szereg działań ma na celu wsparcie procesu deinstytucjonalizacji placówek całodobowych o charakterze długoterminowym aby skierować je także na świadczenie usług w środowisku. Równoległe planowane są działania usamodzielniające dla osób objętych wsparciem w placówkach całodobowych i profilaktyczne zapobiegające umieszczeniu takich osób w placówkach długoterminowych oraz rozwój gospodarstw opiekuńczych. W odpowiedzi na występujące problemy planuje się także wspieranie środowiskowych centrów zdrowia psychicznego oraz kompleksowej opieki medycznej długoterminowej, paliatywnej i hospicyjnej oraz wsparcia perinatalnego dla rodziców oczekujących dziecka z rozpoznaną wadą letalną. Wsparcie ma także objąć wdrażanie standardów dostępności w podmiotach leczniczych oraz wdrażanie regionalnych programów zdrowotnych. Równoległe planuje się działania dotyczące wsparcia dialogu społecznego i obywatelskiego, tj. na budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym działania integracyjne dla różnych grup defaworyzowanych, a także wsparcie organizacji pozarządowych, w szczególności organizacji społeczeństwa obywatelskiego i strażniczych.

5.6.6.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Część interwencji planowanej w ramach FEDS w CS 4k wdrażano w okresie 2014-2020 w ramach RPO WD 2014-2020. Było to wyłącznie wsparcie dotacyjne.

5.6.6.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zakres planowanego wsparcia, jak i doświadczenia we wdrażaniu podobnej interwencji w poprzednich okresach programowania wyraźnie wskazują na możliwość finansowania takich działań wyłącznie w sposób dotacyjny. Projekty mają stanowić pomoc dla osób defaworyzowanych, w trudnej sytuacji. Będą to przeważnie usługi bezpłatne. Ewentualne

zastosowanie wsparcia zwrotnego do tego typu projektów spowodowałoby wzrost ceny usług dla ludności w szczególnej sytuacji i mogłaby istotnie zniechęcić podmioty do wdrażania takich projektów. Ponadto wsparcie nie ma charakteru inwestycyjnego, zatem nie przewiduje się żadnego zwrotu z inwestycji, ani tym bardziej generowania oszczędności. Większość podmiotów wdrażających projekty będą to instytucje publiczne lub organizacje pozarządowe, które co do zasady nie działają dla zysku i mają ograniczony potencjał ekonomiczny do zaciągania i spłaty zobowiązań.

Tabela 29 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (k) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	brak	Realizacja przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności	
		Projekty nie mają charakteru inwestycyjnego, a usługowy	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość inwestycji będą realizowały podmioty publiczne i organizacje pozarządowe	brak	
	Wsparcie w zakresie usług publicznych o charakterze ogólnodostępnym		
	Wsparcie skierowane do osób w szczególnie trudnej sytuacji, w tym z grup defaworyzowanych		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na charakter planowanych projektów i specyfikę beneficjentów oraz grupy docelowej.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.6.7 Wspieranie włączenia społecznego (CS 4I Wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci)

5.6.7.1 Planowany zakres wsparcia

Wsparcie w ramach CS 4I koncentruje się na integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci. Zaplanowana interwencja stanowi istotne uzupełnienie dla instytucji pomocy społecznej i organizacji działających w obszarze włączenia społecznego. Projektami zostaną objęte rodziny, w tym działające w ramach systemu pieczy zastępczej, a także doświadczające przemocy. Przewidziano także pomoc dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym. Wsparciem zostanie objęta młodzież przeżywająca trudności.

5.6.7.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Wsparcie osób w kryzysie bezdomności oraz osób z uzależnieniami wdrażano w ramach Działania 9.1 schemat A, poprzez projekty OPS oraz konkursowe. W Działaniu 9.1.B wspierano młodzież zagrożoną wykluczeniem. Były to projekty na rzecz integracji społeczno-zawodowej z elementami usług specjalistycznego poradnictwa (prawnego, rodzinnego, psychologicznego) dla osób przebywających w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich, ośrodkach kuratorskich, młodzieżowych ośrodkach wychowawczych czy młodzieżowych ośrodkach socjoterapii. Interwencja wdrażana w Działaniu 9.2 B przewidywała usługi na rzecz rodziny i systemu pieczy zastępczej, a w ramach Działania 9.1 A wsparcie w zakresie pieczy zastępczej mogło być świadczone przez powiatowe centra pomocy rodzinie. Tam, gdzie wdrażano takie projekty, stosowano wyłącznie wsparcie dotacyjne.

5.6.7.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Zarówno charakter grup docelowych jak i typologia potencjalnych realizatorów wsparcia oraz sam charakter projektów nie spełniają żadnych przesłanek do objęcia tej interwencji wsparciem zwrotnym. CS 4I koncentruje się na pomocy osobom w szczególnie trudnej sytuacji, a jakkolwiek wsparcie zwrotne mogłoby nie tylko ograniczyć atrakcyjność projektów dla beneficjentów, ale także uniemożliwić dostęp do nich przedstawicielom grupy docelowej, ponieważ nie mogliby oni partycypować w ewentualnych kosztach takiego wsparcia. Wsparcie powinno mieć charakter wyłącznie dotacyjny.

Tabela 30 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (I) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	brak	Realizacja przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności	
		Projekty nie mają charakteru inwestycyjnego, a usługowy	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość inwestycji będą realizowały podmioty publiczne i organizacje pozarządowe	brak	
	Wsparcie skierowane do osób w szczególnie trudnej sytuacji, w tym z grup defaworyzowanych		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na charakter planowanego wsparcia i specyfikę beneficjentów oraz grupy docelowej.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.7 Priorytet 7 Edukacja

5.7.1 Dostęp do edukacji (CS4f Wspieranie dostępności i możliwości ukończenia dobrej jakości kształcenia i szkolenia, sprzyjających włączeniu społecznemu, na równych zasadach dla wszystkich, zwłaszcza grup defaworyzowanych, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie, po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich- i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami)

5.7.1.1 Planowany zakres wsparcia

Wsparcie ukierunkowane będzie na rzecz zwiększonej dostępności do edukacji przedszkolnej, ogólnej i zawodowej oraz poprawy wyposażenia infrastruktury kształcenia przedszkolnego, ogólnego i zawodowego oraz kształcenia specjalnego. Interwencja skierowana jest głównie do placówek edukacyjnych i ich organów prowadzących, a odbiorcami mają być dzieci i młodzież oraz kadra.

Interwencja będzie się koncentrować na zapewnieniu dostępnych i wysokiej jakości miejsc w ośrodkach wychowania przedszkolnego, w tym także wspomaganie rozwoju dzieci i pomoc psychologiczną oraz doskonalenia kadry. W zakresie kształcenia ogólnego główny nacisk ma zostać położony na rozwój kompetencji kluczowych, podstawowych i przekrojowych, a także wspieranie uczniów ze szczególnymi potrzebami. Przewidziano także doradztwo edukacyjno-zawodowe.

W szkołach o profilu zawodowym wsparcie ma szeroki zakres: od podnoszenia kompetencji i kwalifikacji uczniów i kadry po tworzenie klas patronackich, doradztwo edukacyjno-zawodowe czy doposażenie szkół i placówek.

Dla uczniów przewidziano także wsparcie stypendialne. Planuje się także szereg działań uzupełniających, w tym z zakresu edukacji ekologicznej, antydyskryminacyjnej, współpracy z III sektorem czy dostosowanie istniejących placówek edukacyjnych do potrzeb osób z niepełnosprawnościami.

5.7.1.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

Analogiczne wsparcie było wdrażanie w RPO WD 2014-2020, jak i w ramach POKL w okresie programowania 2007-2013. Każdorazowo wdrażano je w sposób bezzwrotny, z wykorzystaniem projektów dotacyjnych o wysokiej intensywności wsparcia.

5.7.1.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Obszar edukacji wymaga intensywnego wsparcia rozwojowego, nawet jeśli nie będzie generował widocznych korzyści ekonomicznych. Zakres planowanego wsparcia ma wyraźny charakter wskazujący na konieczność wsparcia dotacyjnego. Potencjalni prywatni inwestorzy (np. ośrodki wychowania przedszkolnego działające dla zysku) będą prawdopodobnie

stanowią niewielki odsetek beneficjentów, co z pewnością nie pozwoli na wytworzenie odpowiedniej masy krytycznej dla uruchomienia dedykowanego im instrumentu. Większe inwestycje grupa ta może finansować z pomocą IF projektowanych w ramach CP1. Wszystkie pozostałe działania mają charakter niedochodowy i niegenerujący oszczędności.

Tabela 31 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (f) w ramach CP4

	Argumenty za	Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Część potencjalnych beneficjentów działa dla zysku, jest oto jednak niewielka część	Realizacja przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności	Argumenty „za” raczej odnoszą się do wsparcia inwestycyjnego a nie „miękkiego” jakie w większości dotyczy CS 4f.
	Część samorządów ma potencjał do finansowania inwestycji w sposób zwrotny (pod warunkiem dużych umorzeń)	Projekty nie mają charakteru inwestycyjnego, a usługowy	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Większość inwestycji będą realizowały podmioty publiczne	brak	
	Wsparcie w zakresie usług publicznych o charakterze ogólnodostępnym i bezpłatnym		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na niedochodowy charakter planowanych projektów i specyfikę beneficjentów.			

Źródło: Opracowanie własne.

5.7.2 Wspieranie podnoszenia kwalifikacji i uczenia się przez całe życie (CS4g Wspieranie uczenia się przez całe życie, w szczególności elastycznych możliwości poprawy umiejętności i zmiany kwalifikacji dla wszystkich, z uwzględnieniem umiejętności cyfrowych, lepsze przewidywanie zmian i zapotrzebowania na nowe umiejętności na podstawie potrzeb rynku pracy, ułatwianie zmian kariery i promowanie mobilności zawodowej)

5.7.2.1 Planowany zakres wsparcia

Interwencja w ramach CS 4g będzie przebiegać dwutorowo. Z jednej strony zaplanowano usługi rozwojowe w ramach z wykorzystaniem Bazy Usług Rozwojowych (BUR) dla osób dorosłych, które chcą z własnej inicjatywy podnieść swoje kwalifikacje/ kompetencje lub przekwalifikować się, a z drugiej strony poza Podmiotowym Systemem Finansowania mają

być wspierane osoby dorosłe, w szczególności osoby starsze i osoby o niskich kwalifikacjach, w obszarach zielonej i cyfrowej transformacji.

5.7.2.2 Dotychczas stosowane formy wsparcia

W poprzednim okresie programowania podobne wsparcie było wdrażane w ramach RPO WD 2014-2020 w Działaniu 10.3 Poprawa dostępności i wspieranie uczenia się przez całe życie. Miało ono charakter dotacyjny i było skoncentrowane na wsparcie w zakresie kompetencji językowych i cyfrowych.

Pewnych doświadczeń związanych ze stosowaniem instrumentów zwrotnych w zakresie kształcenia dorosłych dostarczają projekty pilotażowe wdrażane w Osi IV Innowacje Społeczne Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój. Z poziomu krajowego przeprowadzono trzy pilotażowe projekty modelu wsparcia w formie umarzalnych pożyczek na kształcenie osób dorosłych. Poza jednym z nich możliwe było sfinansowanie studiów podyplomowych, kursów i szkoleń niezależnie od ich tematyki, a trzecim obejmował pożyczki na szkolenia w dziedzinie programowania. Wszystkie trzy projekty oferowały nieoprocentowane, umarzalne pożyczki o wartości od 18 tys. zł do 100 tys. zł, bez wymagalnego wkładu własny od uczestników. Oferty różniły się między sobą ze względu na stosowanie umorzeń. W dwóch z nich pierwszych mogły one sięgać 25% kapitału, a trzeci dopuszczał umorzenie 100% wartości szkoleń. Mimo tych różnic, oferta wszystkich projektów cieszyła się wysokim zainteresowaniem uczestników, co poprzedzają przeprowadzone analizy⁸⁷. Pozytywne wnioski dotyczące oceny wsparcia w takiej formule znalazły odzwierciedlenie w planowanej interwencji w ramach programu Fundusze Europejskie dla Rozwoju Społecznego (FERS). Tam w CS 4g przewidziano wykorzystanie instrumentów finansowych w obszarze kształcenia osób dorosłych, właśnie na bazie doświadczenia poprzedniego okresu finansowania. Uruchomiony zostanie instrument finansowy, umożliwiający udziału w różnych formach kształcenia osób dorosłych, podejmowanych z własnej inicjatywy. Do wsparcia kwalifikowane będą zarówno studia podyplomowe, jak i kursy, szkoleniach oraz inne formach kształcenia⁸⁸. Planuje się, że udzielane pożyczki będą połączenie z dotacją w postaci umorzenia części kapitału do spłaty. W założeniach wsparcie ma mieć charakter popytowy, to jest sam uczestnik będzie miał możliwość wyboru zakresu i formy kształcenia.

5.7.2.3 Zasadność zastosowania instrumentów finansowych i/lub dotacji

Jak widać na podanym powyżej przykładzie, w obszarze kształcenia dorosłych zasadne jest wsparcie zwrotne w postaci częściowo umarzalnych pożyczek. Jednak z dwóch powodów wydaje się, że wdrażanie go na poziomie regionalnym nie znajduje wystarczającego

⁸⁷ [Raport dla badania „Ewaluacja innowacji społecznych w ramach Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój”. Drugi raport tematyczny](#)

⁸⁸ Z wyjątkiem studiów I, II i III stopnia.

uzasadnienia. Przede wszystkim instrument regionalny stanowiłoby wyraźną konkurencję dla wsparcia z poziomu krajowego. O ile nie ma wyraźnych przesłanek, aby stworzyć dedykowany instrument dla regionu, obejmujący np. szczególnie istotne branże lub obszary z punktu widzenia rozwoju województwa⁸⁹, to demarkacja powinna pozostać pomiędzy pożyczkami na poziomie krajowym i wsparciem dotacyjnym z regionu.

Ponadto część alokacji zostanie przeznaczona na wsparcie osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych w ramach Lokalnych Ośrodków Wiedzy i Edukacji. Grupa ta, ze względu na swoją sytuację i ograniczoną skłonność do kształcenia, powinna być zachęcana do podnoszenia swoich kwalifikacji i nabywania kompetencji w sposób bezpłatny, a więc dotacyjny. Tak więc dla osiągnięcia oczekiwanych celów konieczny jest silny efekt zachęty.

⁸⁹ Oczywiście o ile nie byłoby możliwości ich sfinansowania w sposób dotacyjny.

Tabela 32 Podsumowanie argumentów przemawiających za wsparciem w postaci instrumentów finansowych i dotacyjnym dla CS (g) w ramach CP4

Argumenty za		Argumenty przeciw	Ew. komentarz
Argumenty dotyczące wsparcia w formie instrumentów finansowych	Pozytywne doświadczenia z projektów pilotażowych POWER	Realizacja przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności	
		Projekty nie mają charakteru inwestycyjnego, a szkoleniowy	
		IF z poziomu krajowego w ramach FERS stanowią konkurencję	
		Ograniczone zainteresowanie odbiorców ostatecznych w przypadku konieczności partycypowania w kosztach	
Argumenty dotyczące wsparcia w formie dotacji	Potrzebny silny efekt zachęty aby zwiększyć uczestniczyło w formalnym lub nieformalnym uczeniu się	Część uczestników może poprawić swoją sytuację zawodową dzięki wsparciu, w tym uzyskać wyższe dochody	
	Część grupy docelowej to osoby z trudnej sytuacji (starsze, o niskich kwalifikacjach)		
Podsumowanie: Nie rekomendujemy wsparcia w postaci zwrotnej w tym CS z uwagi na charakter planowanych projektów i specyfikę beneficjentów oraz grupy docelowej, a także konkurencję z poziomu krajowego.			

Źródło: Opracowanie własne

5.8 Priorytet 8 Sprawiedliwa transformacja

5.8.1 Planowany zakres wsparcia

Priorytet 8 to specyficzny obszar interwencji w ramach FEDS, finansowany z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (dalej FST). Środki te dedykowane są dla obszarów górniczych, które zmagają się z różnymi wyzwaniami związanymi z transformacją do gospodarki niskoemisyjnej. W przypadku województwa dolnośląskiego FST obejmuje subregion wałbrzyski wraz z powiązaniem z nim funkcjonalnie powiatem kamiennogórskim oraz powiat zgorzelecki. Dla obszarów tych przygotowano stosunkowo szeroki katalog wsparcia podzielony na grupy tematyczne:

- pierwsza z nich obejmuje **transformację społeczną**, w jej ramach potencjalni beneficjenci będą mogli pozyskać wsparcie na usługi dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym, dotkniętych negatywnymi skutkami transformacji, jak również na podnoszenie kompetencji pozwalających na dostosowanie ich do wymogów rynku pracy. Dostępne środki przeznaczone będą również na rozwój infrastruktury na rzecz kształcenia i włączania społecznego;
- druga dotyczy działań związanych z **transformacją gospodarczą**, w tym obszarze przewidziano zarówno wsparcie dotacyjne MŚP poznaczone na tworzenie miejsc pracy, tworzenie nowych przedsiębiorstw, wzrost innowacyjności i rozwój potencjału B+R, jak i ich dostosowanie do wymogów transformacji energetycznej, cyfrowej oraz gospodarki obiegu zamkniętego (dalej GOZ);
- ostatnia obejmuje **transformację środowiskową**, w ramach której wsparcie przeznaczone może być na termomodernizację budynków, alternatywne źródła energii, w tym wsparcie OZE, tworzenie spółdzielni energetycznych, kompleksowe wsparcie terenów pogórnicych i pokopalnianych (rekultywacja, renaturalizacja, remediacja, dekontaminacja i zagospodarowanie terenów i budynków oraz uporządkowanie systemów odwadniania obszarów pogórnicych), rewitalizację zdegradowanych obszarów miejskich i wiejskich, inwestycje w zrównoważoną mobilność miejską oraz wsparcie tworzenia turystycznych szlaków tematycznych i produktów tematycznych.

Opisany powyżej zakres wsparcia pozwolić ma na dywersyfikację gospodarczą i przekwalifikowanie pracowników na obszarach, które najsilniej odczuwać będą skutki transformacji klimatycznej.

FST stanowi I filar Mechanizmu Sprawiedliwej Transformacji⁹⁰, który zgodnie z rozporządzeniem unijnym finansowany jest z wykorzystaniem dotacji. Z uwagi na to bezzasadne jest rozważanie w tym priorytecie wsparcia innego niż dotacyjne.

6 Proponowane obszary stosowania instrumentów finansowych w ramach FEDS

6.1 Rozwój przedsiębiorczości MŚP (CS 1iii Zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne)

Proponujemy ustanowienie instrumentu finansowego o charakterze dłużnym (pożyczki) w układzie dwuwariantowym, zróżnicowanym kwotowo. Rozwiązanie to ma na celu zarezerwowanie alokacji pożyczkowej dla mniejszych kategorii wielkościowych przedsiębiorstw – na mniejsze wartościowo inwestycje. Natomiast zakres jednego

⁹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

z instrumentów, co do zasady otwartego na potrzeby inwestycyjne większych kategorii przedsiębiorców (firmy średniej wielkości i *small mid-caps*) oraz procesy inwestycyjne o większej skali – o bardziej kompleksowym charakterze. Jednocześnie instrumenty te wyposażamy w określony układ preferencji i umorzeń (zarysy proponowanych instrumentach przedstawiamy w dwóch kolejnych tabelach).z

Tabela 33. Zarys proponowanego instrumentu finansowego – instrument 1

CP1 / CS iii	Duża pożyczka rozwojowa (tytuł roboczy)		
Typ instrumentu	Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost konkurencyjności opartej na innowacyjności, wzroście produktywności, zastosowaniu nowych modeli biznesowych. • Wspieranie sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw oraz <i>small mid-caps</i>⁹¹. • Ukierunkowanie inwestycji przedsiębiorstw pod kątem realizacji strategii Dolnośląskich Specjalizacji Regionalnych. 		
Wielkość jednostkowej transakcji (PLN)	Min.	Max.	Zapadalność (max.)
	Powyżej 500 000 zł	5 000 000 zł ⁹²	7 lat

⁹¹ Stosownie do obecnych regulacji, wsparcie działań inwestycyjnych może wykraczać poza wąską definicję MŚP (zgodnie z Zaleceniem Komisji 2003/361/WE z 2003 r. w sprawie definicji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.Urz. L 124, str. 36). Dopuszczalne jest wspieranie inwestycji dokonywanych przez „małe spółki o średniej kapitalizacji” (*small mid-caps*) oraz „spółki o średniej kapitalizacji” (*mid-caps*), o ile formę wsparcia stanowią instrumenty finansowe. Dopuszczalne jest również wspieranie inwestycji dokonywanych przez spółki o średniej kapitalizacji, przeznaczonych na rozwijanie i wzmacnianie zdolności badawczych i innowacyjnych lub wykorzystywanie zaawansowanych technologii (art. 5 ust. 2 lit. c) i d) Rozporządzenia (UE) 2021/1058 w sprawie EFRR). Przy czym, „małe spółki o średniej kapitalizacji” oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 499 pracowników, niebędące MŚP; „spółki o średniej kapitalizacji” oznaczają podmioty zatrudniające nie więcej niż 3 000 pracowników, niebędące MŚP ani małymi spółkami o średniej kapitalizacji (definicje na podstawie art. 2 pkt 6) i 7) Rozporządzenia (UE) 2015/2017 w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, Europejskiego Centrum Doradztwa Inwestycyjnego i Europejskiego Portalu Projektów Inwestycyjnych oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) nr 1291/2013 i (UE) nr 1316/2013 – Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych).

⁹² Jest to wartość oszacowana i proponowana (do ustalenia w dalszym toku prac). Dokonując tego oszacowania uwzględniliśmy dane z dwóch zakrojonych na szeroką skalę programów krajowych, w których instrumentem finansowania był kredyt przeznaczony na finansowanie przedsięwzięć, opartych na pierwiastku innowacyjności (działanie 3.2.2 Kredyt na innowacje technologiczne – POIR oraz 3.2.3 Fundusz gwarancyjny wsparcia innowacyjnych przedsiębiorstw – Program Gwarancji Biznesmax). Dane sprawozdawcze (2021 r., 30.06) wskazują, że w przypadku kredytu technologicznego, średnia wartość dofinansowanego kredytu ukształtowała się na poziomie 7,4 mln zł (średnia dla portfela 609 kredytów, wspartych od początku realizacji programu tj. od IV kwartału 2016 r.; inne średnie: kredyty mikrofirm = 3,6 mln zł, małych = 6,4 mln zł, średnich = 8,6 mln zł). Z kolei w programie Gwarancji Biznesmax, średnia wielkość zagwarantowanego kredytu ukształtowała się na poziomie ok. 3,1 mln zł (średnia dla portfela 1 305 kredytów udzielonych od początku realizacji programu <koniec 2017 r.> do końca 2021 r.; dane na podstawie „Efekty programu Gwarancji Biznesmax z dotacją – raport z badania 2021”, BGK 2022, str. 5). Średnie ogółem dla obu programów można ustalić, jako górną

Typy finansowanych projektów	<ul style="list-style-type: none"> • Inwestycje związane z wdrożeniami wyników prac badawczo-rozwojowych (wypracowany samodzielnie lub nabytych), • Inwestycje zapewniające wzrost produktywności przedsiębiorstwa, • Inwestycje prowadzące do zmiany modelu biznesowego na cyfrowy (cyfryzacja), • Inwestycje mające na celu wdrożenie modelu biznesowego w myśl założeń koncepcji Przemysłu 4.0 – kompleksowa automatyzacja / robotyzacja procesów w przedsiębiorstwie, • Inwestycje w zakresie rozbudowy zakładu i zdolności produkcyjnych.
Wsparcie bezzwrotne (opcjonalnie)⁹³	<ul style="list-style-type: none"> • Umorzenie (maksymalnie) 20% kapitału pożyczki: <ul style="list-style-type: none"> – 10% umorzenia z tytułu wdrożenia wyników działalności B+R, skutkującego innowacją produktową lub procesową, – 10% umorzenia z tytułu innowacji produktowej lub procesowej w skali co najmniej rynku krajowego.
Odbiorcy ostateczni	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy oraz podmioty typu <i>small mid-caps</i> (siedziba lub miejsce inwestycji w granicach województwa dolnośląskiego).
Oprocentowanie i inne opłaty	Preferencyjne (50% stopy referencyjnej), stałe.

/ dolną granicę dla oszacowania niniejszego instrumentu (poszukując w ten sposób średniej „przedziałowej”). Tak też, uczyniliśmy w tym przypadku, co doprowadziło do ustalenia ww. propozycji (5 mln zł). Ustalając tę wartość braliśmy także pod uwagę wielkość przewidywanej alokacji na instrumenty finansowe w FEDS – chodziło tu o to, aby można było (w ramach danej alokacji) przewidywać zbudowanie odpowiednio liczego portfela pożyczek, tak aby instrument mógł cieszyć się odpowiednim zainteresowaniem pośredników.

⁹³ Do rozważenia / podjęcia ostatecznej decyzji na dalszym etapie prac, pozostawiamy uwzględnienie w katalogu wsparcia bezzwrotnego instrumentu dotacji przygotowawczej przeznaczonej na zakup usług doradczych, wspomagających wypracowanie nowego modelu funkcjonowania przedsiębiorstwa (w zakresie cyfryzacji, automatyzacji, robotyzacji, zapewnienia bezpieczeństwa środowiskowego oraz zasad gospodarki o obiegu zamkniętym). Propozycja do dyskusji: dotacja przygotowawcza w wysokości (max) 50 tys. zł, a w przypadku przedsięwzięć o wartości ponad 1 mln zł do 100 tys. zł. Rozwiązanie takie może zachęcać do podejmowania projektów bardziej kompleksowych. Z drugiej strony będzie komplikować proces wdrożeniowy. Ponadto (podczas panelu z Zamawiającym, 24.04), zwracano uwagę na niekorzystne doświadczenia z wdrażania działań wspierających, związanych z tworzeniem nowych modeli biznesowych (działanie 1.4 RPO WD); artykułowano także kwestię komplikacji procesu wdrożeniowego.

Ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym	Wsparcie bezzwrotne w ramach CP 1 dotyczyć będzie innych typów projektów.
Inne charakterystyki	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość sfinansowania 100% nakładów inwestycyjnych, • Karencja do 12 miesięcy (w wybranym okresie). • Przedsięwzięcia inwestycyjne mieszczące się w katalogu Dolnośląskich Inteligentnych Specjalizacji.
Łączna alokacja na cel szczegółowy (euro)	70 234 486
Proponowana alokacja na instrument finansowy (euro)	28 000 000

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 34. Zarys proponowanego instrumentu finansowego – instrument 2

CP1 / CS iii	Mała pożyczka rozwojowa (tytuł roboczy)		
Typ instrumentu	Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu	<ul style="list-style-type: none"> • Wzrost konkurencyjności opartej na innowacyjności, wzroście produktywności, zastosowaniu nowych modeli biznesowych. • Wspieranie sektora mikro i małych przedsiębiorstw. 		
Wielkość jednostkowej transakcji (PLN)	Min.	Max.	Zapadalność (max.)
	50 000 zł	500 000 zł	7 lat
Typy finansowanych projektów	<ul style="list-style-type: none"> • Inwestycje związane z wdrożeniami wyników prac badawczo-rozwojowych (wypracowanych samodzielnie lub nabytych), • Inwestycje zapewniające wzrost produktywności przedsiębiorstwa, • Inwestycje prowadzące do zmiany modelu biznesowego na cyfrowy (cyfryzacja), • Inwestycje mające na celu wdrożenie modelu biznesowego w myśl założeń koncepcji Przemysłu 4.0 – kompleksowa automatyzacja / robotyzacja procesów w przedsiębiorstwie, • Inwestycje w zakresie rozbudowy zakładu i zdolności produkcyjnych. 		

Wsparcie bezzwrotne (opcjonalnie)⁹⁴	<ul style="list-style-type: none"> • Umorzenie (maksymalnie) 20% kapitału pożyczki: <ul style="list-style-type: none"> – 10% umorzenia z tytułu wdrożenia wyników działalności B+R, skutkującego innowacją produktową lub procesową, – 10% umorzenia z tytułu innowacji produktowej lub procesowej w skali co najmniej rynku krajowego.
Odbiorcy ostateczni	Mikro, mali i średni przedsiębiorcy (siedziba lub miejsce inwestycji w granicach województwa dolnośląskiego).
Oprocentowanie i inne opłaty	Preferencyjne (50% stopy referencyjnej), stałe.
Ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym	Wsparcie bezzwrotne w ramach CP 1 dotyczyć będzie innych typów projektów.
Inne charakterystyki	<ul style="list-style-type: none"> • Możliwość sfinansowania 100% nakładów inwestycyjnych, • Karencja do 12 miesięcy (w dowolnie wybranym okresie).
Łączna alokacja na cel szczegółowy (euro)	70 234 486
Proponowana alokacja na instrument finansowy (euro)	15 900 000

Źródło: opracowanie własne.

6.2 Efektywność energetyczna (CS 2i Promowanie działań na rzecz efektywności energetycznej)

W obszarze efektywności energetycznej, proponujemy zastosowanie w ramach FEDS 2021-2027 dwóch instrumentów mieszanych: Pożyczki z premią na poprawę efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, oraz Ekopożyczki z premią dla przedsiębiorstw.

Pożyczka z premią na poprawę efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym stanowić ma podstawowe narzędzie wsparcia projektów modernizacji energetycznej budynków wielorodzinnych w regionie. Instrument ten co do zasady stanowić ma kontynuację wdrażanej przez Alior Bank w obecnej perspektywie finansowej pożyczki dla sektora mieszkaniowego, z zachowaniem jego kluczowych z perspektywy odbiorców zalet (tj.

⁹⁴ Komentarz analogiczny jak w przypadku „Dużej pożyczki rozwojowej).

preferencyjnego, stałego oprocentowania i długiego okresu spłaty), i modyfikacjami wynikającymi z aktualnych wyzwań i zdobytych doświadczeń.

Proponujemy, by pożyczka ta finansowała szeroki zakres inwestycji prowadzących do poprawy efektywności energetycznej, w tym m.in. termomodernizację budynków, wymianę źródła ciepła na niskoemisyjne lub podłączenie do sieci ciepłowniczej, wymianę oświetlenia i wind na energooszczędne, instalacje OZE (w tym z wykorzystaniem formuły prosumenta zbiorowego), modernizację instalacji CO / CWU i inne. W naszej ocenie należy również pozwolić na finansowanie inwestycji dodatkowych, niezwiązanych bezpośrednio ze zwiększeniem efektywności energetycznej (np. w postaci kosztów dodatkowych do 20% kosztów projektu), tak by umożliwić kompleksowy remont w ramach 1 źródła finansowania (np. z odmalowaniem klatek schodowych itp.).

Dla zwiększenia atrakcyjności pożyczki i lepszego dostosowania do specyficznych potrzeb różnych grup odbiorców, proponujemy wprowadzenie komponentu umorzeniowego, w wysokości maksymalnie do 50% kwoty pożyczki. Wielkość umorzenia byłaby zależna m.in. od wysokości osiągniętej poprawy efektywności energetycznej i ewentualnej wymiany nieefektywnego źródła ciepła. Jednocześnie, większe umorzenie przysługiwałoby w projektach dotyczących budynków objętych ochroną konserwatorską, z powodu mniejszej opłacalności ich termomodernizacji (a w konsekwencji wydłużonego okresu zwrotu z inwestycji). Dodatkowo, w celu zaadresowania problemu ubóstwa energetycznego mieszkańców, proponujemy zastosowanie dodatkowego umorzenia w przypadku termomodernizacji budynków zamieszkałych przez osoby zagrożone tym zjawiskiem⁹⁵. Szczegółowe rozwiązania w zakresie umorzeń powinny dążyć do tego, by wzrost składki na fundusz remontowy mieszkańców był w przybliżeniu równy osiągniętym oszczędnościom w kosztach zużycia energii, a okres zwrotu nie przekraczał 15 lat. Jednocześnie, proponujemy objąć wsparciem dotacyjnym koszty przygotowania audytu energetycznego, który stanowi istotną barierę wejścia szczególnie dla małych wspólnot mieszkaniowych.

Istnieje również możliwość rozszerzenia zakresu pożyczki na budynek użyteczności publicznej. Konkluzje z Rozdziału 5 wskazują, że w tym obszarze zasadne jest wsparcie w formie dotacji (do 70%), lub istotnego komponentu bezzwrotnego w ramach instrumentu finansowego (do 50%, z możliwością preferencyjnego oprocentowania). W przypadku objęcia tego typu budynków wsparciem w formie instrumentu mieszanego, rekomendujemy zastosowanie umorzeń zbliżonych do maksymalnego poziomu 50%, których część powinna być zależna od osiągniętego efektu energetycznego. Na obecnym etapie, m.in. z uwagi na

⁹⁵ W naszej ocenie żadne z dostępnych rozwiązań w zakresie pomiaru ubóstwa energetycznego nie jest idealne, ostatecznie skłaniamy się jednak w kierunku rozwiązania opartego na badaniu klasy energetycznej budynku (zakładając największe zagrożenie ubóstwem w przypadku budynków o najniższej klasie). Wielkość umorzenia byłaby wówczas zależna od początkowej klasy energetycznej budynku (np. największe umorzenie dla klasy E, nieco mniejsze – dla klasy D, pozostałe klasy bez umorzeń). Dodatkowo, takie podejście zwiększałoby bodźce do termomodernizacji w pierwszej kolejności budynków o najniższej efektywności energetycznej.

dużą alokację przeznaczoną na budynku użyteczności publicznej (77 mln euro), która może być trudna do rozdystrybuowania przez pośrednika finansowego, nie zaproponowaliśmy wprowadzenia tego rozwiązania.

Tabela 35. Zarys proponowanego instrumentu finansowego - Pożyczka z premią na poprawę efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym

CP2 / CS i		Pożyczka z premią na poprawę efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym	
Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany	
Cel instrumentu		Zwiększenie efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym	
Wielkość jednostkowej transakcji (PLN)	Min.	Max.	Zapadalność (max.)
		-	10 mln zł ⁹⁶
Typy finansowanych projektów		Modernizacja energetyczna budynków, w tym m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • Termomodernizacja budynków • Modernizacja instalacji CO/CWU • Wymiana/modernizacja źródeł ciepła, podłączenie do sieci ciepłowniczej • Instalacje OZE (na części wspólne + prosument zbiorowy), magazyny energii • Wymiana oświetlenia na energooszczędne • Wymiana wind na energooszczędne • Inne wydatki wpływające na wzrost efektywności energetycznej / oszczędność zużycia energii • Koszty dodatkowe (do 20% kosztów projektu)⁹⁸ 	
Wsparcie bezzwrotne		<ul style="list-style-type: none"> • Dotacja na wykonanie audytu energetycznego (i ewentualnie innej wymaganej dokumentacji technicznej). • Umorzenie do 50% pożyczki, zależne od: 	

⁹⁶ Maksymalna kwota została zwiększona do 10 mln zł, tak by umożliwić realizację w ramach jednego projektu termomodernizacji większej liczby budynków, w środowisku dynamicznie rosnących cen w budownictwie (materiały budowlane, koszty pracy itp.).

⁹⁷ Opcjonalnie, możliwe skrócenie do 15 lat, jeśli ułatwi to wybór PF; jednak z punktu widzenia odbiorców ostatecznych, dłuższy okres umożliwia zmniejszenie obciążenia ratą kredytu i zapobiega nadmiernemu wzrostowi składki na fundusz remontowy.

⁹⁸ Ostateczna wysokość kosztów dodatkowych do decyzji IZ; w uwagach do Umowy Partnerstwa KE rekomenduje tylko 5% limit.

	<ul style="list-style-type: none"> - osiągniętego wzrostu efektywności energetycznej⁹⁹. - występowania problemu ubóstwa energetycznego wśród mieszkańców - objęcia budynku ochroną konserwatorską - wymiany/modernizacji nieefektywnego źródła ciepła lub podłączenia do sieci ciepłowniczej
Odbiorcy ostateczni	Właściciele budynków mieszkalnych wielorodzinnych (w tym wspólnoty mieszkaniowe, TBS-y, osoby fizyczne, spółki prawa handlowego, w przypadku uzyskania odstępstwa od linii demarkacyjnej – spółdzielnie mieszkaniowe)
Oprocentowanie i inne opłaty	Preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania
Ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym	Brak
Inne charakterystyki	Wymóg przeprowadzenia audytu energetycznego Minimalne wymagania co do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego – możliwe finansowanie do 100% kosztów kwalifikowalnych ¹⁰⁰
Łączna alokacja na cel szczegółowy (euro)	143 597 895
Proponowana alokacja na instrument finansowy (euro)	30 296 135

Źródło: opracowanie własne.

Ekopożyczka z premią dla przedsiębiorstw ma stanowić podstawy instrument wsparcia projektów ukierunkowanych na poprawę efektywności energetycznej w mikro i małych firmach. Stanowić będzie kontynuację wdrażanej w tej perspektywie Pożyczki na efektywność energetyczną MŚP, z zachowaniem jej kluczowych parametrów (w tym preferencyjnego oprocentowania i relatywnie długiego okresu zapadalności), z jednoczesnym dodaniem komponentu umorzeniowego.

Ekopożyczka z premią ma umożliwić finansowanie szerokiego katalogu inwestycji związanych z poprawą efektywności energetycznej w mikro i małych firmach, w tym termomodernizacji budynków przedsiębiorstwa, wymianę lub modernizację nieefektywnych źródeł ciepła, zakup energooszczędnych linii produkcyjnych, odzyskiwanie energii w procesie produkcyjnym,

⁹⁹ Wzrost efektywności energetycznej wykazywany na podstawie audytu ex-post (lub potwierdzenia realizacji projektu zgodnie z założeniami z projektem budowlanym przygotowanym na podstawie audytu ex-ante).

¹⁰⁰ O ile wymóg wyższego wkładu własnego nie wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej.

wymianę oświetlenia na energooszczędne, czy (uzupełniająco) – instalacje OZE (w tym z magazynami energii).

Proponujemy w celu zwiększenia atrakcyjności pożyczki, wprowadzenie niewielkiego komponentu umorzeniowego (do ok. 20%), zależnego od osiągniętego efektu energetycznego. Przy czym wysokość umorzenia należy traktować elastycznie, potencjalnie dostosowując ją do zmieniającej się sytuacji rynkowej. Umorzenie powinno motywować do realizacji projektów o większej oszczędności energii¹⁰¹. Należy również rozważyć, czy z umorzeń nie wyłączyć inwestycji polegających na prostej wymianie maszyn produkcyjnych na bardziej energooszczędne, dla których okres zwrotu z inwestycji, przy preferencyjnym oprocentowaniu, powinien być akceptowalny z perspektywy przedsiębiorców.

Dodatkowo, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego na sfinansowanie kosztów audytu energetycznego. Takie rozwiązanie znacząco zmniejszy barierę wejścia szczególnie mniejszych przedsiębiorstw.

Tabela 36. Zarys proponowanego instrumentu finansowego - Ekopożyczka z premią dla przedsiębiorstw

CP2 / CS i		Ekopożyczka z premią dla przedsiębiorstw	
Typ instrumentu		Finansowy / Mieszany	
Cel instrumentu		Instrument przeznaczony dla mikro i małych przedsiębiorstw.	
Wielkość jednostkowej transakcji (PLN)	Min.	Max.	Zapadalność (max.)
	-	5 mln zł	15 lat
Typy finansowanych projektów		Modernizacja energetyczna przedsiębiorstw, w tym m.in.: <ul style="list-style-type: none"> • Modernizacja energetyczna budynków w przedsiębiorstwach • Wymiana lub modernizacja nieefektywnych źródeł ciepła • Zastosowanie energooszczędnych technologii produkcji (w tym zakup energooszczędnych linii produkcyjnych) • Odzyskiwanie energii w procesie produkcyjnym 	

¹⁰¹ Brano pod uwagę również, czy z umorzeń nie wyłączyć inwestycji polegających na prostej wymianie maszyn produkcyjnych na bardziej energooszczędne, dla których okres zwrotu z inwestycji, przy preferencyjnym oprocentowaniu, powinien być akceptowalny z perspektywy przedsiębiorców. Ostatecznie jednak nie zdecydowaliśmy się na tego typu rozwiązanie, tak by uniknąć pewnych komplikacji wdrożeniowych związanych np. z koniecznością rozdzielania kosztów w przypadku inwestycji obejmujących zarówno wymianę maszyn, jak i termomodernizację budynków lub inne rodzaje inwestycji zwiększających efektywność energetyczną.

	<ul style="list-style-type: none"> • Wymiana oświetlenia na energooszczędne • Budowa i przebudowa instalacji OZE wraz z magazynami energii (uzupełniająco)¹⁰² • Inne wydatki wpływające na wzrost efektywności energetycznej
Wsparcie bezzwrotne	<ul style="list-style-type: none"> • Dotacja na wykonanie audytu energetycznego (i ewentualnie innej wymaganej dokumentacji technicznej). • Umorzenie do 20% pożyczki, zależne od osiągniętego wzrostu efektywności energetycznej
Odbiorcy ostateczni	Mikro i małe przedsiębiorstwa
Oprocentowanie i inne opłaty	Preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania
Ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym	Brak
Inne charakterystyki	Wymóg przeprowadzenia audytu energetycznego Minimalne wymagania co do wkładu własnego odbiorcy ostatecznego – możliwe finansowanie do 100% kosztów kwalifikowalnych ¹⁰³
Łączna alokacja na cel szczegółowy (euro)	143 597 895
Proponowana alokacja na instrument finansowy (euro)	15 000 000

Źródło: opracowanie własne.

6.3 Energia z OZE (CS 2ii Promowanie odnawialnych źródeł energii)

W obszarze wsparcia energii z OZE, proponujemy zastosowanie pożyczki OZE z premią. Stanowiłaby ona kontynuację relatywnie dobrze przyjętej na rynku Pożyczki OZE wdrażanej w ramach obecnej perspektywy finansowej, z dodaniem komponentu bezzwrotnego w przypadku określonych inwestycji. Celem tego instrumentu będzie szeroko pojęty wzrost produkcji energii elektrycznej i ciepłej ze źródeł OZE.

W ramach Pożyczki OZE z premią finansowane będą instalacje OZE produkujące energię elektryczną i/lub ciepłą na własne potrzeby i na sprzedaż, a także magazyny energii i potencjalnie również stacje ładowania samochodów elektrycznych. Wsparcie kierowane będzie do szerokiej grupy odbiorców, w tym m.in. przedsiębiorców, JST, NGO, spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych i innych.

¹⁰² Przy czym warto szczegółowo określić, jak duży może być komponent OZE w całym projekcie (np. nie większy, niż 50%).

¹⁰³ O ile wymóg wyższego wkładu własnego nie wynika z przepisów dotyczących pomocy publicznej.

W celu zwiększenia atrakcyjności pożyczki i zaadresowania aktualnych wyzwań, proponujemy wprowadzenie komponentu umorzeniowego, o wysokości maksymalnie do 50% kwoty pożyczki. Przy czym umorzenie to byłoby oferowane jedynie w przypadku instalacji produkujących energię na własne potrzeby. Umorzenie byłoby wyższe w przypadku instalacji OZE do produkcji energii cieplnej, których opłacalność jest ograniczona (np. pomp ciepła). Ze względu na społeczne korzyści z inwestycji oraz potencjał do pełnienia roli wzorcowej, promującej wykorzystanie OZE, proponujemy zwiększenie wysokości umorzeń dla projektów dotyczących budynków użyteczności publicznej.¹⁰⁴

W przypadku mikroinstalacji fotowoltaicznych, dodatkowy komponent umorzeniowy powinien ponownie skrócić okres zwrotu z inwestycji, po jego wydłużeniu wskutek zmian legislacyjnych (zastąpienie systemu opustów systemem tzw. net-billingu). Proponujemy również dodatkowe umorzenie dla projektów obejmujących zakup magazynu energii (w tym polegające na zamianie energii na inny rodzaj), które wciąż są relatywnie mało opłacalne (choć ich opłacalność rośnie w nowym systemie), a które pełnią kluczową rolę w zwiększeniu autokonsumpcji produkowanej energii bez konieczności oddawania jej do sieci.

W przypadku instalacji produkujących energię na sprzedaż, proponujemy kontynuację wsparcia w postaci preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, bez dodatkowych umorzeń. Zakładamy, że wsparcie w tym obszarze będzie dotyczyło głównie farm fotowoltaicznych, których opłacalność przy obecnych cenach energii jest wystarczająca bez komponentu bezzwrotnego. Jednocześnie, silnie rekomendujemy podjęcie negocjacji w celu umożliwienia finansowania budowy farm fotowoltaicznych przynajmniej o mocy 1 MW na poziomie regionalnym, gdyż obecne zapisy linii demarkacyjnej mogą wyeliminować farmy fotowoltaiczne z możliwości korzystania z pożyczki OZE.¹⁰⁵

Tabela 37. Zarys proponowanego instrumentu finansowego - Pożyczka OZE z premią

CP2 / CS ii	Pożyczka OZE z premią		
Typ instrumentu	Finansowy / Mieszany		
Cel instrumentu	Wzrost produkcji energii elektrycznej i cieplnej z OZE		
	Min.	Max.	Zapadalność (max.)

¹⁰⁴ W przypadku budynków użyteczności publicznej, wysoka opłacalność inwestycji w OZE i relatywnie krótki okres zwrotu z inwestycji stanowi istotny argument za zastosowaniem instrumentu mieszanego, a nie typowo dotacyjnego. Takie rozwiązanie uwzględnia zalecenia KE, by w projektach generujących dochód lub oszczędności stosować instrumenty finansowe, a jednocześnie generuje wystarczająco silny w naszej ocenie efekt zachęty, by skłonić JST i innych zarządców budynków użyteczności publicznej do inwestycji w OZE. Jednocześnie, poprzez możliwość finansowania do 100% inwestycji, pozwala na de facto „bezkosztową” inwestycję ze strony JST, gdzie przy znacznym umorzeniu rata kapitałowa powinna być w pełni pokrywana przez oszczędności w rachunkach za energię.

¹⁰⁵ Alternatywnie, możliwa jest próba ominięcia demarkacji poprzez utworzenie klastra energii - w linii demarkacyjnej i FEDS zawarte jest wyłączenie z przyjętych limitów inwestycji realizowanych przez klastry energii i spółdzielnie energetyczne.

Wielkość jednostkowej transakcji	-	10 mln zł	10 lat (instalacje do 50 kW) 15 lat (instalacje pow. 50 kW)
Typy finansowanych projektów	<p>Instalacje OZE (mikro i małe) produkujące energię elektryczną i/lub ciepłą¹⁰⁶, w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instalacje OZE produkujące energię na własne potrzeby • Instalacje OZE produkujące energię na sprzedaż • Magazyny energii (jako uzupełnienie instalacji OZE) • Stacje ładowania samochodów elektrycznych (uzupełniająco)¹⁰⁷ 		
Wsparcie bezzwrotne	<p>Umorzenie do 50% pożyczki dla podmiotów produkujących energię na własne potrzeby, zależne od:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uwzględnienia budowy magazynu energii • Rodzaju projektu (czy dotyczy budynków użyteczności publicznej) • Rodzaju produkowanej energii (wyższe dla energii ciepłej) 		
Odbiorcy ostateczni	Inwestorzy (w tym przedsiębiorcy) chcący wybudować na terenie województwa instalację wytwarzającą energię z OZE		
Oprocentowanie i inne opłaty	Rynkowe lub preferencyjne, stałe w całym okresie kredytowania.		
Ew. demarkacja ze wsparciem bezzwrotnym	Na podstawie grupy odbiorców ostatecznych (dotacje dla projektów dotyczących budynków jednorodzinnych)		
Inne charakterystyki	Maksymalnie uproszczone formalności dla inwestycji do 50 kW		
Łączna alokacja na cel szczegółowy (euro)	47 617 243		
Proponowana alokacja na instrument finansowy (euro)	32 000 000		

Źródło: opracowanie własne.

¹⁰⁶ W tym instalacje kogeneracyjne, np. biogazownie

¹⁰⁷ Sugerujemy uwzględnienie tego typu wsparcia w FEDS 2021-2027.

7 Tabela wniosków i rekomendacji

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
<p>W dziedzinach interwencji w Priorytecie 1 FEDS, potencjał do stosowania instrumentów finansowych identyfikujemy w CS iii (zwiększenie wzrostu i konkurencyjności MŚP /.../). Projekty wspierające bezpośrednio inwestycje przedsiębiorstw generują dochody oraz obciążone są przeciętnym (standardowym) ryzykiem inwestycyjnym, co uzasadnia stosowanie instrumentów finansowych. Natomiast, w typach projektów, charakterystycznych dla pozostałych celów szczegółowych potencjału takiego nie identyfikujemy. Wynika to z poziomu ryzyka (bardzo wysokie) w przypadku wspierania działalności B+R przedsiębiorstw (CS i) lub też projekty mają charakter systemowy (CS iv i niektóre typy projektów w ramach CS</p>	<p>Rozwój przedsiębiorczości MŚP (CS 1iii)</p> <p>W dziedzinie wspierania inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw, powodujących wzrost ich innowacyjności i podnoszących konkurencyjność rekomendujemy ustanowienie dwóch instrumentów finansowych (dłużnych – pożyczki), wspierających podobne dziedziny inwestycji, ale o odmiennych niektórych parametrach.</p> <p>Oba instrumenty przeznaczone będą dla sektora MŚP, przy czym różnicować się będą skalą dostępnego finansowania. Jeden z instrumentów – „Duża pożyczka rozwojowa” przeznaczony będzie dla firm MŚP oraz tzw. „small mid-caps”, natomiast drugi tj.</p>	IZ FEDS	<p>Zaprogramowanie instrumentów w finansowych w sferze wspierania inwestycji przedsiębiorstw (CS iii).</p> <p>W pozostałych przypadkach wsparcie bezzwrotne.</p>	31 grudnia 2022 r.	Programowa operacyjna	Przedsiębiorczość	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
iii), albo dotyczą one sfery publicznej (CS ii – rozwój e-usług publicznych).	<p>„Mała pożyczka rozwojowa” tylko dla MŚP. Ponadto, warunkiem pozyskania „Dużej pożyczki rozwojowej” będzie wpisywanie się finansowanego projektu w zakres DSI.</p> <p>Oba proponowane instrumenty powinny być skonfigurowane jako rozwiązania mieszane, obejmujące umorzenia, (maksymalnie 20% kapitału pożyczkowego) dostępne z tytułu specjalnego charakteru inwestycji (inwestycje związane z wdrażaniem wyników prac B+R, prowadzące do innowacji produktowej lub procesowej oraz inwestycje generujące innowacje produktowe lub procesowe co najmniej na poziomie krajowym.</p> <p>Konfiguracja instrumentów powinna uwzględniać określone preferencje – w szczególności w zakresie oprocentowania.</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	W pozostałych typach projektów, objętych celami szczegółowymi CP 1, rekomendowane jest stosowanie bezzwrotnych form wsparcia (dotacje).							
W projektach z obszaru energetyki w Priorytecie 2 FEDS , ze względu na generowane oszczędności w kosztach zużycia energii lub przychodów z jej sprzedaży, istnieje potencjał do wykorzystania instrumentów finansowych. Jednocześnie, argumentem za zastosowaniem komponentu bezzwrotnego lub wsparciem czysto dotacyjnym jest relatywnie długi okres zwrotu z niektórych inwestycji i konieczność wygenerowania odpowiedniego efektu zachęty, a także kwestie wdrożeniowe.	W CS 2i, w przypadku projektów kompleksowej modernizacji energetycznej budynków użyteczności publicznej, rekomendujemy wsparcie dotacyjne lub mieszane ze znaczącym (do 50%) komponentem bezzwrotnym. W obszarze zwiększenia efektywności energetycznej w sektorze mieszkaniowym, rekomendujemy przede wszystkim instrumenty mieszane (ze zwiększonym umorzeniem dla budynków zabytkowych). Dodatkowy komponent umorzeniowy rekomendujemy przy wsparciu budynków zamieszkałych przez osoby zagrożone ubóstwem energetycznym. W przypadku mieszkań	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji lub instrumentów w finansowych.	31 grudnia 2022 r.	Programowa operacyjna	Energetyka, transport, środowisko.	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>komunalnych, proponujemy zastosowanie wsparcia dotacyjnego. W przypadku firm sektora MŚP, rekomendujemy wsparcie w formie preferencyjnie oprocentowanych pożyczek, potencjalnie z niewielkim komponentem bezzwrotnym. Z kolei w obszarze OZE (CS 2ii) rekomendujemy zastosowanie instrumentów finansowych, w tym preferencyjnych pożyczek na wsparcie zawodowych źródeł OZE, oraz instrumentów mieszanych dla podmiotów produkujących energię na własne potrzeby (z dodatkowym umorzeniem za magazyny energii i dla budynków użyteczności publicznej). Umorzenie byłoby wyższe w przypadku instalacji OZE do produkcji energii cieplnej (np. pomp ciepła). W przypadku projektów kierowanych do</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>budynków jednorodzinnych, proponujemy wsparcie w formule grantów o obniżonej intensywności (do 50%), optymalnie ukierunkowane na łączenie instalacji fotowoltaicznych z pompami ciepła.</p> <p>W pozostałych obszarach w Priorytecie 2 proponujemy zastosowanie finansowania bezzwrotnego.</p>							
W ramach Priorytetu 3 FEDS finansowane projekty mają w olbrzymiej większości cele niedochodowe, ukierunkowane na poprawę jakości świadczonych usług publicznych.	W ramach CS 3ii proponujemy pozostać przy finansowaniu bezzwrotnym.	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa operacyjna	Transport, środowisko	FEDS	
Projekty mające być finansowane w ramach Priorytetu 4 są dość zróżnicowane i tylko ich niewielka mniejszość ma potencjalnie dochodowy charakter.	W CS 4v wobec niezbyt dobrej sytuacji finansowej SP ZOZ, faktu, że wspierane będą podmioty służby zdrowia, które świadczą usługi w ramach NFZ oraz w wielu przypadkach wysokiego poziomu zadłużenia rekomendujemy zastosowanie instrumentów	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa operacyjna	Transport, zdrowie	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	bezwrotnych. W ramach CS 4vi planowane w ramach FEDS typy projektów nie mają charakteru komercyjnego, będzie to bowiem niekomercyjna infrastruktura ogólnodostępna, stąd też powinny być finansowane bezzwrotnie.							
Planowane wsparcie w ramach Priorytetu 5 obejmuje szeroki wachlarz możliwych do realizacji inwestycji, które będą wdrażane z wykorzystaniem ZIT/IIT. Zakres planowanego wsparcia wskazuje na realizację przedsięwzięć, które nie wykazują potencjału do generowania przychodów ani bezpośrednich oszczędności, co jest głównym wyznacznikiem w przypadku zasadności wdrażanych instrumentów finansowych, a ponadto większość z planowanych inwestycji będzie miała charakter ogólnodostępny i będą	Chociaż wykazano, że istnieje pewna luka w zakresie finansowania inwestycji publicznych i ograniczona (ale istniejąca) skłonność do finansowania pewnych przedsięwzięć samorządowych z wykorzystaniem preferencyjnego wsparcia zwrotnego, wydaje się że potencjał ten jest zbyt niski aby uruchamiać instrument finansowy.	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa	Rozwój regionalny i lokalny	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
realizowane przez podmioty publiczne.								
Olbrzymia większość projektów, mających być realizowanych w ramach Priorytetu 6 ma charakter niedochodowy, w przypadku zaś kilku typów projektów, które potencjalnie mogłyby być finansowane zwrotnie, zgodnie z postanowieniami linii demarkacyjnej, mają być one finansowane z poziomu krajowego.	W ramach CS4a wsparcie samozatrudnienia w formie IF ma być finansowane z poziomu krajowego, pozostałe typy projektów nie kwalifikują się zaś do finansowania w formie zwrotnej. W ramach CS4b planowany zakres wsparcia może być wyłącznie finansowany w formie bezzwrotnej, analogicznie w ramach CS4d, oraz 4h – w tym ostatnim przypadku potencjalnie kwalifikujące się do zastosowania instrumentów finansowych wsparcie ekonomii społecznej będzie finansowane w formie instrumentów finansowych z poziomu krajowego. Analogicznie, w ramach CS4i nie widzimy możliwości zastosowania innej formy wsparcia, niż dotacje. Z kolei w ramach CS 4k) zakres	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa operacyjna	Rynek pracy, przedsiębiorczość.	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	planowanego wsparcia, jak i doświadczenia we wdrażaniu podobnej interwencji w poprzednich okresach programowania wyraźnie wskazują na możliwość finansowania takich działań wyłącznie w sposób dotacyjny. Analogicznie w ramach CS 4I, zarówno charakter grup docelowych jak i typologia potencjalnych realizatorów wsparcia oraz sam charakter projektów nie spełniają żadnych przesłanek do objęcia tej interwencji wsparciem zwrotnym.							
Priorytet 7 wymaga intensywnego wsparcia rozwojowego, nawet jeśli nie będzie generował widocznych korzyści ekonomicznych. Zakres planowanego wsparcia ma wyraźny charakter wskazujący na konieczność wsparcia dotacyjnego.	Wsparcie edukacji przedszkolnej, kształcenia ogólnego i zawodowego (CS 4f) w większości nie spełnia przesłanek do objęcia instrumentem finansowym. Potencjalni prywatni inwestorzy (np. ośrodki wychowania przedszkolnego działające dla zysku) będą	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcie w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa operacyjna	Edukacja.	FEDS	

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	<p>prawdopodobnie stanowić niewielki odsetek beneficjentów, co z pewnością nie pozwoli na wytworzenie odpowiedniej masy krytycznej dla uruchomienia dedykowanego im instrumentu. Z kolei w przypadku CS 4g, mimo pozytywnych doświadczeń z pilotaży pożyczek na kształcenie w ramach POWER, wdrażanie IF w ramach CS 4g na poziomie regionalnym nie znajduje wystarczającego uzasadnienia. Instrument regionalny stanowiłoby wyraźną konkurencję dla wsparcia z poziomu krajowego, a znaczna część alokacji zostanie prawdopodobnie przeznaczona na wsparcie osób w niskich kwalifikacjach i osób starszych. Ponadto konieczny jest silny efekt</p>							

Wniosek	Rekomendacja	Adresat	Sposób wdrożenia	Termin wdrożenia	Klasa	Obszar tematyczny	Program operacyjny	Bieżący status rekomendacji
	zachęty aby popularyzować kształcenie osób dorosłych w regionie. Tą zachętą powinny być bezpłatne szkolenia.							
W Priorytecie 8 wdrażane jest wsparcie z FST, który zgodnie z założeniami rozporządzenia unijnego finansowany jest za pośrednictwem dotacji.	Priorytet 8 wdrażany musi być z wykorzystaniem wsparcia dotacyjnego.	IZ FEDS	Odpowiednie zaprojektowane wsparcia w formie dotacji.	31 grudnia 2022	Programowa operacyjna	rozwój regionalny i lokalny, energetyka	FEDS	