



Fundusze Europejskie  
dla Dolnego Śląska



Rzeczpospolita  
Polska

Dofinansowane przez  
Unię Europejską



**DOLNY  
ŚLĄSK**

## **RAPORT KOŃCOWY**

# **Badanie efektów wsparcia udzielanego za pomocą instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020**



Opracował zespół w składzie:

Andrzej Dziurdzik

Tomasz Klimczak

Adam Miller (koordynator badania)



Warszawa, grudzień 2025 r.

## **Zawartość**

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. WYKAZ SKRÓTÓW .....                                                                | 4  |
| 2. STRESZCZENIE .....                                                                 | 5  |
| 3. SUMMARY .....                                                                      | 10 |
| 4. WPROWADZENIE .....                                                                 | 14 |
| 5. METODYKA .....                                                                     | 15 |
| 6. Instrumenty finansowe z Priorytetu Inwestycyjnego 3c (Działanie 1.5).....          | 16 |
| 6.1.Charakterystyka produktów .....                                                   | 16 |
| 6.2.Popyt na produkt oraz profil wspartych podmiotów i projektów .....                | 17 |
| 6.3.Warunki udzielania wsparcia.....                                                  | 24 |
| 6.4.Bariery wdrożeniowe.....                                                          | 27 |
| 6.5.Rezultaty wsparcia.....                                                           | 31 |
| 6.6.Podsumowanie – ocena logiki interwencji .....                                     | 40 |
| 7. Instrumenty finansowe z Priorytetów Inwestycyjnych 4a, 4b, 4c.....                 | 42 |
| 7.1.Charakterystyka produktów .....                                                   | 42 |
| 7.2.Popyt oraz profil wspartych podmiotów i projektów .....                           | 43 |
| 7.3.Warunki udzielania wsparcia.....                                                  | 49 |
| 7.4.Bariery wdrożeniowe.....                                                          | 54 |
| 7.5.Rezultaty wsparcia.....                                                           | 60 |
| 7.6.Podsumowanie – ocena logiki interwencji .....                                     | 69 |
| 8. Instrument finansowy PI 8iii (Działanie 8.3).....                                  | 71 |
| 8.1.Charakterystyka produktu .....                                                    | 71 |
| 8.2.Popyt na produkt oraz profil wspartych podmiotów i projektów .....                | 72 |
| 8.3.Warunki udzielania wsparcia.....                                                  | 75 |
| 8.4.Bariery wdrożeniowe.....                                                          | 77 |
| 8.5.Rezultaty wsparcia.....                                                           | 78 |
| 8.6.Podsumowanie – ocena logiki interwencji .....                                     | 81 |
| 9. Przyjęty model wdrażania.....                                                      | 83 |
| 9.1.Trafność modelu wdrażania w kontekście potencjału pośredników i specyfiki rynku.. | 83 |
| 9.2.Ocena poziomu elastyczności w przyjętym modelu wdrażania.....                     | 84 |
| 10. Instrumenty z perspektywy finansowej 2021-2027 .....                              | 88 |
| 10.1. Pożyczka rozwojowa .....                                                        | 88 |

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 10.2. Gospodarka niskoemisyjna .....                                                        | 91  |
| 11. REKOMENDACJE.....                                                                       | 97  |
| 11.1. Produkty finansowe perspektywy finansowej 2021-2027 i 2027+ .....                     | 97  |
| 11.2. Polityka wyjścia z instrumentów finansowych, utworzonych w ramach RPO WD<br>2014-2020 | 99  |
| 12. Tabela rekomendacji.....                                                                | 104 |

## 1. WYKAZ SKRÓTÓW

Tabela 1 Wykaz skrótów zastosowanych w badaniu

| Skrót            | Rozwinięcie                                                                                                                                  |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| BGK              | Bank Gospodarstwa Krajowego                                                                                                                  |
| COVID-19         | Coronavirus Disease 2019 (choroba wywoływana przez koronawirusa SARS-CoV-2, po raz pierwszy zidentyfikowana w 2019 r.)                       |
| CATI             | Computer Assisted Telephone Interview (Ankieta realizowana drogą telefoniczną)                                                               |
| CAWI             | Computer Assisted Web Interview (Ankieta realizowana drogą internetową)                                                                      |
| DFR              | Dolnośląski Fundusz Rozwoju                                                                                                                  |
| EFS              | Europejski Fundusz Społeczny                                                                                                                 |
| FEDS             | Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska                                                                                                      |
| GUS              | Główny Urząd Statystyczny                                                                                                                    |
| ICT              | Information and Communication Technologies (technologie informacyjno-komunikacyjne).                                                         |
| IF               | Instrument finansowy                                                                                                                         |
| IK UP            | Instytucja Koordynująca Umowę Partnerstwa                                                                                                    |
| JST              | Jednostka samorządu terytorialnego                                                                                                           |
| MŚP              | Małe i średnie przedsiębiorstwa                                                                                                              |
| OZE              | Odnawialne źródła energii                                                                                                                    |
| PF               | Pośrednik Finansowy                                                                                                                          |
| PI               | Priorytet Inwestycyjny                                                                                                                       |
| RIS              | Regionalna Inteligentna Specjalizacja                                                                                                        |
| RPO WD 2014-2020 | Regionalny Program Operacyjny Województwa Dolnośląskiego na lata 2014-2020                                                                   |
| REGON            | Rejestr Gospodarki Narodowej – polski system identyfikacji podmiotów gospodarki narodowej, prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny (GUS). |
| SRWD 2030        | Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego do 2030 r.                                                                                      |
| UE               | Unia Europejska                                                                                                                              |
| UMWD             | Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego                                                                                               |
| ZIT              | Zintegrowane Inwestycje Terytorialne                                                                                                         |

Źródło: opracowanie własne

## 2. STRESZCZENIE

### Przedmiot i cel badania

Celem głównym badania było oszacowanie efektów wsparcia udzielanego za pomocą instrumentów finansowych udzielanych w ramach RPO WD 2014-2020. Równocześnie w badaniu przeanalizowano pierwsze doświadczenia związane z wdrażaniem produktów finansowych w FEDS 2021-2027.

### Metodyka

Badanie zrealizowano z wykorzystaniem szerokiego katalogu metod, który obejmował: analizę danych zastanych, wywiady z instytucjami systemu wdrażania instrumentów finansowych, badania ankietowe wśród ostatecznych odbiorców wsparcia, studia przypadków obejmujące konkretnych pożyczkobiorców, benchmarking oraz panele ekspertów.

### Perspektywa finansowa 2014-2020

#### *Instrumenty finansowe wdrażane w PI 3c*

Działanie 1.5 (PI 3c) było ukierunkowane na ograniczenie luki finansowej w dostępie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw do zewnętrznych źródeł finansowania inwestycji rozwojowych. Instrumenty w postaci pożyczek i poręczeń adresowano głównie do firm z ograniczoną historią kredytową i niewystarczającymi zabezpieczeniami. Realizacja interwencji przebiegała w zróżnicowanym otoczeniu gospodarczym – od okresu wzrostu po czas pandemii COVID-19 – co wymagało elastycznego reagowania, m.in. poprzez wprowadzenie pożyczek płynnościowych i zwiększenie udziału finansowania obrotowego.

Wdrożenie oparto na modelu z udziałem Banku Gospodarstwa Krajowego jako Menedżera Funduszu Funduszy oraz pośredników finansowych wyłanianych w trybie konkurencyjnym. Zapewniło to sprawny przepływ środków i kontrolę ryzyka operacyjnego. Pożyczki rozwojowe i pożyczki płynnościowe cieszyły się bardzo dużym zainteresowaniem, co potwierdza że trafiły w realne potrzeby firm. Mniejsze zapotrzebowanie na poręczenia wynikało z równoległej konkurencyjnej oferty gwarancji de minimis BGK.

W ramach interwencji udzielono ponad 2400 pożyczek o wartości 320 mln zł oraz około 120 poręczeń na 32 mln zł. Pożyczki rozwojowe stanowiły główny instrument wsparcia, a wśród beneficjentów dominowały mikroprzedsiębiorstwa, w tym około 25% startupów.

Efekty wdrożenia oceniono jako bardzo wysokie – wskaźniki liczby wspartych firm, zrealizowanych inwestycji i środków prywatnych zostały przekroczone. Udział pożyczki w wartości inwestycji wyniósł średnio 72–74%, co wskazuje na istotny wkład własny beneficjentów i wysoką efektywność wykorzystania środków. W przypadku poręczeń uzyskano znaczącą dźwignię finansową przy niskim poziomie ryzyka.

Dla przedsiębiorstw wsparcie oznaczało możliwość pełnej realizacji planów inwestycyjnych – większość zakończyła projekty zgodnie z założeniami, deklarując wzrost przychodów, rentowności i wprowadzenie nowych produktów. Interwencja skutecznie objęła firmy dotychczas pozbawione dostępu do finansowania bankowego, zwiększając ich konkurencyjność i zdolność rozwojową.

Trwałość efektów oceniono jako wysoką – ponad 60% firm nadal wykorzystuje aktywa zakupione dzięki pożyczkom, a 84% ocenia ryzyko zakończenia działalności jako bardzo niskie. Instrumenty przyczyniły się do redukcji regionalnej luki finansowej o około 30%.

Działanie 1.5 uznano za trafnie zaprojektowane i efektywnie wdrożone. Osiągnięto zakładane cele, a realizacja była zgodna z logiką interwencji, przyczyniając się do zwiększenia dostępności kapitału i trwałego wzmocnienia sektora MŚP.

#### *Instrumenty finansowe wdrażane w obszarze gospodarki niskoemisyjnej (4a, 4b, 4c)*

W trzeciej osi priorytetowej RPO WD 2014-2020 uruchomiono 3 produkty finansowe: 1) pożyczkę na przedsięwzięcia mające na celu produkcję energii elektrycznej i/lub ciepłej z OZE, 2) pożyczkę na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną przede wszystkim w sektorze MŚP; 3) pożyczkę na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym.

Udzielono łącznie 297 pożyczek na kwotę 189,4 mln zł z czego najwięcej (126) w ramach trzeciego z ww. produktów. Głównymi odbiorcami produktów były przedsiębiorstwa oraz wspólnoty mieszkaniowe. W przypadku pożyczki na OZE niemal wszystkie inwestycje dotyczyły energii ze słońca. Jeżeli chodzi o pożyczki na efektywność energetyczną to zarówno wśród MŚP jak i wspólnot/spółdzielni dominowały wydatki na ocieplenie ścian i stropów

Popyt na pożyczki – m.in. na tle innych województw - należy uznać za satysfakcjonujący - w przypadku żadnej z umów zawartych z pośrednikami finansowymi nie doszło do obniżenia Limitu Pożyczki, wszyscy pośrednicy zbudowali portfel w wymaganym terminie. Popyt był stymulowany głównie systematycznie rosnącymi kosztami energii.

Parametry pożyczek były generalnie dobrze dopasowane do potrzeb ostatecznych odbiorców – odsetek ocen pozytywnych kilkakrotnie przekraczał odsetek negatywnych co było szczególnie wyraźne w przypadku: wysokości oprocentowania, czasu na wydatkowanie środków oraz długości okresu na jaki została udzielona pożyczka. Relatywnie najniżej oceniane były wymogi dotyczące zabezpieczeń.

Większość pożyczkobiorców nie napotkała na żadne problemy w związku z aplikowaniem o środki. Najczęściej wyzwaniem było: wypełnienie formularza wniosku o pożyczkę i skompletowanie załączników do niego. Zdecydowana większość pożyczkobiorców (między 83% a 96%) nie występowała do pośrednika z wnioskiem wskazującym na problemy w realizacji inwestycji/spłacie zobowiązania (np. wakacje kredytowe, karencja, wydłużenie czasu na wydatkowanie środków).

Z perspektywy instytucji systemu wdrażania kluczowymi wyzwaniami były: 1) niewielkie zainteresowanie ogłaszanymi przez BGK przetargami na pełnienie funkcji pośrednika finansowego, 2) zbudowanie rozpoznawalności produktów wśród potencjalnych pożyczkobiorców oraz 3) pandemia, która utrudniła prowadzenie działań informacyjno – promocyjnych i spowolniła tempo budowy portfeli. W przypadku problemów specyficznych dla poszczególnych produktów można wskazać na: niestabilność rynku OZE mająca swoje źródło przede wszystkim w często zmieniających się przepisach prawa oraz dostępność

wsparcia dotacyjnego (pożyczka na OZE); wymóg przeprowadzenia audytów energetycznych, wymóg osiągnięcia co najmniej 25% wzrostu efektywności energetycznej, wykluczenie w początkowym okresie wdrażania spółdzielni/wspólnot z Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, konkurencję ze strony wdrażanego przez BGK produktu ogólnokrajowego jakim jest Pożyczka Termomodernizacyjna (pożyczki na efektywność energetyczną).

Wartości docelowe wszystkich wskaźników zostały zrealizowane. Osiągnięto m.in. następujące efekty: 149 wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE, 16,35 MW dodatkowej zdolności wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, niemal 186 tys. m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków poddanych termomodernizacji, 2316 gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii, 18,5 tys ton równoważnika CO<sub>2</sub>/rok rocznego spadku emisji gazów cieplarnianych. Jeżeli chodzi o efekty poza-wskaźnikowe to pożyczkobiorcy wskazywali najczęściej na: obniżenie wysokości rachunków za energię ciepłą/elektryczną lub ograniczenie skali ich wzrostu, zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą lub elektryczną, ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska oraz poprawę estetyki nieruchomości.

#### *Instrument finansowy wdrażany w PI 8iii*

Działanie 8.3 miało na celu zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców województwa dolnośląskiego poprzez wsparcie samozatrudnienia osób dorosłych, w szczególności bezrobotnych i biernych zawodowo powyżej 30 roku życia, należących do grup w trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiety, osoby 50+, długotrwale bezrobotni, osoby z niepełnosprawnościami). Interwencja realizowała cele aktywizacyjne m.in. poprzez instrument zwrotny – pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej – stanowiący alternatywę dla dotacji. Zakładano, że mechanizm pożyczkowy zwiększy efektywność i trwałość rezultatów, budując odpowiedzialność finansową beneficjentów.

Wdrożenie oparte zostało na współpracy Banku Gospodarstwa Krajowego jako Menedżera Funduszu Funduszy z pośrednikami finansowymi – Funduszem Regionu Wałbrzyskiego i Polską Fundacją Przedsiębiorczości. Pożyczki udzielano na preferencyjnych warunkach (oprocentowanie 0,175%, brak wymaganego wkładu własnego, maksymalna kwota ok. 80 tys. zł). Pomimo atrakcyjnych warunków, instrument napotkał na bariery popytowe wynikające z poprawy sytuacji na rynku pracy ale także z konstrukcji instrumentu (ograniczona grupa docelowa) oraz konkurencji ze strony dotacji z urzędów pracy, dotacji z Działania 8.3 RPO WD oraz pożyczek z programu „Wsparcie w starcie” BGK. Dodatkowo niska rentowność i wysokie ryzyko ograniczały zainteresowanie pośredników finansowych.

W ramach instrumentu udzielono 229 pożyczek o łącznej wartości 14,7 mln zł. Odbiorcami były głównie osoby w wieku 30–45 lat, z wyższym lub średnim wykształceniem, zakładające działalność w sektorze usług (w tym handlu i gastronomii). Mimo ograniczonej skali wsparcia, osiągnięto 180% wartości wskaźników docelowych, a dla 42% pożyczkobiorców uzyskane finansowanie było warunkiem niezbędnym rozpoczęcia działalności. Niski poziom efektu jałowej straty (2%) oraz wysoki wskaźnik przeżywalności firm (62%, przy średniej krajowej 52%) potwierdzają trwałość efektów.

Konstrukcja instrumentu była spójna z celami polityki rynku pracy, a środki publiczne zostały wykorzystane w sposób efektywny i uzasadniony. Działanie przyczyniło się do wzrostu samozatrudnienia, jednak z uwagi na skalę i warunki wdrażania jego wpływ był ograniczony.

#### Perspektywa finansowa 2021-2027

##### *Pożyczka rozwojowa*

Pożyczka rozwojowa stanowi kontynuację instrumentu finansowego z poprzedniej perspektywy (RPO 2014–2020) i jest jednym z kluczowych narzędzi polityki rozwojowej województwa dolnośląskiego. Choć główną przesłanką jej wdrożenia pozostaje luka finansowa w dostępie przedsiębiorstw do kapitału, obecnie instrument pełni również funkcję strategiczną. Strategia inwestycyjna podkreśla jego znaczenie jako narzędzia stymulującego rozwój gospodarczy regionu oparty o innowacje, wysoką produktywność oraz wdrażanie nowych modeli biznesowych.

W nowej edycji pożyczki rozwojowej wprowadzono szereg modyfikacji – m.in. zwiększono maksymalną wartość pożyczki do 2 mln zł, ograniczono udział kapitału obrotowego do 20%, wprowadzono preferencje terytorialne (niższe oprocentowanie dla obszarów marginalizowanych) oraz preferencje środowiskowe i cyfrowe, wspierające inwestycje w Przemysł 4.0 i gospodarkę obiegu zamkniętego. Zmiany te miały na celu lepsze dopasowanie instrumentu do potrzeb regionalnych i priorytetów polityki rozwojowej.

W ramach dolnośląskiej pożyczki rozwojowej nie przewidziano mechanizmu umorzenia części kapitału, stosowanego w niektórych województwach, takich jak lubelskie, małopolskie czy świętokrzyskie. Umorzenia pełnią tam funkcję motywacyjną – wspierają inwestycje w obszarach deficytowych lub o wysokim potencjale transformacyjnym.

Doświadczenia wdrożeniowe wskazują, że w początkowym okresie realizacji instrumentu wystąpiła rozbieżność między planowaną strukturą portfela a rzeczywistym popytem. Początkowo wskaźniki promowały finansowanie wielu mniejszych pożyczek, co ograniczało skalę oddziaływania na projekty transformacyjne. Po korekcie wartości wskaźników zwiększono możliwość finansowania większych inwestycji.

Pośrednicy finansowi pozytywnie ocenili skuteczność preferencji terytorialnej, natomiast zwracali uwagę na potrzebę zachęt tematycznych, w szczególności dla projektów badawczo-rozwojowych, cyfrowych i przemysłowych. Obecna konstrukcja instrumentu dobrze wspiera dostęp do kapitału, lecz w ograniczonym stopniu kieruje środki na te typy inwestycji.

##### *Pożyczki w obszarze gospodarki niskoemisyjnej*

Przewidziano 3 produkty finansowe: 1) Pożyczkę na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budynków publicznych i oświetlenia ulicznego; 2) Ekopożyczkę dla przedsiębiorstw; 3) Pożyczkę OZE. Dotychczasowe doświadczenia wdrożeniowe są niewielkie. Jedynie w przypadku pożyczki na OZE zostały już zawarte pierwsze umowy z ostatecznymi odbiorcami. Wśród potencjalnych ryzyk wdrożeniowych można wskazać: ujęcie w katalogu wskaźników takich, które mogą wpływać na ostateczny profil udzielanych pożyczek oraz relatywnie krótki okres na wydatkowanie środków z pożyczki, a ponadto:

- W przypadku pożyczek na efektywność energetyczną: wymagany 30% poziom wzrostu efektywności energetycznej<sup>1</sup>, ograniczenie w Ekopożyczce katalogu ostatecznych odbiorców do firm małych i średnich, wprowadzenie w pożyczce na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego wymogu minimalnego zakresu inwestycji
- W przypadku pożyczek na OZE: określenie górnego limitu wartości pożyczki na poziomie 5 mln zł, który może być niewystarczający z punktu widzenia inwestorów zawodowych, ograniczenie pojemności magazynu energii w [kWh] do mocy zainstalowanej w źródłach odnawialnych.

### Rekomendacje

W badaniu sformułowano między innymi następujące rekomendacje:

- Uspójnienie katalogu inwestycji z ofertą pożyczki rozwojowej – należy dopasować typy projektów do rzeczywistych zachęt finansowych lub usunąć te, dla których zachęty nie są przewidziane, aby zwiększyć spójność przekazu;
- Planowanie liczby i wartości pożyczek powinno opierać się na analizie aktualnych trendów rynkowych i średnich wartości kredytów w sektorze prywatnym, a nie na danych historycznych instrumentu finansowego.
- Wprowadzenie ze środków zwróconych 2014-2020 instrumentu venture debt dla startupów technologicznych
- Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie z Ekopożyczki o firmy średnie i duże;
- Rezygnacja z określania minimalnego katalogu działań jakie muszą zostać sfinansowane z pożyczki na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego;
- Wydłużenie w pożyczce na OZE czasu na wydatkowanie środków;
- Dopuszczenie by magazyny energii finansowane z pożyczki miały moc nie wyższą niż dwukrotność mocy instalacji.
- Podniesienie górnego limitu pożyczki na OZE do 10 mln zł
- W sytuacji zidentyfikowania problemów ze zbudowaniem portfeli – rewizja wartości docelowych wskaźników.

Pełen katalog rekomendacji znajduje się w rozdziale 12 raportu.

---

<sup>1</sup> (nie dot. budynków zabytkowych)

### 3. SUMMARY

#### Subject and Purpose of the Study

The main objective of the study was to estimate the effects of support provided through financial instruments under the ROP WD 2014–2020. At the same time, the study analysed the first experiences related to the implementation of financial products in FEDS 2021–2027.

#### Methodology

The study was carried out using a broad set of methods, including: analysis of existing data, interviews with institutions involved in the implementation of financial instruments, surveys among final beneficiaries, case studies of selected borrowers, benchmarking, and expert panels.

#### Financial Perspective 2014–2020

##### *Financial Instruments Implemented under PI 3c*

Measure 1.5 (PI 3c) focused on reducing the financing gap faced by micro-, small-, and medium-sized enterprises in accessing external funding for development investments. Instruments in the form of loans and guarantees were addressed mainly to companies with limited credit history and insufficient collateral. Implementation took place in a diverse economic environment—from periods of growth to the COVID-19 pandemic—which required flexible responses, including the introduction of liquidity loans and an increased share of working capital financing.

Implementation was based on a model involving Bank Gospodarstwa Krajowego as the Fund of Funds Manager and financial intermediaries selected through a competitive procedure. This ensured efficient fund flows and control of operational risk. Development loans and liquidity loans were in very high demand, confirming the adequacy of product design. Lower demand for guarantees resulted from competitive de minimis guarantees offered by BGK.

More than 2,400 loans worth PLN 320 million and approximately 120 guarantees worth PLN 32 million were granted. Development loans were the main support instrument, and microenterprises—around 25% of them startups—were the dominant beneficiaries. The high utilisation of funds confirms that the offer was well-matched to market needs.

Implementation effects were evaluated as very strong—targets related to the number of supported companies, completed investments, and private funding mobilised were exceeded. Loan participation in investment value averaged 72–74%, indicating a significant beneficiary contribution and high efficiency of public resources. Guarantees generated significant financial leverage with low risk levels.

For enterprises, the support enabled full implementation of planned investments—most completed their projects as intended, reporting increases in revenue, profitability, and the introduction of new products. The intervention effectively reached firms previously excluded from bank financing, increasing their competitiveness and growth potential.

Sustainability of effects was assessed as high—over 60% of firms still use assets purchased with loans, and 84% consider the risk of business closure to be very low. The instruments contributed to reducing the regional financing gap by around 30%.

Measure 1.5 was considered well-designed and effectively implemented. The objectives were achieved, in line with the intervention logic, contributing to improved access to capital and long-term strengthening of the SME sector.

#### *Financial Instruments Implemented in the Low-Emission Economy Area (4a, 4b, 4c)*

Three financial products were launched under Priority Axis 3 of ROP WD 2014–2020: 1) loans for projects generating electricity and/or heat from RES; 2) loans for projects increasing energy efficiency, primarily in SMEs; 3) loans for projects increasing energy efficiency in residential buildings.

A total of 297 loans worth PLN 189.4 million were granted, the largest number (126) under the third product. The main recipients were enterprises and housing communities. In RES loans, almost all investments concerned solar energy. In energy-efficiency loans—both for SMEs and housing communities/cooperatives—spending most often focused on insulation of walls and ceilings.

Demand for loans—also compared with other regions—was satisfactory; in no case was the Loan Limit reduced, and all intermediaries built their portfolios within the required timeframe. Demand was stimulated mainly by steadily rising energy costs.

Loan parameters were generally well-matched to beneficiaries' needs—positive ratings significantly outweighed negative ones, especially regarding interest rate levels, time for spending funds, and loan duration. Requirements concerning collateral were rated relatively lower.

Most borrowers did not encounter problems when applying. When difficulties did arise, they most often involved completing the application form and compiling required attachments. The vast majority of borrowers (83–96%) did not submit requests related to problems in investment implementation or repayment (e.g., repayment holidays, grace period extensions, additional time for spending funds).

Key challenges for institutions implementing the instruments included: 1) low interest among potential intermediaries in BGK tenders, 2) building product visibility among potential borrowers, 3) the pandemic, which hindered information and promotion activities and slowed portfolio development.

Specific product challenges included: regulatory instability in the RES market and availability of grant funding (RES loans); requirements for energy audits, minimum 25% efficiency gains, exclusion in early stages of housing communities from the Wrocław Functional Area, and competition from BGK's national Thermomodernisation Loan (energy-efficiency loans).

All target indicator values were met. Effects included: 149 newly built RES electricity-generation units, 16.35 MW of additional renewable energy capacity, nearly 186,000 m<sup>2</sup> of buildings thermally modernised, 2,316 households achieving a better energy-use class, and 18.5 thousand tonnes of CO<sub>2</sub>-equivalent annual emission reduction. Additional non-indicator

effects included lower heating/electricity bills, reduced energy demand, reduced pollutant emissions, and improved property aesthetics.

#### *Financial Instrument Implemented under PI 8iii*

Measure 8.3 aimed to increase labour-market activity in Lower Silesia by supporting self-employment among adults, especially the unemployed and inactive aged 30+, belonging to groups in a difficult labour-market situation (women, 50+, long-term unemployed, people with disabilities). The intervention used a repayable instrument—start-up loans—as an alternative to grants, assuming that loan mechanisms increase efficiency and sustainability by fostering financial responsibility.

Implementation involved BGK as Fund of Funds Manager and two intermediaries: the Wałbrzych Region Fund and the Polish Entrepreneurship Foundation. Loans were offered on preferential terms (0.175% interest, no own contribution, max approx. PLN 80,000). Despite attractive conditions, the instrument faced demand barriers: limited target group, competition from labour-office grants and BGK's "Wsparcie w starcie" programme, and overall labour-market improvements. Low profitability and high credit risk also limited intermediary interest.

A total of 229 loans worth PLN 14.7 million were granted. Beneficiaries were mainly aged 30–45, with secondary or higher education, establishing businesses in the service sector (including trade and gastronomy). Despite the limited scale, 180% of target indicators were achieved; for 42% of borrowers, the loan was essential for starting their business. A low deadweight effect (2%) and high business survival rate (62% vs. national average 52%) confirmed sustainability.

The instrument's design aligned well with labour-market policy goals, and public funds were used efficiently and appropriately. The measure contributed to increased self-employment, though its impact was limited due to scale and implementation conditions.

#### Financial Perspective 2021–2027

##### *Development Loan*

The development loan is a continuation of the previous financial instrument (ROP 2014–2020) and remains a key tool of the regional development policy in Lower Silesia. While the financing gap remains the main justification, the instrument now also plays a strategic role. The investment strategy emphasises its function as a tool supporting innovation-driven economic growth, high productivity, and adoption of new business models.

Several modifications were introduced: increased maximum loan value (up to PLN 2 million), a 20% cap on working-capital financing, territorial preferences (lower interest in marginalised areas), and environmental/digital preferences supporting Industry 4.0 and circular-economy projects.

Unlike some regions (e.g., Lublin, Małopolska, Świętokrzyskie), the Lower Silesian development loan does not include partial capital write-offs, which elsewhere serve as incentives for transformative or underdeveloped-area investments.

Initial implementation revealed a gap between the planned and actual portfolio structure. Initially, indicators incentivised many small loans, limiting impact on transformative projects. After adjusting indicators, the instrument now allows more financing for larger investments.

Intermediaries positively assessed territorial preferences but pointed to the need for thematic incentives, particularly for R&D, digital, and industrial projects. The current design effectively improves access to capital but only modestly directs funds toward these types of investments.

### *Loans in the Low-Emission Economy Area*

Three products are planned: 1) Loans for improving energy efficiency in multi-family residential buildings, public buildings, and street lighting; 2) Eco-loans for enterprises; 3) RES loans.

Implementation experience so far is limited—only RES loans have resulted in contracts with final recipients. Potential implementation risks include indicators influencing loan-profile outcomes and relatively short spending periods. Additional risks:

- For energy-efficiency loans: a required 30% improvement, limiting Eco-loan beneficiaries to SMEs, and minimum investment requirements in the building/lighting loan.
- For RES loans: a maximum loan value of PLN 5 million (potentially too low for professional investors) and limiting battery storage capacity (kWh) to installed RES capacity.

### Recommendations

The study formulated, among others, the following recommendations:

- Align the catalogue of eligible investments with development loan incentives—either adjust project types to match financial incentives or remove unsupported types for clearer communication.
- Plan loan numbers and values based on current market trends and average private-sector credit values, not historical instrument data.
- Introduce a venture-debt instrument for technology startups using returned 2014–2020 funds.
- Expand Eco-loan eligibility to include medium and large enterprises.
- Remove the minimum investment scope requirement in the building and street-lighting energy-efficiency loan.
- Extend the spending period for RES loans.
- Allow funded energy-storage facilities to have capacity up to twice the RES installation's capacity.
- Raise the maximum RES loan value to PLN 10 million.
- If portfolio-building problems occur, revise indicator targets.

The full list of recommendations is available in Chapter 12 of the report.

## **4. WPROWADZENIE**

Celem głównym badania było oszacowanie efektów wsparcia udzielanego za pomocą instrumentów finansowych udzielanych w ramach RPO WD 2014-2020, w szczególności przez:

- ocenę funkcjonowania instrumentów finansowych wdrażanych w ramach RPO WD 2014-2020;
- ocenę stosowania instrumentów finansowych w związku z potrzebami odbiorców ostatecznych w zakresie dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania;
- analizę doświadczeń płynących ze stosowania instrumentów finansowych w ramach RPO WD 2014-2020;
- wnioski z oceny wdrażania instrumentów finansowych w województwie, które stanowić mają podstawę merytoryczną dla dalszych, podejmowanych w przyszłości rozstrzygnięć, dotyczących skali i dziedzin stosowania instrumentów finansowych;
- ocenę modelu wdrożeniowego, ustanowionego w ramach strategii inwestycyjnej instrumentów finansowych RPO WD 2014-2020;
- identyfikację i analizę barier w aplikowaniu i wdrażaniu projektów finansowanych przy pomocy instrumentów zwrotnych.

Przedmiot badania stanowiły wszystkie produkty finansowe wskazane w Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020 tj.: poręczenie, pożyczka rozwojowa, pożyczka płynnościowa, pożyczka na produkcję i dystrybucję energii ze źródeł odnawialnych, pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP, pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym, mikropożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

Ponadto w badaniu przeanalizowano dotychczasowe doświadczenia związane z wdrażaniem produktów finansowych zasilonych środkami FEDS 2021-2027.

## 5. METODYKA

Badanie zrealizowano z wykorzystaniem triangulacji metodycznej na trzech poziomach: metod badawczych, źródeł danych i perspektyw badawczych.

W badaniu zastosowano następujące metody:

- Analizę danych zastanych obejmującą m.in. takie źródła danych jak:
  - Unijne i krajowe akty prawne;
  - Dokumentację programową RPO WD 2014-2020 i FEDS 2021-2027;
  - Strategie Inwestycyjne dla Instrumentów Finansowych RPO WD 2014-2020 i FEDS 2021-2027;
  - Dokumentacje przetargowe BGK dotyczące wyłonienia pośredników finansowych w woj. dolnośląskim;
  - Dokumenty operacyjne pośredników finansowych;
  - Dane ze statystyki publicznej;
  - Dane z systemu monitoringu RPO WD 2014-2020 dotyczące stopnia osiągnięcia wartości wskaźników przypisanych do działań/priorytetów inwestycyjnych, w których oferowane są instrumenty finansowe;
  - Raporty z ewaluacji instrumentów finansowych;
  - Literaturę przedmiotu.
- Wywiady pogłębione (IDI/TDI) z przedstawicielami IZ/IP – zrealizowano łącznie 3 wywiady;
- Wywiady pogłębione (IDI/TDI) z ekspertami z zakresu instrumentów finansowych - zrealizowano łącznie 7 wywiadów w tym 1 z przedstawicielami BGK i 6 z przedstawicielami pośredników finansowych;
- Ankieta CATI/CAWI z ostatecznymi odbiorcami wsparcia – zrealizowano łącznie 619 ankiet w tym 333 - pożyczka rozwojowa, 101 – pożyczka obrotowa, 57 - pożyczka na założenie działalności gospodarczej, 39 – poręczenie, 32 – pożyczka na OZE, 30 - pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach, 27 - pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze publicznym/mieszkaniowym;
- 6 studiów przypadku wśród ostatecznych odbiorców wsparcia;
- Benchmarking dotyczący przyjmowanych w innych programach operacyjnych; rozwiązań w zakresie instrumentów finansowych;
- 2 panele ekspertów.

Badanie zrealizowano w okresie sierpień – grudzień 2025 r.

## 6. Instrumenty finansowe z Priorytetu Inwestycyjnego 3c (Działanie 1.5)

### 6.1. Charakterystyka produktów

W ramach Działania 1.5 „Rozwój produktów i usług w MŚP” wdrażano instrumenty finansowe mające na celu wsparcie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Instrumenty te były częścią interwencji w ramach Działania 1.5, którego cele obejmowały: rozwój zwiększenie zastosowania innowacji, działalności inwestycyjnej, utrzymanie zatrudnienia, poprawę efektywności procesów produkcyjnych i usługowych. Istotnym elementem było również wsparcie przedsiębiorstw dotkniętych skutkami pandemii COVID-19 – głównie poprzez finansowanie kapitału obrotowego w związku z zagrożeniem utraty płynności przez przedsiębiorstwa.

Zastosowane instrumenty obejmowały pożyczki zwykłe, mikropożyczki, pożyczki płynnościowe oraz poręczenia kredytowe. Grupą docelową dla wsparcia były dolnośląskie mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, nowopowstałe i z te dłuższym stażem rynkowym, planujące rozwój działalności lub dotknięte skutkami pandemii. Przesłanką interwencji w formie instrumentów finansowych, było występowanie luki finansowej<sup>2</sup>.

W tabeli poniżej zestawiono podstawowe parametry zastosowanych instrumentów finansowych, którymi były: mikropożyczka, pożyczka zwykła, poręczenie i od maja 2020 r – pożyczka płynnościowa (przedsiębiorstwa dotknięte skutkami COVID-19)<sup>3</sup>.

Tabela 2. Zestawianie podstawowych parametrów instrumentów finansowych w Działaniu 1.5 (PI 3c) RPO WD 2014-2020.

|                           | Mikropożyczka                    | Pożyczka zwykła               | Pożyczka płynnościowa | Poręczenia                      |
|---------------------------|----------------------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------------------|
| Kwota pożyczki/poręczenia | do 100 tys. PLN                  | od 100 tys. PLN do 1 mln. PLN | Do 250 tys. PLN       | Generalnie poniżej 200 tys. PLN |
| Okres finansowania        | do 7 lat                         | do 7 lat                      | Do 5 lat              | 10 - 12 lat                     |
| Alokacja RPO WD           | 66 495 775 euro/ 84 045 775 euro |                               |                       | 18 591 549 euro/ 1 041 549 euro |
| Wkład krajowy             | 15 015 410 euro                  |                               |                       |                                 |
| Ostateczny Odbiorca       | mikro i małe                     | mikro, małe i średnie         | mikro, małe i średnie | mikro, małe i średnie           |

<sup>2</sup> Strategia inwestycyjna dla instrumentów finansowych w regionalnym programie operacyjnym województwa dolnośląskiego 2014-2020. UMWD, wersja 2016 i późniejsze.

<sup>3</sup> W dalszej części raportu, kiedy omawiane są obie pożyczki łącznie, używa się nazwy – pożyczka rozwojowa

|                      |                                                         |                                                         |                       |                                    |
|----------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
| Warunki finansowania | warunki rynkowe, preferencyjne dla mikroprzedsiębiorstw | warunki rynkowe, preferencyjne dla mikroprzedsiębiorstw | warunki preferencyjne | co do zasady warunki preferencyjne |
|----------------------|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|

Źródło: Strategia inwestycyjna instrumentów finansowych RPO WD 2014-2020

Strategia inwestycyjna była aktualizowana w trakcie wdrażania. Najważniejsze zmiany to:

- Podniesienie maksymalnej kwoty pożyczki zwykłej z 500 tys. PLN do 1 mln (maj 2019);
- Realokacja środków - obniżenie alokacji na instrument poręczeniowy z 18 591 549 euro do 1 041 549 euro i podwyższenie alokacji na pozostałe instrumenty do 84 045 775 euro (listopad 2019 r.);
- Wprowadzenie pożyczki płynnościowej (maj 2020 r.).

Instrumenty finansowe były wdrażane przez Menadżera Funduszu Funduszy – BGK, który podpisał umowy z 15 pośrednikami finansowymi. Pośrednicy finansowi, działając na podstawie umów z BGK, wnosili własny wkład kapitałowy i dystrybuowali środki do ostatecznych odbiorców (OO). W przypadku pożyczek rozwojowych był to: Fundusz Regionu Wałbrzyskiego, Agencja Rozwoju Regionalnego AGROREG S.A., Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A., 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. Pożyczki płynnościowe oferowały instytucje: Dolnośląski Park Innowacji i Nauki S.A., Wrocławska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Karkonoska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A., Stowarzyszenie "Ostrowskie Centrum Wspierania Przedsiębiorczości" oraz Towarzystwo Inwestycji Społeczno-Ekonomicznych S.A. Poręczenia kredytowe oferowane były wyłącznie przez POLFUND Fundusz Poręczeń Kredytowych S.A. Dla pewnej części pożyczek również BGK pełnił rolę pośrednika finansowego.

## **6.2. Popyt na produkt oraz profil wspartych podmiotów i projektów**

### **6.2.1. Popyt na instrument**

W ramach działania 1.5 udzielono łącznie 2 370 pożyczek rozwojowych, 492 pożyczki płynnościowe oraz 119 poręczeń. Łączna wartość wsparcia przekroczyła 492,5 mln zł, a całkowita wartość inwestycji sfinansowanych w ramach instrumentów zwrotnych wyniosła ponad 569,6 mln zł. Średnia wartość mikropożyczki wyniosła 79 tys. zł, pożyczki rozwojowej – 435 tys. zł a pożyczki płynnościowej - 157 tys. zł. Średnia wartość poręczanego kredytu bankowego to 457 tys. zł.

Tabela 3. Zestawienie liczby udzielonych pożyczek i poręczeń oraz kwot, w podziale na poszczególne komponenty w montażu finansowym<sup>4</sup>.

| Wskaźnik / Element finansowy         | Pożyczki zwykłe                           | Mikropożyczki     | Pożyczka płynnościowa | Poręczenia           |
|--------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------|-----------------------|----------------------|
| Liczba udzielonych pożyczek/poręczeń | 938                                       | 1 432             | 492                   | 119                  |
| Łączna kwota wsparcia                | 352,9 mln zł                              | 98,9 mln zł       | 77,7 mln zł           | 40,0 mln zł*         |
| w tym środki publiczne               | 303,8 mln zł (86% łącznej kwoty wsparcia) | 81,8 mln zł (83%) | 75,0 mln zł (97%)     | 32,0 mln zł ** (80%) |
| Wartość inwestycji ogółem            | 408,0 mln zł                              | 113,5 mln zł      | 79,5 mln zł           | 54,6 mln zł***       |
| Wkład prywatny przedsiębiorców       | 104,0 mln zł (26% wartości inwestycji)    | 31,7 mln zł (28%) | 1,9 mln zł (2%)       | –                    |

\*łączna wartość umów poręczeniowych; \*\* łączna wartość wkładu RPO w umowach poręczeniowych; \*\*\*łączna wartość poręczonych kredytów

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych otrzymanych od Menadżera Funduszu Funduszy (BGK).

Pożyczki stanowiły dominującą formę wsparcia, odpowiadając łącznie za około 94% wartości wszystkich środków zaangażowanych w instrumenty finansowe w Działaniu 1.5 (w tym pożyczki płynnościowe 15%). W strukturze finansowania pożyczek zwykłych udział środków RPO wyniósł 86%, natomiast kapitał prywatny przedsiębiorców stanowił 26% wartości inwestycji. W przypadku mikropożyczek proporcje te były zbliżone – odpowiednio 83% i 28%. W instrumencie płynnościowym wkład pożyczkobiorców był znikomy (2%). W instrumencie poręczeniowym środki RPO stanowiły około 80% wartości umów poręczeniowych. Wartość poręczanych inwestycji stanowiła 171% zaangażowanych środków publicznych. Średni udział poręczenia w poręczanym kredycie wyniósł 74%.

#### Popyt na pożyczki

Popyt na pożyczki rozwojowe był wysoki a pośrednicy nie mieli trudności dystrybucją produktu. Pośrednicy szacowali, że zainteresowanie produktem (liczba złożonych wniosków), szczególnie pożyczką zwykłą, przekraczało nawet dwukrotnie dostępne środki. Wskazywali przy tym, że pożyczki rozwojowe cieszyły się dużym zainteresowaniem zarówno wśród przedsiębiorców funkcjonujących na rynku, jak i wśród podmiotów o krótkim stażu

<sup>4</sup> Uwzględniono również pożyczki udzielone ze środków zwróconych (2 obrót)

rynkowym. Pośrednicy finansowi podkreślali, że wysoki popyt na produkt wynikał przede wszystkim z preferencyjnego oprocentowania, elastycznego podejścia do zabezpieczeń („*bo my mamy proces oceny ... spersonalizowany, ... dla każdego klienta jest indywidualna ocena, a nie oparta wyłącznie na wskaźnikach*”(PF)). Z oprocentowania preferencyjnego skorzystało 88% klientów. Z oprocentowania rynkowego korzystały głównie, w relacji PF, firmy, które rozpoczęły procedurę ubiegania się o pożyczkę preferencyjną, lecz nie spełniły formalnych kryteriów, a mimo to kontynuowały współpracę z pośrednikiem, ze względu na krótszy proces oceny i większą przewidywalność decyzji. Popyt na pożyczkę płynnościową również był wysoki, co wynikało z niezwykle atrakcyjnych warunków finansowania – oprocentowanie tej pożyczki wynosiło 0%.

#### Pożyczki rozwojowe na innowacje

Część pożyczek rozwojowych - ich liczba była ustalona w strategii inwestycyjnej i w konsekwencji w umowach PF z BGK - miała finansować również inwestycje prowadzące do innowacji w skali firmy lub rynku. Podaż takich projektów była w opinii pośredników finansowych niedostateczna i osiągnięcie tych niewygórowanych zresztą wskaźników (łącznie 35 pożyczek na innowacje nowe dla firmy i 40 – nowe dla rynku) okazało się trudne.

Ta niedostateczna podaź inwestycji innowacyjnych, szczególnie rynkowych w skali rynku regionalnego, wynikała z niedopasowania parametrów produktu, przede wszystkim wysokości możliwej do uzyskania pożyczki, do innowacyjnego charakteru inwestycji. Pośrednicy podkreślali tę wewnętrzną sprzeczność konstrukcji produktu. Z jednej strony oczekiwano od nich finansowania projektów innowacyjnych, z drugiej – poprzez sposób ustalenia wskaźników – zmuszano do koncentracji na niewielkich pożyczkach, które z definicji nie mogły obejmować przedsięwzięć o wyższym stopniu zaawansowania technologicznego czy inwestycyjnego. Jak ujął to jeden z pośredników, „*za te 300–350 tysięcy ciężko zrobić coś tak rozwojowego, jakby oczekiwał BGK*”(PF).

#### Popyt na poręczenia

Popyt na poręczenia był poniżej pierwotnych oszacowań z analizy ex-ante z 2015 r. W 2019 r. zmniejszono pierwotną alokację na instrument poręczeniowy z ok. 78 mln zł do ok. 4,5 mln zł. Według relacji pośrednika finansowego, początkowo cele (liczba poręczeń) postawione w umowie z BGK wydawały się wykonalne, mimo istnienia konkurencyjnego produktu finansowego (Gwarancja de minimis BGK) na poziomie krajowym. Jednak w związku z pandemią BGK zmieniło zasady udzielania gwarancji de minimis, która stała się bardziej atrakcyjna dla przedsiębiorców (niższy koszt, ten sam poziom relacji gwarancji do kredytu, dostępność w wielu bankach sieciowych, brak obciążeń administracyjnych w postaci konieczności rozliczania wsparcia), co spowodowało odpływ potencjalnych klientów do produktu krajowego. Ostatecznie jednak udało się osiągnąć zakładane w umowie z BGK wskaźniki, co wymagało jednak dodatkowego wysiłku ze strony pośrednika finansowego.

### 6.2.2. Profil ostatecznych odbiorców

#### Struktura wielkościowa pożyczkobiorców

W strukturze pożyczkobiorców dominowały mikroprzedsiębiorstwa – łącznie 88% wszystkich odbiorców pożyczek rozwojowych. Małe przedsiębiorstwa stanowiły około 10%, a średnie 2%. W grupie mikropożyczek udział mikrofirm był jeszcze wyższy – przekraczał 95%, co wskazuje, że instrument trafił do najmniejszych podmiotów, z reguły o ograniczonym dostępie do finansowania bankowego.

Pośrednicy finansowi podkreślali, że dominacja mikrofirm wynikała zarówno z charakterystyki regionalnego rynku, jak i z parametrów produktu, *„część pożyczek udzieliliśmy startupom, reszta to mikrofirmy z branż lokalnych – usług, handlu, transportu”* (PF). Wskazywano, że dla tej grupy kluczowe znaczenie miała prostota procedur i brak konieczności ustanawiania zabezpieczeń hipotecznych, co czyniło instrument bardziej dostępnym niż produkty bankowe.

Wyniki badania ankietowego potwierdzają, że pożyczkobiorcami są firmy o niewielkim potencjale ekonomicznym. Wśród odbiorców mikropożyczek ponad 40% uzyskiwało przychody nieprzekraczające 250 tys. zł rocznie, a jedynie 16% przekraczało próg 1 mln zł. W przypadku pożyczek zwykłych przeważali przedsiębiorcy o nieco wyższych przychodach – 62% firm osiągnęło roczne obroty powyżej 0,5 mln zł, z czego 30% w przedziale 1–5 mln zł. Te dane korespondują z przeciętnymi kwotami pożyczek (mikropożyczka – 79 tys. zł; pożyczka rozwojowa – 435 tys. zł,). Również deklarowania w badaniu struktura zatrudnienia w firmach pożyczkobiorców potwierdza dominację najmniejszych przedsiębiorstw. W obu grupach pożyczkobiorców (pożyczka mikro i zwykła) przeważały firmy zatrudniające do 9 pracowników – odpowiednio 69% w pożyczkach zwykłych i 90% w mikropożyczkach. Można więc powiedzieć, że pożyczki rozwojowe trafiły głównie do firm o niskim potencjale ekonomicznym i niewielkich zasobach mierzonych liczbą pracowników – co jest spójne z charakterystyką luki finansowej<sup>5</sup>.

#### Pożyczki płynnościowe

Pożyczki płynnościowe były odpowiedzią na problemy firm związane ze skutkami pandemii COVID-19, które dotknęły większość firm, niezależnie od ich wielkości. Pożyczka płynnościowa trafiła głównie do mikrofirm (73%) i firm małych (25%).

#### Poręczenia

Ostatecznymi odbiorcami poręczeń były mikrofirmy, które stanowiły około 66% korzystających, natomiast małe 32%, a średnie 2%. Udział młodych firm, działających krócej niż dwa lata, był marginalny – poniżej 5%, co wynikało z wymogu posiadania zdolności

---

<sup>5</sup> Łączna luka finansowa dla mikroprzedsiębiorstw liczona jako suma nieprzyznanego w 2014 r. finansowania wyniosła blisko 95% kwoty policzonej dla całego sektora MSP, a liczona jako suma niezrealizowanych w 2014 r. inwestycji – 87% całego sektora MSP. Za: Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020. Synteza wyników badania (etapy I, II i III), UMWD, 2022

kredytowej i historii finansowej. Pośrednicy wskazywali, że instrument był wykorzystywany przez firmy, które nie dysponowały wystarczającymi zabezpieczeniami lub nie chciały obciążać majątku prywatnego. Poręczenia pozwalały zabezpieczać kredyty, w których wartość hipoteki była niższa od wymogów banku. W ocenie pośredników, instrument miał charakter wspierający, a nie interwencyjny – był stosowany wobec podmiotów z pozytywną oceną ryzyka, ale ograniczonym majątkiem własnym.

#### Staż rynkowy odbiorców

Struktura beneficjentów wskazuje na istotny udział firm młodych. Pośrednicy finansowi oceniali, że instrument pożyczkowy dobrze odpowiadał na potrzeby nowo powstałych firm, które nie miały dostępu do finansowania komercyjnego. Wśród mikropożyczek 29% pożyczkobiorców stanowiły startupy, w pożyczkach zwykłych – 13%, natomiast w portfolio poręczeń około 5%. W ujęciu liczbowym oznacza to, że blisko 600 pożyczek rozwojowych (z 2 370) trafiło do firm działających krócej niż dwa lata.

#### Struktura branżowa

Ostateczni odbiorcy pożyczek i poręczeń reprezentowali szerokie spektrum działalności gospodarczej, z wyraźną koncentracją w kilku sekcjach PKD. Największe udziały w pożyczkach miały:

- działalność finansowa i ubezpieczeniowa (sekcja K) – 18%,
- działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (L) – 18%,
- przetwórstwo przemysłowe (C) – 11%,
- handel hurtowy i detaliczny (G) – 11%,
- działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (M) – 9–11%.

Łącznie te branże odpowiadały za ponad 60% liczby pożyczek. Dodatkowo około 14% przypadało na usługi administrowania (N) oraz zakwaterowanie i gastronomię (I). W mikropożyczkach dominował sektor usługowy, obejmujący 70% odbiorców, a w pożyczkach zwykłych widoczny był większy udział firm wytwórczych.

W przypadku poręczeń, większy niż w pożyczkach był udział firm z sektora wytwórczego, zwłaszcza przetwórstwa przemysłowego (C) i budownictwa (F).

Pożyczka płynnościowa trafiła głównie do sekcji: handel hurtowy i detaliczny (G) – 25%, budownictwo (F) -15% oraz, zakwaterowanie i gastronomię (I) -14%, co odpowiada strukturze branż najbardziej dotkniętych skutkami pandemii. 13% pożyczek płynnościowych trafiło do firm z sekcji C - przetwórstwa przemysłowego.

#### Pożyczki na innowacje – skala i struktura

Wśród 2 370 pożyczek 634 dotyczyły inwestycji o charakterze innowacyjnym, co stanowi 18% ogółu. Z tego 568 pożyczek finansowało innowacje nowe dla firmy, a 66 – nowe dla rynku. Wartość inwestycji innowacyjnych wyniosła 117,7 mln zł, czyli 22,5% całkowitej wartości wszystkich inwestycji (521,5 mln zł).

W przypadku pożyczek zwykłych wartość inwestycji innowacyjnych wyniosła 86,8 mln zł (21% wszystkich środków w tej grupie), a dla mikropożyczek – 30,9 mln zł (27%). Średnia

wartość pożyczki na innowację w skali firmy wynosiła ok. 72 tys. zł w mikropożyczkach i 402 tys. zł w pożyczkach zwykłych. W przypadku innowacji nowych dla rynku średnie wartości były niewiele wyższe – ok. 79 tys. zł i 463 tys. zł odpowiednio, co wynika z ograniczenia maksymalnych kwot pożyczek obu typów.

Pośrednicy oceniali, że udział rzeczywiście innowacyjnych projektów był niższy niż wskazywały wskaźniki. *„Z interpretacją słowa innowacja jest trudno – to może być każda zmiana, modernizacja, niekoniecznie nowość technologiczna”* – wskazywał przedstawiciel PF. W efekcie większość projektów klasyfikowanych jako innowacyjne na poziomie firmy obejmowała usprawnienia organizacyjne lub wdrożenie nowego wyposażenia.

#### Branże pożyczek innowacyjnych

Pożyczki innowacyjne koncentrowały się w branżach o podwyższonym potencjale technologicznym. Wśród innowacji nowych dla firmy dominowały: działalność finansowa i ubezpieczeniowa (17%), informacja i komunikacja (13%), przetwórstwo przemysłowe (14%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (8%). Wśród innowacji nowych dla rynku najwyższy udział miały przetwórstwo przemysłowe (24%), działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (14%), edukacja i opieka zdrowotna (15%) oraz kultura, rozrywka i rekreacja (15%).

#### Rozkład terytorialny

Pożyczki rozwojowe trafiły w przeważającej liczbie do podregionów wrocławskiego i wałbrzyskiego (po 39%). W przypadku podregionu wrocławskiego, głównie (75% z nich) do Wrocławia i powiatu wrocławskiego. W podregionie wałbrzyskim rozkład na poszczególne powiaty był dość zrównoważony. Najmniej pożyczek rozwojowych trafiło do podregionów jeleniogórskiego i legnicko-głogowskiego (po 11%). Połowa poręczeń trafiła do podregionu wrocławskiego w tym 70% do Wrocławia i powiatu wrocławskiego. Z punktu widzenia zróżnicowania terytorialnego dostępu do finansowania zewnętrznego zdiagnozowanego w ocenie ex-ante<sup>6</sup> pozytywny jest wysoki udział przedsiębiorstw z podregionu wałbrzyskiego najbardziej dotkniętego luką finansowania natomiast niedostateczny jest udział podregionu jeleniogórskiego, w którym również zdiagnozowano wysoki odsetek firm znajdujących się w luce finansowej.

### 6.2.2 Profil wspartych przedsięwzięć

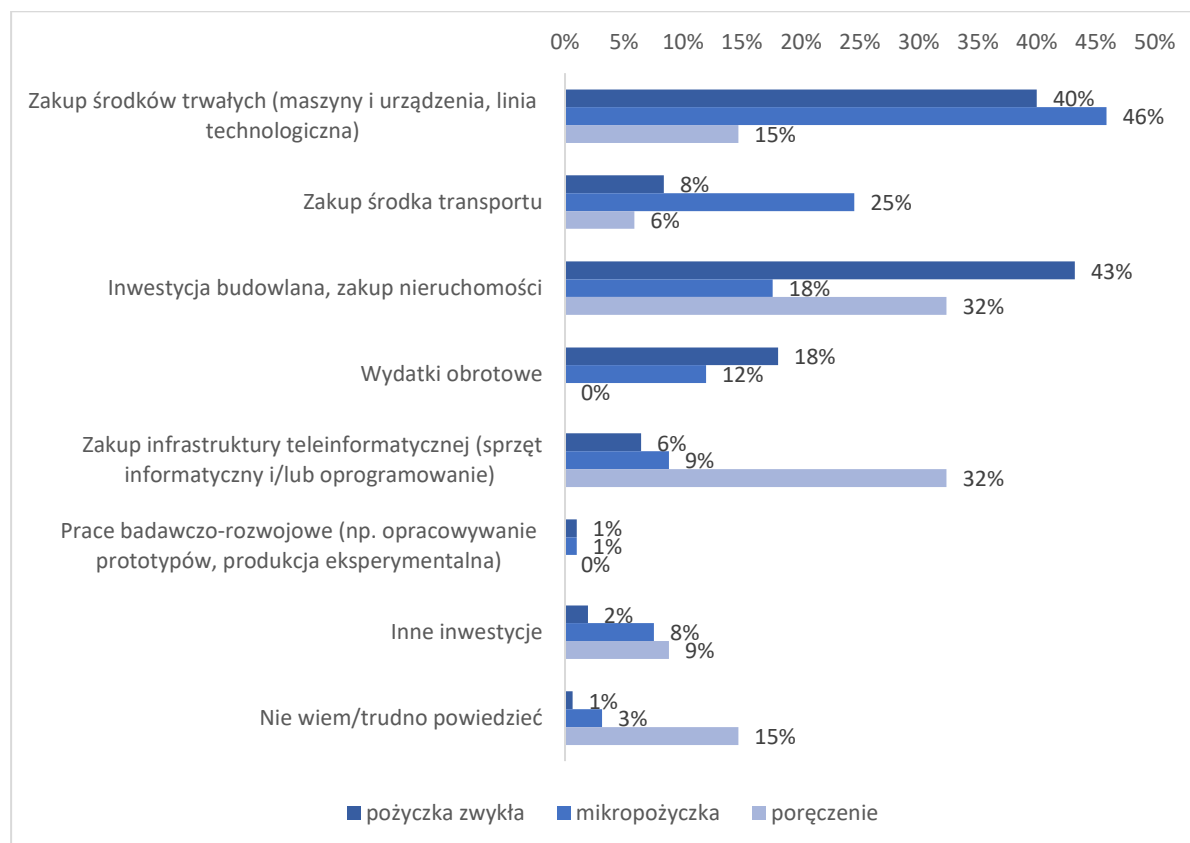
Struktura wydatków finansowanych z pożyczek rozwojowych wskazuje, że środki instrumentu koncentrowały się na zaspokajaniu klasycznych potrzeb inwestycyjnych przedsiębiorstw, które – jak wynika z analizy ex-ante – stanowiły największy obszar niezaspokojonego popytu finansowego w sektorze MŚP. Pożyczkobiorcy najczęściej przeznaczali środki na zakup środków trwałych (Wykres poniżej), takich jak maszyny, urządzenia czy linie technologiczne (40% w przypadku pożyczki zwykłej i 46% w mikropożyczkach), a także na inwestycje budowlane i zakup nieruchomości (odpowiednio 43% i 18%). Znaczący udział miały również zakupy środków transportu (8% i 25%), co

---

<sup>6</sup> Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych i mieszanych instrumentów finansowych w Województwie Dolnośląskim w okresie programowania UE 2014-2020; PAG Uniconsult; Warszawa 2014 r.

potwierdza, że instrument wspierał przede wszystkim inwestycje zwiększające zdolności produkcyjne i operacyjne firm.

Wykres 1. Inwestycje finansowane ze środków pożyczki rozwojowej i poręczenia



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=155, mikropożyczka n=159, poręczenie n=34)

Zakres ten jest spójny z wnioskami analizy ex-ante<sup>7</sup>, zgodnie z którymi aż 31% dolnośląskich przedsiębiorstw deklarowało brak możliwości finansowania inwestycji w tym właśnie obszarze – zakupu maszyn, urządzeń, pojazdów czy nieruchomości. Mniejszy, ale zauważalny odsetek pożyczkobiorców (6–9%) finansował zakup sprzętu teleinformatycznego i oprogramowania, co odpowiada zidentyfikowanej w badaniu luce w obszarze cyfryzacji przedsiębiorstw (14% firm z niezrealizowanymi potrzebami inwestycyjnymi). Obszar cyfryzacji okazał się za to bardzo istotny dla korzystających z poręczeń – co trzecie poręczenie (32%) finansowało tego typu inwestycje i były to, obok zakupu nieruchomości (32%) najczęściej realizowane inwestycje.

Niewielka skala finansowania z instrumentów zwrotnych prac badawczo-rozwojowych (1%) potwierdza natomiast, że segment ten pozostaje poza zasięgiem instrumentów pożyczkowych i wymaga odmiennych form wsparcia, głównie dotacyjnych. Pośrednicy podkreślali, że finansowanie zaawansowanych innowacji, np. bazujących na pracach B+R nie

<sup>7</sup> Aktualizacja analizy ex-ante instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim w okresie 2014-2020, UMWD, 2020.

było w praktyce możliwe – „to nie jest grupa dla nas, takie przedsięwzięcia powinny mieć formę dotacji lub kapitału, a nie długu” (PF).

Warto podkreślić, że 18% pożyczkobiorców zwykłych i 12% korzystających z mikropożyczek przeznaczyło część środków na wydatki obrotowe. W praktyce element ten miał kluczowe znaczenie dla firm znajdujących się w luce finansowej – zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw, które często nie dysponują płynnością wystarczającą do sfinansowania bieżących kosztów uruchomienia inwestycji. Umożliwienie finansowania wydatków obrotowych zwiększało realną dostępność instrumentu i ograniczało ryzyko niepowodzenia przedsięwzięć inwestycyjnych w ich początkowej fazie. Wydatki obrotowe były podstawową kategorią wydatków w pożyczce płynnościowej, co wynikało z samego charakteru tego instrumentu.

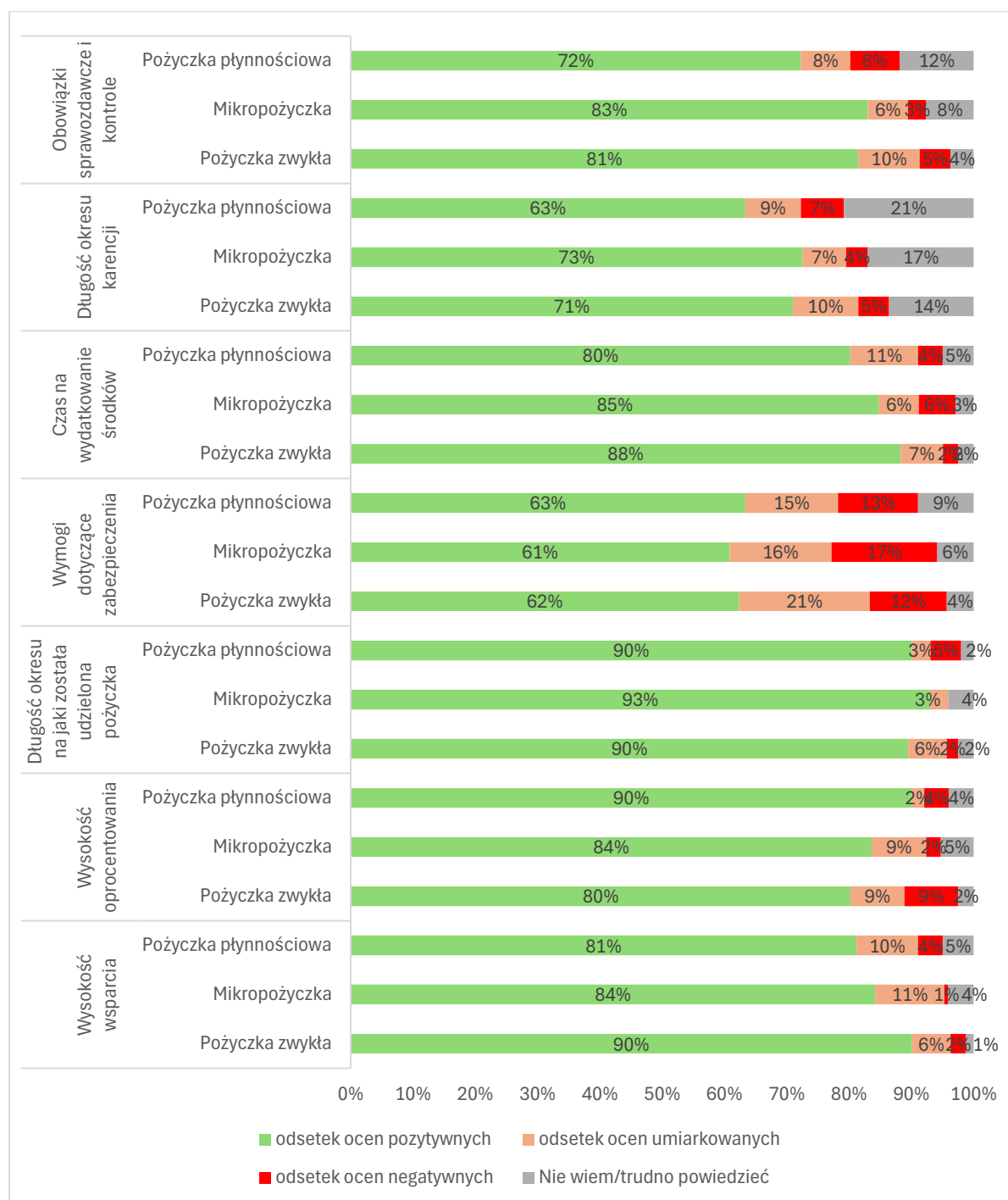
### **6.3. Warunki udzielania wsparcia**

Wysoki popyt na produkty pożyczkowe stanowi dowód na atrakcyjność warunków jej udzielania. Dodatkowe potwierdzenie właściwej parametryzacji produktów finansowych potwierdzają wyniki badania ankietowego pożyczkobiorców (Wykres poniżej).

Zdecydowana większość respondentów uznała warunki finansowania za w pełni odpowiadające ich oczekiwaniom. Z danych ankietowych wynika, że 73% odbiorców pożyczek zwykłych i 69% mikropożyczek uznało wysokość przyznanej pożyczki za w pełni adekwatną do potrzeb.

Oprocentowanie pozytywnie oceniło odpowiednio 80% i 90% ankietowanych, przy czym jedynie 7–9% wskazało na niezadowolenie z jego poziomu. Równie dobrze oceniano długość okresu na jaki została udzielona pożyczka – 90% użytkowników pożyczek zwykłych i 93% mikropożyczek uznało go za właściwy, pomimo że, jak wynika z badania ankietowego większość pożyczek rozwojowych (ponad  $\frac{3}{4}$ ) została udzielona na okres krótszy (4-5 lat) niż maksymalny (7 lat). Dobrze oceniono również czas przeznaczony na wydatkowanie środków (85% i 88% ocen pozytywnych). Wysoką akceptację uzyskały także obowiązki sprawozdawcze i kontrolne – (odpowiednio 81% i 83% ocen pozytywnych).

Wykres 2. Ocena warunków udzielania pożyczek przez pożyczkobiorców

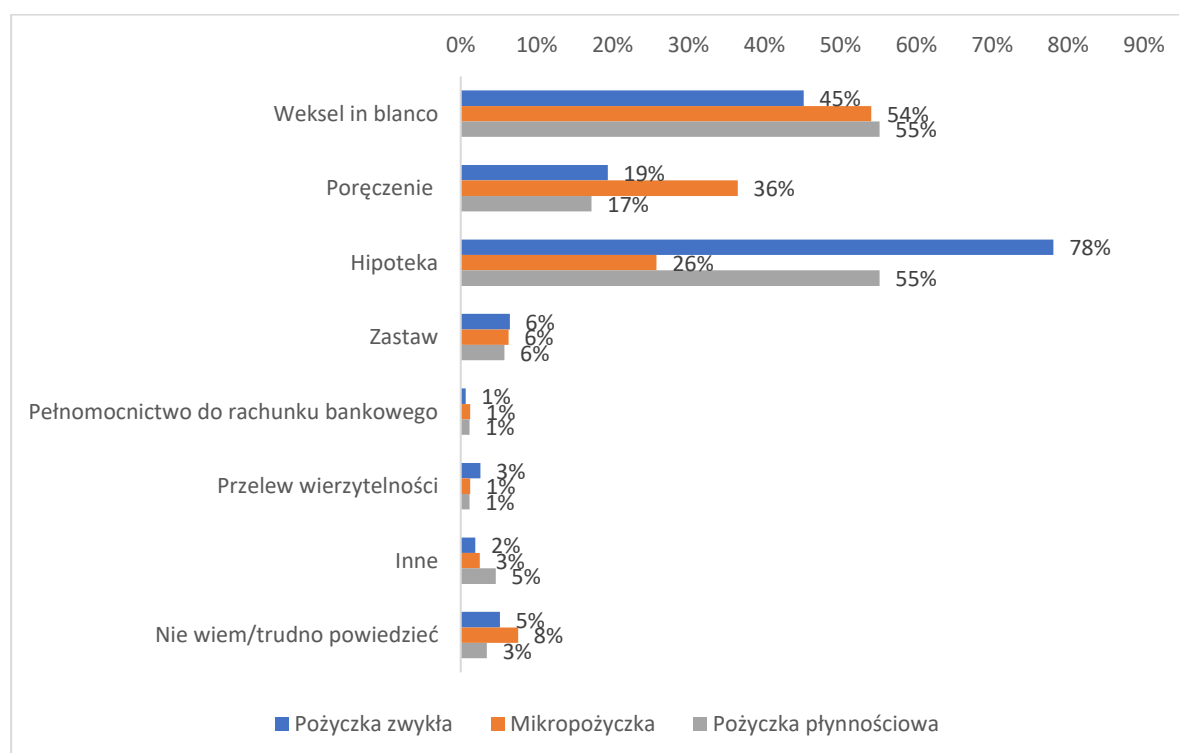


Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=155, mikropożyczka n=159, pożyczka płynnościowa n=87)

Najniższe oceny dotyczyły wymogów zabezpieczeń – pozytywne oceny zadeklarowało 62% i 61% respondentów, co potwierdza, że zabezpieczenie pożyczki, nawet w przypadku instrumentów profilowanych pod potrzeby przedsiębiorstw w luce finansowej, nadal pozostaje największą barierą dla tych przedsiębiorstw.

Na wykresie poniżej pokazano jakie najczęściej stosowano formy zabezpieczeń. W pożyczkach o mniejszej wartości (mikropożyczki) przeważały weksel własny in blanco (54%) i poręczenie cywilne lub wekslowe (36%) a dla pożyczek o większej wartości (pożyczki zwykłe i płynnościowe) – hipoteka (zwykle - 78%, płynnościowe- 55%) i weksel własny in blanco (45% i 54%). Wysoki udział zabezpieczeń w postaci hipoteki w pożyczkach płynnościowych można wiązać z większym udziałem firm większych w strukturze pożyczkobiorców (zobacz rozdział 8.2.2.).

Wykres 3. Formy zabezpieczeń stosowane w pożyczkach



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=155, mikropożyczka n=159, pożyczka płynnościowa n=89)

Nieco słabsze oceny dotyczyły również długości okresu karencji w spłacie rat kapitałowych. Karencja jest wykorzystywana w najbardziej wymagającym etapie inwestycji pod względem płynności finansowej – przypadającym po zakończeniu finansowania inwestycji, ale przed momentem uzyskania z niej pierwszych realnych przychodów. W percepcji pożyczkobiorców okres karencji powinien być maksymalnie wydłużony, tak aby umożliwić pełne uruchomienie działalności i osiągnięcie stabilnych wpływów pozwalających na terminową obsługę zobowiązań. Pośrednicy wskazują jednak, że ma to negatywne konsekwencje na późniejszym etapie – przy niezmiennym okresie spłaty rośnie wysokość miesięcznych rat.

Podobnie wysokie oceny uzyskały warunki udzielania pożyczki płynnościowej. Nieco niższe niż pozostałe produkty w kategoriach: długość karencji w wydatkowaniu (63% - ocen pozytywnych), wysokość przyznawanego finansowania (81%), czas na wydatkowanie (80%).

W przypadku poręczeń warunki udzielania poręczeń były w opinii pośrednika finansowego dość atrakcyjne, ale, o czym już była mowa przy analizie popytu, mniej korzystne do

warunków udzielania gwarancji de minimis przez BGK, po wprowadzeniu zmian w zawiązku z pandemią.

#### **6.4. Bariery wdrożeniowe**

##### Bariery z perspektywy ostatecznych odbiorców

Wysoki popyt na instrumenty pożyczkowe, znacznie przekraczający – według obserwacji pośredników finansowych – dostępne środki, potwierdza atrakcyjność oferty kierowanej do przedsiębiorstw z województwa dolnośląskiego. Tak duże zainteresowanie mogło jednak maskować potencjalne bariery związane z procesem aplikowania o pożyczkę. Wyniki badania ankietowego nie potwierdzają istnienia poważnych trudności w tym zakresie. Zdecydowana większość pożyczkobiorców bardzo pozytywnie oceniła warunki ubiegania się o wsparcie, w tym nawet, rutynowo wiązane ze wsparciem publicznym, obciążenia administracyjne związane z obsługą pożyczki (blisko 83% ankietowanych oceniło pozytywnie obowiązki sprawozdawcze).

O przyjazności systemu wdrażania świadczy również fakt, że 12% pożyczek udzielono na zasadach rynkowych. Oznacza to, że część przedsiębiorców decydowała się na ten produkt mimo braku preferencji w oprocentowaniu – głównie ze względu na większą przewidywalność decyzji niż w bankach komercyjnych. Ważnym czynnikiem była również ugruntowana pozycja pośredników finansowych na rynku regionalnym. Jak podkreślono w jednym z wywiadów: *„...30 lat na rynku, historycznie 8200 udzielonych pożyczek. To też powoduje, że ludzie już wiedzą, że jak pojawia się jakiś produkt, to pierwszy telefon jest zawsze do nas”* (PF). Znalazło to potwierdzenie w badaniu ankietowym – co czwarty pożyczkobiorca pożyczki zwykłej lub płynnościowej oraz co dziesiąty mikropożyczkobiorca korzystał wcześniej z usług tego samego pośrednika finansowego.

##### **Etap wnioskowania**

Odbiorcy pożyczek zgodnie podkreślali, że procedura ubiegania się o finansowanie była bardziej czasochłonna i obciążona formalnościami niż w bankach komercyjnych, ale nie stanowiła bariery nie do pokonania. W opinii pożyczkobiorców pożyczki zwykłej proces oceniono jako *„żmudny, ale nie trudny”*. Najwięcej czasu pochłaniało kompletowanie dokumentów i uzyskanie wymaganych zabezpieczeń – *„tam było naprawdę sporo papierów”*. Ostatecznie jednak procedura była oceniana jako przewidywalna, a komunikacja z pośrednikiem – poprawna. W przypadku firmy, która korzystała z pożyczki płynnościowej w okresie pandemii, proces ubiegania się o wsparcie oceniono bardzo pozytywnie. Procedury były uproszczone, a decyzje podejmowane szybko, co w sytuacji kryzysowej miało kluczowe znaczenie dla utrzymania płynności finansowej.

Znalazło to potwierdzenie w badaniu ankietowym. Na etapie wnioskowania większość pożyczkobiorców nie napotkała żadnych problemów – 61% korzystających z pożyczki rozwojowej i 59% z mikropożyczki wskazało brak jakichkolwiek trudności. Wśród zgłaszanych barier najczęściej wymieniano złożoność wniosku (18% dla obu grup) oraz trudności w skompletowaniu wymaganych załączników (15% i 13%). Stosunkowo niewielki odsetek respondentów wskazał na problemy z dostępem do informacji o produkcie (12%–18%).

## Etap realizacji

Na etapie realizacji inwestycji zidentyfikowane bariery miały głównie charakter techniczny i zewnętrzny, a nie proceduralny. W przypadku pożyczek rozwojowych głównym utrudnieniem okazały się nieprzewidziane czynniki makroekonomiczne, takie jak pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie. Zjawiska te spowodowały spadek zamówień w przedsiębiorstwach, wzrost kosztów materiałów budowlanych oraz zakłócenia w łańcuchach dostaw, co wydłużało proces realizacji inwestycji. Część firm odczuła też negatywny wpływ inflacji. Mimo to, wyniki badania ankietowego wskazują, że znaczna część pożyczkobiorców i beneficjentów poręczeń nie odczuła istotnych trudności w obsłudze zobowiązań finansowych (Tabela poniżej). W najmniejszym stopniu skutki niekorzystnych zjawisk dotknęły stabilne finansowo przedsiębiorstwa korzystające z poręczeń, natomiast najbardziej – odbiorców pożyczek płynnościowych, które były kierowane właśnie do firm dotkniętych negatywnymi skutkami pandemii.

Tabela 4. Wpływ niekorzystnych zjawisk w otoczeniu na zdolność do terminowej obsługi długu

|                    | Pożyczka zwykła | Mikropożyczka | Pożyczka płynnościowa | Poręczenie |
|--------------------|-----------------|---------------|-----------------------|------------|
| Pandemia COVID     | 25%             | 23%           | 26%                   | 24%        |
| Inflacja           | 17%             | 12%           | 25%                   | 9%         |
| Wojna w Ukrainie   | 12%             | 6%            | 14%                   | 9%         |
| Żadne z powyższych | 66%             | 70%           | 59%                   | 74%        |

Zródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=155, mikropożyczka n=159, pożyczka płynnościowa n=87, poręczenie n=34))

Pośrednim „wskaźnikiem” braku problemów z realizacją inwestycji i obsługi zobowiązań może być odsetek windykowanych pożyczek i poręczeń. Z wywiadów z pośrednikami wynika, że dotyczy to w chwili obecnej około 1-2% pożyczek z ich portfela, co jest znacznie poniżej progu określonego w umowach z BGK. W chwili obecnej, według informacji z BGK stratowość rozumiana jako nieskuteczna egzekucja długu wynosi 0%. Postępowania windykacyjne prowadzone są wobec 50 pożyczkobiorców (2% wszystkich pożyczek) i jednego poręczenia.

## Perspektywa pośredników finansowych

### Wkład własny

Pomimo wysokiej skuteczności, wdrażanie instrumentów finansowych napotykało na pewne trudności. Jedną z głównych barier był obowiązek wniesienia przez pośredników wkładu własnego, co dla niektórych instytucji niebankowych było znacznym obciążeniem. Aby sprostać tym wymaganiom pośrednicy tworzyli konsorcja zwiększające ich potencjał finansowy. W wywiadach pośrednicy relacjonowali na przykład swoje obawy czy uda im się skorzystać z prawa opcji bowiem ich środki własne były zaangażowane w pożyczki pierwszego obrotu. W celu złagodzenia tej bariery Dolnośląski Fundusz Rozwoju uruchomił linię finansową –

pożyczkę na wkład własny dla pośredników<sup>8</sup>. Generalnie coraz trudniejsze warunki realizacji instrumentów finansowanych z funduszy europejskich (wkład własny, niższe marże, konkurowanie w przetargach marżami i wkładem własnym) przy cykliczności tych funduszy systematycznie, zdaniem pośredników, osłabia ich potencjał finansowy. Dotyczy to w szczególności pośredników, którzy nie są zasilani właścicielsko z bogatych samorządów.

#### Inwestycje rozwojowe i innowacyjne

W ocenie pośredników finansowych, wskaźniki narzucone przez instytucję zarządzającą nie stanowiły problemu przy dużym popycie, ale ich poziom wpływał na strukturę udzielanych pożyczek. Konieczność osiągnięcia wysokich wartości wskaźników ilościowych wymuszała udzielanie większej liczby pożyczek o niskiej wartości jednostkowej. W praktyce oznaczało to obniżenie przeciętnej wartości pożyczki i ograniczenie finansowania przedsięwzięć o charakterze rozwojowym i innowacyjnym. Jak zauważano, maksymalna kwota pożyczki wynosiła wprawdzie 1 mln zł, lecz dominowały zobowiązania kilkukrotnie niższe (średnia wartość pożyczki zwykłej to 435 tys. zł a mikropożyczki – 79 tys. zł).

Dodatkową barierą była niejednoznaczność definicji innowacji i trudności interpretacyjne związane z jej stosowaniem. Pośrednicy wskazywali, że wskaźniki obejmowały zarówno innowacje produktowe, jak i procesowe na poziomie przedsiębiorstwa lub rynku, lecz brakowało precyzyjnych kryteriów ich rozróżnienia.

Wątpliwości dotyczące interpretacji zapisów potwierdził również przedstawiciel BGK, wskazując, że *„język metryki jest niezrozumiały... my to potwierdzamy, on jest niezrozumiały, natomiast musimy go odzwierciedlać, bo to oczekiwanie wobec menadżera”* (BGK). W efekcie pośrednicy byli zmuszeni do częstych konsultacji z bankiem w celu potwierdzania kwalifikowalności inwestycji, co wydłużało proces oceny i zwiększało niepewność interpretacyjną.

#### Podział na mikropożyczki i pożyczki zwykłe

Dodatkowym utrudnieniem, wskazywanym przez pośredników, był sztuczny i nieuzasadniony podział produktu na mikropożyczki i pożyczki zwykłe. Rozróżnienie to nie wynikało z odrębnych alokacji, lecz z konstrukcji strategii inwestycyjnej<sup>9</sup>. W konsekwencji pośrednicy byli zobowiązani do równoległego promowania obu produktów, co zwiększało nakład pracy i utrudniało komunikację z potencjalnymi pożyczkobiorcami. Jak wskazywano, *„nie ma sensu oddzielać tego na produkt oddzielny... zarządzanie kolejnym odłamek produktu tylko komplikuje wdrażanie”* (PF).

W ocenie pośredników finansowych, podział produktu na mikropożyczki i pożyczki zwykłe nie miał praktycznego znaczenia dla ostatecznych odbiorców. Obie formy wsparcia były oparte na tych samych zasadach i różniły się jedynie nazwą. Wskaźniki i tak determinowały przewagę pożyczek niewielkich w portfelu pożyczek, o czym wspomniano już wcześniej.

---

<sup>8</sup> Aktualizacja analizy ex-ante instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim w okresie 2014-2020, UMWD, 2020

<sup>9</sup> Zgodnie zapisami Strategii inwestycyjnej, podział pożyczki rozwojowej, na dwa odrębne produkty (mikropożyczki do 100 tys. zł i pożyczki zwykłe - od 100 tys. zł do 1 mln zł) „miał charakter analityczno-wdrożeniowy”. W rzeczywistości były one wdrażane jako jeden instrument.

Potwierdzają to analizy wartości udzielonych pożyczek. Zarówno startupy, jak i mikrofirmy korzystały z obu wariantów produktu. W przypadku startupów pożyczki zwykle stanowiły 23% wszystkich udzielonych pożyczek, natomiast w grupie mikroprzedsiębiorstw – 34%, co wskazuje, że w praktyce oba instrumenty obsługiwały te same grupy odbiorców i pełniły zbliżoną funkcję rynkową.

#### Niespójność przekazu

Pośrednicy i BGK zgodnie wskazywali na ogólną niespójność przekazu kierowanego do przedsiębiorców. W materiałach promocyjnych akcentowano możliwość uzyskania pożyczki do 1 mln zł, co budziło oczekiwania inwestorów planujących większe przedsięwzięcia rozwojowe. W praktyce jednak, ze względu na konieczność realizacji wskaźników ilościowych, pożyczki tej wysokości były wyjątkowe, a część wniosków opiewających na wyższe kwoty musiała zostać odrzucona. Jak relacjonował jeden z pośredników, *„musieliśmy kilka bardzo ciekawych projektów, ale oscylujących powyżej miliona, odmówić... żeby drobnicę robić”* (PF).

W efekcie powstała wyraźna rozbieżność między komunikowanym opisem produktu – zakładającym finansowanie dużych, innowacyjnych inwestycji – a jego rzeczywistą ofertą. Dla części przedsiębiorców stanowiło to źródło rozczarowania i mogło osłabiać wiarygodność instrumentu. W przekazie marketingowym pożyczka była prezentowana jako narzędzie wspierające ambitne projekty rozwojowe, natomiast w praktyce służyła głównie finansowaniu inwestycji o ograniczonym zakresie i skali. W rezultacie, w przekazie rynkowym, produkt ten w praktyce plasował się pomiędzy dwoma odmiennymi segmentami odbiorców – zbyt wymagający dla firm z luki finansowej i zbyt zachowawczy wobec projektów innowacyjnych.

#### Poręczenia

Według relacji pośrednika w fazie wdrażania instrumentu można wyróżnić dwa etapy: przed pandemią COVID-19 oraz po jej wybuchu. Przed pandemią instrument regionalny był konkurencyjny wobec gwarancji BGK, które były płatne i obejmowały do 60 procent wartości kredytu. Po wprowadzeniu darmowych gwarancji BGK na poziomie 80 procent kredytu sytuacja zmieniła się zasadniczo. Krajowe instrumenty uzyskały przewagę cenową i proceduralną, gdyż gwarancje BGK nie wymagały od korzystających z nich firm rozliczeń (gwarancje portfelowe). Stwarzało to trudności w wykorzystaniu alokowanych na poręczenia środków. Ostatecznie zbudowanie portfela poręczeń się udało. Kluczowym czynnikiem sukcesu były relacje z doradcami bankowymi oraz wsparcie merytoryczne oferowane im przez fundusz, który przejął odpowiedzialność za poprawność dokumentów kredytowych.

#### Bariery z perspektywy Menadżera Funduszu Funduszy – BGK

W przypadku poręczeń ogłoszony przez BGK przetarg nie cieszył się wysokim zainteresowaniem potencjalnych wykonawców. Do postępowania przystąpiły jedynie dwie instytucje, z których tylko jeden pośrednik podpisał umowę. Główną przyczyną niskiego zainteresowania była wspomniana już oferta konkurencyjna krajowego (BGK) instrumentu poręczeniowego - Gwarancji de minimis. Powodzenie realizacji umowy zależało od współpracy z bankami komercyjnymi. Duże banki sieciowe nie chcą współpracować z

pośrednikami regionalnymi - preferują współpracę z BGK<sup>10</sup>. W przypadku pośrednika wyłonionego w przetargu jego udziałowcem jest jeden z dużych banków sieciowych, co ułatwiło realizację projektu.

Mimo wymienionych barier, wdrażanie instrumentów finansowych w ramach podpisanych umów z pośrednikami wyłonionymi w przetargach było ogólnie oceniane jako skuteczne. Świadczy o tym skorzystanie przez BGK z prawa opcji i więcej niż jednokrotny obrót środkami pozostawianymi do jego dyspozycji.

## **6.5. Rezultaty wsparcia**

### **6.5.1. Osiągnięte efekty**

Efekty wskaźnikowe - wkład we wskaźniki Strategii inwestycyjnej

Wszystkie wartości wskaźników przyjętych w Strategii inwestycyjnej zostały przekroczone. Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie prawie trzykrotnie a inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne – dwukrotnie. Wynika to z dużego popytu z jednej strony i dość dużej swobody zostawionej pośrednikom w kształtowaniu struktury wielkościowej pożyczek z drugiej. Trzeba też dodać, że wartość docelowa wskaźnika liczby wspartych przedsiębiorstw nie była aktualizowana od 2016 r, mimo zwiększenia alokacji na instrumenty w stosunku do założonej w metodologii wyliczania wskaźnika<sup>11</sup>, realokacji środków z poręczeń na pożyczki i wprowadzeniu pożyczki płynnościowej. Przekroczenie wskaźnika inwestycji prywatnych wynikało z większego niż oczekiwano zaangażowania (wkładu własnego) odbiorców pożyczek, co będzie szerzej dyskutowane w rozdziale 8.3.3. Efektywność.

Osiągnięcie wskaźnika innowacje nowe dla rynku, jak wynika z relacji pośredników finansowych, sprawiło im duże trudności wynikające przede wszystkim z niewielkiej wartości dostępnych w praktyce pożyczek, nieadekwatnych do innowacyjnych projektów rozwojowych w skali rynku regionalnego. Z kolei wskaźnik innowacji nowych dla firmy został przekroczony ponad piętnastokrotnie. W tym przypadku wspomniana wcześniej niejednoznaczność definicji innowacji i trudności interpretacyjne związane z jej stosowaniem działały na korzyść „wskaźnika”. Jak to ujął jeden z pośredników: *„Z interpretacją tego słowa innowacja jest generalnie trudno. Niemniej jednak tak prawdę mówiąc, większość tych pożyczek, oprócz tego celu płynnościowego oczywiście, można było w jakimś stopniu przyporządkować pod innowację”* (PF).

---

<sup>10</sup> Ryzyko związane ze słabą kondycją regionalnych funduszy poręczeniowych, konkurencją ze strony produktów krajowych poręczeniowych i silną preferencją banków sieciowych dla programów ogólnokrajowych wskazywano w Strategii inwestycyjnej.

<sup>11</sup> Metodologia szacowania wartości docelowych dla wskaźników wybranych do realizacji w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Dolnośląskiego 2014-2020, UMWD, 2022.

Tabela 5. Wartości osiągnięte i docelowe wskaźników przyjętych w Strategii inwestycyjnej 2014-2020 w Działaniu 1.5 (PI 3c) RPO WD 2014-2020.

| Wskaźniki produktu                                                                                  | Wartość docelowa (2023 r.) | Wartość osiągnięta | Stopień osiągnięcia wartości docelowej (%) |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------------------------------------|
| Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (przedsiębiorstwa)                                    | 897                        | 2453               | 274%                                       |
| Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje (przedsiębiorstwa)         | 897                        | 2453               | 274%                                       |
| Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw (inne niż dotacje) (w EUR) | 69 976 132                 | 129 590 166        | 203%                                       |
| Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku (szt.)     | 40                         | 68                 | 170%                                       |
| Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy (szt.)     | 35                         | 546                | 1560%                                      |

Źródło: Sprawozdanie końcowe BGK z realizacji umowy z UMWD

#### Wkład we wskaźniki programowe Działania 1.5

Wpływ instrumentów finansowych w osiąganie wskaźników produktu Działania 1.5 (PI 3c) był istotny. W sprawozdaniu kwartalnym na koniec IV kwartału 2023 r. zaraportowano wskaźnik „Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla rynku” na poziomie 316 podmiotów, z czego, jak wynika z powyższej tabeli, instrument finansowy miał 22% udział w jego osiągnięciu. Wskaźnik „Liczba przedsiębiorstw objętych wsparciem w celu wprowadzenia produktów nowych dla firmy” osiągnął wartość 892, a pożyczki wygenerowały 61% tej wartości. Natomiast wskaźnik „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie” wyniósł 5012, przy czym udział instrumentów zwrotnych stanowił 49% osiągniętej wartości wskaźnika.

#### Efekty szersze - wpływ na zmniejszenie luki finansowej

Przesłanką interwencji w formie instrumentów finansowych było występowanie luki finansowej w województwie dolnośląskim. W przypadku instrumentów pożyczkowych łączna wartość inwestycji przedsiębiorstw znajdujących się w luce finansowej wyniosła około 520 mln zł, co stanowi około 30% wielkości luki oszacowanej w analizie ex-ante<sup>12</sup>. W analizie tej zakładano mniejszy udział interwencji w jej ograniczaniu – na poziomie około 20%.

<sup>12</sup> Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Dolnośląskiego 2014 – 2020, UMWD, 2020.

Większy efekt osiągnięto dzięki zwiększonej alokacji na pożyczki rozwojowe oraz wyższej, niż pierwotnie zakładano, wartości dodanej instrumentu uzyskanej w praktyce (rozdział 8.3.3).

Analiza ex-ante przewidywała natomiast niemal pełne, bliskie 100%, pokrycie luki finansowej w przypadku instrumentu poręczeniowego. Założenie to nie zostało zrealizowane. Z powodu ograniczonego popytu na poręczenia ostatecznie osiągnięto wartość inwestycji finansowanych kredytami objętymi poręczeniem na poziomie około 55 mln zł, przy szacowanej luce rzędu 400 mln zł, co odpowiada jedynie około 13% jej pokrycia.

Istotne jest oczywiście rozstrzygnięcie czy wsparcie rzeczywiście trafiło do podmiotów w luce finansowej. Według Strategii inwestycyjnej *„konstrukcja instrumentów wsparcia, powinna być taka, by pośrednicy docierali ze swoją ofertą do przedsiębiorstw faktycznie znajdujących się w luce, a nie poszukujących finansowania tańszego od rynkowego”* (Strategia inwestycyjna). Dotyczy to pożyczek – w przypadku poręczeń problem ten praktycznie nie występuje

W opinii pośredników finansowych kwestia trafiań pożyczek do przedsiębiorstw znajdujących się w luce finansowej ma charakter złożony i niejednoznaczny. Zdaniem pośredników finansowych, luka finansowa w praktyce nie oznaczała całkowitego braku dostępu do finansowania, lecz raczej **utrudniony dostęp do kapitału na akceptowalnych warunkach**. Wiele mikro- i małych firm mogło formalnie uzyskać kredyt, ale wymogi bankowe – dotyczące zabezpieczeń, historii kredytowej czy zdolności do przedstawienia pełnej dokumentacji finansowej – skutecznie eliminowały je z rynku komercyjnego. W ocenie pośredników, pożyczki finansowane ze środków RPO WD stanowiły **uzupełnienie, a nie substytut** oferty bankowej. Podkreślano, że *„zadaniem instrumentu nie jest konkurowanie z bankami, ale uzupełnianie rynku tam, gdzie banki nie wchodzą – w mikrokredyty, w niewielkie inwestycje, w finansowanie startowe”* (PF). Praktyka wdrażania potwierdzała, że znaczna część beneficjentów po raz pierwszy korzystała z finansowania dłużnego.

Pośrednicy zwracali uwagę, że weryfikacja przynależności podmiotu do luki finansowej jest trudna na poziomie operacyjnym, a rola pośrednika polega przede wszystkim na ocenie racjonalności i celowości inwestycji, a nie na rozstrzyganiu, czy przedsiębiorca mógłby uzyskać kredyt bankowy. *„Nie jesteśmy bankiem, ale też nie instytucją pomocy społecznej. Patrzymy, czy projekt ma sens i czy firma będzie w stanie spłacić zobowiązanie. To jest nasza definicja luki – inwestycje, które mają sens, ale nie mają finansowania”* (PF) – podkreślono w rozmowie. Zatem pożyczki rozwojowe stanowiły w tym kontekście narzędzie niwelujące dysproporcje w dostępie do kapitału, przy jednoczesnym utrzymaniu zasad rynkowych i odpowiedzialnej oceny ryzyka.

Wyniki badania ankietowego pożyczkobiorców potwierdzają tezy przedstawione przez pośredników finansowych. Zdecydowana większość respondentów nie miała wcześniejszego doświadczenia w korzystaniu z finansowania bankowego. Wskazuje to, że pożyczki udzielane ze środków RPO rzeczywiście trafiały do przedsiębiorstw napotykających trudności w pozyskaniu kapitału na akceptowalnych warunkach rynkowych. Z danych ankietowych wynika, że jedynie 18% korzystających z pożyczki rozwojowej, 13% z mikropożyczki oraz 22% z pożyczki obrotowej próbowało wcześniej uzyskać finansowanie z banku.

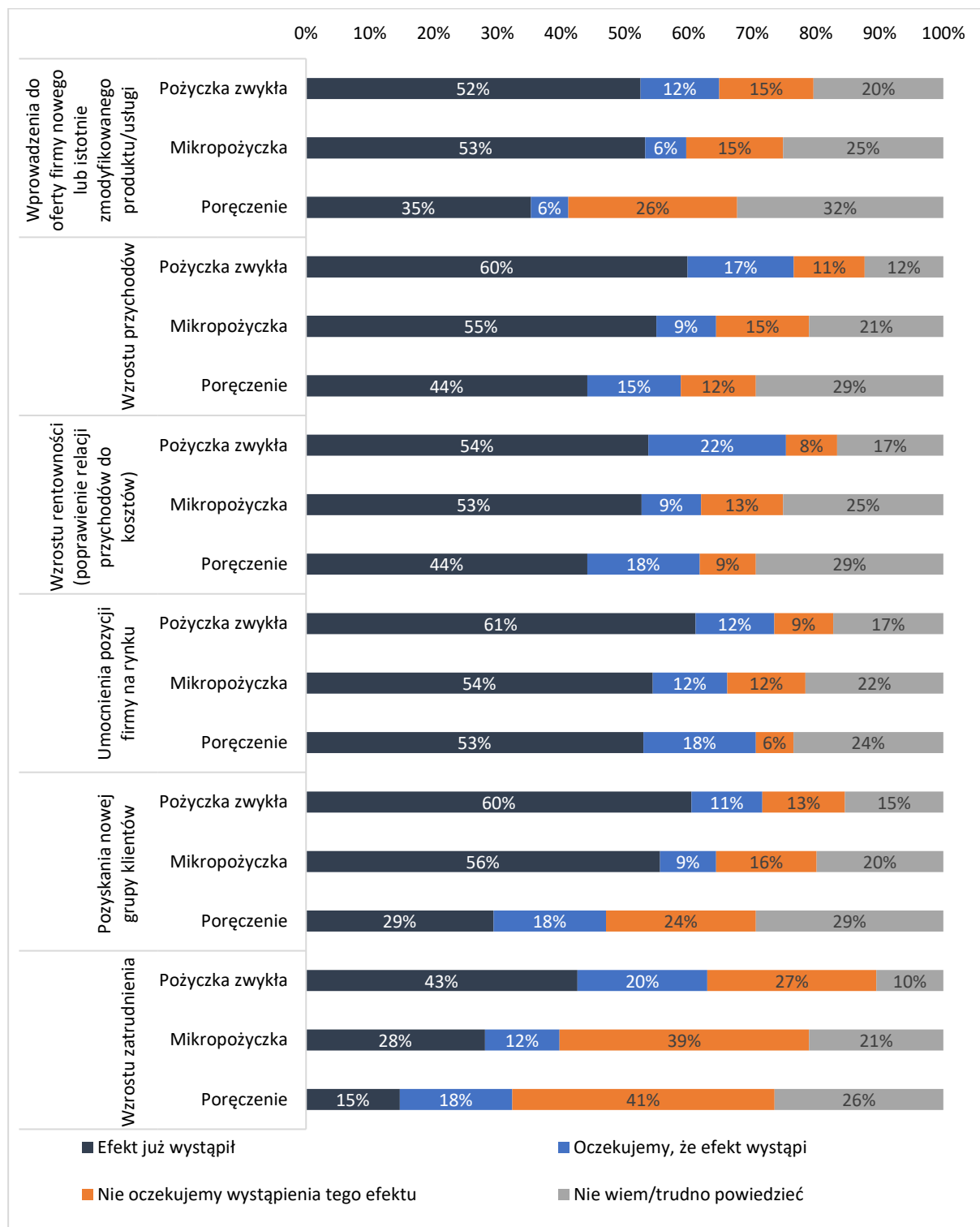
Większość respondentów (od 62% do 77% w zależności od produktu) w ogóle nie podejmowała takich prób. Potwierdza to istnienie mechanizmu tzw. luki nieaplikowania, czyli ugruntowanego przekonania o niskich szansach uzyskania kredytu. Wśród respondentów, którzy nie ubiegali się o kredyt w banku, dominowało przekonanie o nieatrakcyjnych warunkach finansowania komercyjnego (pyt. 4). Taką odpowiedź wskazało 85% beneficjentów pożyczki rozwojowej, 82% mikropożyczki i 74% pożyczki płynnościowej. Brak wiary w możliwość uzyskania kredytu zadeklarowało od 3% do 11% ankietowanych, a brak zaufania do instytucji bankowych – od 4% do 9%.

Wśród przedsiębiorców, którzy ubiegali się o kredyt, ale ostatecznie nie skorzystali z finansowania bankowego, stosunkowo duża część – co czwarta firma ubiegająca się o mikropożyczkę (24%) i prawie co trzecia o pożyczkę płynnościową (30%) – wskazała na odmowę przyznania kredytu z powodu niewystarczających zabezpieczeń. Najczęściej wymienianym powodem wyboru pożyczki RPO była bardziej atrakcyjna oferta funduszu pożyczkowego (od 65% do 70% dla wszystkich produktów). Jest to część luki finansowania, której doświadczają przedsiębiorstwa, dla których finansowanie bankowe jest teoretycznie dostępne, lecz oferowane na warunkach nieakceptowalnych z punktu biznesowego.

#### Efekty szersze – wpływ na konkurencyjność ostatecznych odbiorców

Wsparcie okazało się użyteczne z punktu widzenia możliwości zrealizowania zaplanowanych inwestycji rozwojowych: 73% firm korzystających z pożyczki zwykłej i 71% z mikropożyczki oraz 53% korzystających z poręczeń (przy dość dużym odsetku odpowiedzi nie wiem/trudno powiedzieć – 35%) zadeklarowało, że finalnie udało się zrealizować inwestycję w pełni zgodną z pierwotnymi założeniami. Wyniki badania ankietowego wskazują, że zrealizowane inwestycje przyczyniły się zarówno do wzrostu potencjału konkurencyjnego przedsiębiorstw, jak i do poprawy ich faktycznej pozycji konkurencyjnej na rynku (Wykres poniżej).

Wykres 4. Wpływ wsparcia na konkurencyjność firm korzystających z pożyczek i poręczeń.



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=162, mikropożyczka n=171, poręczenie n=34)

Efekty związane ze wzrostem potencjału konkurencyjnego obejmują przede wszystkim rozwój oferty produktowej oraz wzrost zatrudnienia. Ponad połowa pożyczkobiorców – 52%

korzystających z pożyczki rozwojowej i 53% z mikropożyczki – zadeklarowała wprowadzenie nowego lub istotnie zmodyfikowanego produktu lub usługi. Dodatkowo 12% i 6% oczekuje wystąpienia tego efektu w przyszłości.

Efekty wskazujące na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw dotyczą zmian widocznych w wynikach ekonomicznych, takich jak wzrost przychodów, poprawa rentowności będących skutkiem umocnienia pozycji rynkowej oraz pozyskania nowych klientów. Wzrost przychodów zadeklarowało 60% pożyczkobiorców pożyczki rozwojowej i 55% mikropożyczki, a poprawę rentowności – odpowiednio 54% i 53%. Umocnienie pozycji rynkowej potwierdziło 61% firm korzystających z pożyczek rozwojowych i 54% z mikropożyczek, a pozyskanie nowych klientów – odpowiednio 60% i 56%.

W przypadku firm korzystających z poręczeń efekty w zakresie wzrostu potencjału konkurencyjnego i konkurencyjności rynkowej były słabsze. Wprowadzenie nowego lub istotnie zmodyfikowanego produktu lub usługi zadeklarowało 35% korzystających z poręczeń, a wzrost zatrudnienia potwierdziło 15% respondentów. Według deklaracji w ankiecie 53% umocniło swoją pozycję rynkową, 29% pozyskało nową grupę klientów, a wzrost przychodów i wzrost rentowności zadeklarowało po 44% respondentów.

Różnice w deklarowanych efektach wynikają z odmiennej charakterystyki odbiorców instrumentów pożyczkowych i poręczeniowych w ramach RPO. Poręczenia trafiały głównie do firm o ustabilizowanej pozycji rynkowej, posiadających zdolność kredytową i – hipotetycznie - dostęp do finansowania bankowego. Pożyczki rozwojowe kierowane były przede wszystkim do mikroprzedsiębiorstw z luki finansowej, które wcześniej nie miały możliwości rozwoju w oparciu o finansowanie zewnętrzne. W ich przypadku lepsze wyniki odzwierciedlają efekt „niskiej bazy” – firmy te, uzyskały dzięki dostępowi do finansowania zewnętrznego możliwość realizacji pierwszych większych inwestycji rozwojowych.

### **6.5.2. Trwałość**

Wyniki badania ankietowego wskazują na wysoką trwałość efektów wsparcia uzyskanego w ramach instrumentów finansowych. Większość przedsiębiorców nadal korzysta ze środków trwałych zakupionych dzięki pożyczkom lub poręczonym kredytom. W przypadku pożyczek rozwojowych aż 61% respondentów zadeklarowało, że w dalszym ciągu wykorzystuje zakupione aktywa i nie widzi potrzeby ich wymiany czy modernizacji. W grupie beneficjentów mikropożyczek odsetek ten wyniósł 42%, a wśród firm korzystających z poręczeń – 50%. Dodatkowo 17% pożyczkobiorców pożyczek rozwojowych oraz 28% korzystających z mikropożyczek zadeklarowało, że wciąż korzystają z zakupionych środków trwałych, ale dostrzegają potrzebę ich modernizacji. Jednocześnie relatywnie niewielka grupa przedsiębiorców zadeklarowała zaprzestanie korzystania z zakupionych aktywów – 22% w przypadku pożyczek rozwojowych, 30% w przypadku mikropożyczek i 38% wśród firm, które skorzystały z poręczenia. Wskazuje to, że wsparcie finansowe przełożyło się na powstanie trwałych efektów rzeczowych, z których firmy korzystają także po zakończeniu projektu.

Równie pozytywnie oceniono trwałość efektów w wymiarze funkcjonowania przedsiębiorstw. Aż 84% pożyczkobiorców pożyczek rozwojowych, 76% korzystających z mikropożyczek, 70% z pożyczek obrotowych i 82% przedsiębiorców objętych poręczeniami uznało, że

prawdopodobieństwo zaprzestania działalności w ciągu najbliższych dwóch lat jest bardzo małe. Jedynie od 2% do 5% respondentów uznało taki scenariusz za prawdopodobny lub niemal pewny.

Dane z rejestru REGON wskazują, że spośród 2730 przedsiębiorstw, które otrzymały pożyczkę rozwojową, zakończenie działalności zgłosiły 142 podmioty, co stanowi 6% ogółu pożyczkobiorców. W zdecydowanej większości były to mikroprzedsiębiorstwa (77%), w tym niemal połowę (46%) stanowiły startupy.

Ogólnie wsparcie pożyczkowe uzyskało 529 startupów, z których 59 (11%) zakończyło działalność. Średni wiek startupu – odbiorcy pożyczki – w momencie podpisania umowy wynosił jeden rok. Z danych GUS<sup>13</sup> obejmujących lata aktywności funduszu pożyczkowego wynika, że przeciętna przeżywalność przedsiębiorstw w Polsce po pierwszym roku działalności wynosi 52%, co oznacza, że średnio 48% firm kończy działalność po pierwszym roku funkcjonowania. W kolejnych latach odsetki firm zamykających działalność wynoszą: po 2 latach-15%, po 3 latach – 12%, po 4 latach – 9%. Zatem przedsiębiorstwa objęte wsparciem pożyczkowym charakteryzują się istotnie wyższym wskaźnikiem przeżywalności, co potwierdza trwałość efektów interwencji

### **6.5.3. Efektywność**

#### Efekt dźwigni

Jeżeli chodzi o efekt dźwigni to wskazano, że jest on równy kwocie finansowania dla kwalifikujących się odbiorców końcowych podzielonej przez kwotę wkładu Unii co stanowi de facto powtórzenie artykułu 223 Rozporządzenia Delegowanego Komisji (UE) nr 1268/2012 . Doprecyzowano, że nie uwzględnia się wkładu ostatecznych odbiorców, jak również wylicza się dźwignię tylko dla pierwszego obrotu.

W przypadku pożyczek uzyskane wartości wskaźników dźwigni finansowej były w przybliżeniu zgodne z założeniami określonymi w Strategii inwestycyjnej i wyniosły: pożyczka zwykła – 1,3, mikropożyczka 1,3, pożyczka płynnościowa 1,1.

W przypadku produktu poręczeniowego, pomimo małej skali instrumentu (alokacja, liczba udzielonych poręczeń) osiągnięto bardzo wysoką efektywność odzwierciedloną prawie dwukrotnie wyższym poziomem uzyskanej dźwigni finansowej (12,0) w stosunku do założeń (6,7). Wynika to przede wszystkim z wielokrotnego wykorzystania alokacji przeznaczonej na poręczenia. Zakładano, że alokacja wykorzystana zostanie czterokrotnie a faktycznie wykorzystano ją siedmiokrotnie. Przekłada się to na niższy niż zakładano rzeczywisty współczynnik ryzyka na pokrycie potencjalnych strat portfela (zakładano 25% uzyskano 14%).

#### Wartość dodana

Pożyczki rozwojowe nie wymagały formalnie udziału własnego pożyczkobiorców, a inwestycje mogły być finansowane w 100%. Jak jednak wynika z wywiadów z pośrednikami

---

<sup>13</sup> Za: Raport o stanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce (2023), PARP, 2023

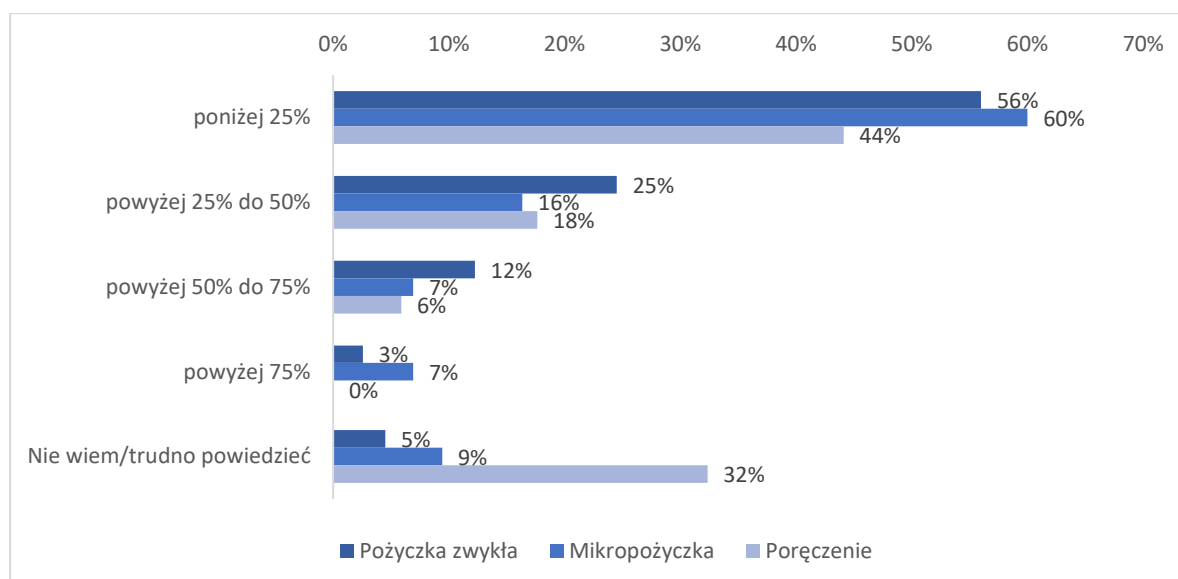
finansowymi, wnioskowane kwoty pożyczek często przekraczały dostępne środki. Wynikało to z ograniczenia maksymalnych kwot pożyczek oraz z polityki budowania portfela przez pośredników, którzy dążyli do realizacji wskaźnika liczby udzielonych pożyczek. W praktyce oznaczało to, że aby inwestycja była wykonalna, przedsiębiorcy musieli angażować środki własne, przekraczające wartość przyznanego finansowania. Dane monitoringowe wskazują, że przeciętny wkład własny pożyczkobiorców wynosił od 26% do 28% wartości inwestycji, co potwierdza istotny udział kapitału prywatnego w realizowanych przedsięwzięciach. Wskaźnik wartości dodanej instrumentu pożyczkowego<sup>14</sup> wyniósł 1,3 dla pożyczek rozwojowych i 1,4 dla mikropożyczek. Oznacza to, że każda złotówka ze środków RPO wygenerowała dodatkowo odpowiednio 0,3 zł i 0,4 zł środków prywatnych. W przypadku poręczeń wskaźnik wartości dodanej wyniósł 10 (każda złotówka wygenerowała 10 zł kredytów). Wszystko to przełożyło się na znacznie wyższą niż założono (203%) wartość wskaźnika „Inwestycje prywatne uzupełniające wsparcie publiczne dla przedsiębiorstw” (Tabela w rozdziale 6.3.1. Osiągnięte efekty).

Wyniki badania ankietowego wśród pożyczkobiorców i odbiorców poręczeń wskazują na jeszcze wyższy, niż to wynika z danych monitoringowych, poziom zaangażowania środków własnych (Wykres poniżej). Dla 39% odbiorców pożyczek zwykłych i 30% odbiorców mikropożyczek oraz 44% odbiorców poręczeń udział środków własnych przekroczył 25% wartości przedsięwzięcia. Co więcej dla ok. 15% pożyczek rozwojowych ten udział był wyższy od 50% kosztów inwestycji. Rozbieżność pomiędzy danymi monitoringowymi a wynikami ankiet można interpretować jako efekt niedoszacowania całkowitych kosztów inwestycji w momencie składania wniosków pożyczkowych. Jak wynika z wywiadów, w wielu przypadkach projekt inwestycyjny, po jego rozpoczęciu, wymagał poniesienia dodatkowych wydatków, np. na doposażenie, roboty budowlane lub dostosowanie infrastruktury do potrzeb operacyjnych. Część firm deklarowała także konieczność rozszerzenia zakresu inwestycji o elementy wcześniej nieprzewidziane w budżecie. Wskazuje to na efektywne wykorzystanie instrumentu – pożyczka nie tylko umożliwiała uruchomienie inwestycji, ale również stymulowała przedsiębiorców do zwiększania jej skali i angażowania dodatkowych środków prywatnych. Z punktu widzenia realizacji celu polityki spójności oznacza to, że instrument generował trwały efekt rozwojowy, wykraczający poza pierwotnie planowaną wartość wsparcia.

---

<sup>14</sup> Wartość dodana – zdolność do przyciągnięcia dodatkowego kapitału publicznego lub prywatnego.

Wykres 5. Udział środków własnych pożyczkobiorców i poręczonego kredytu w przypadku poręczeń w całkowitym koszcie inwestycji.

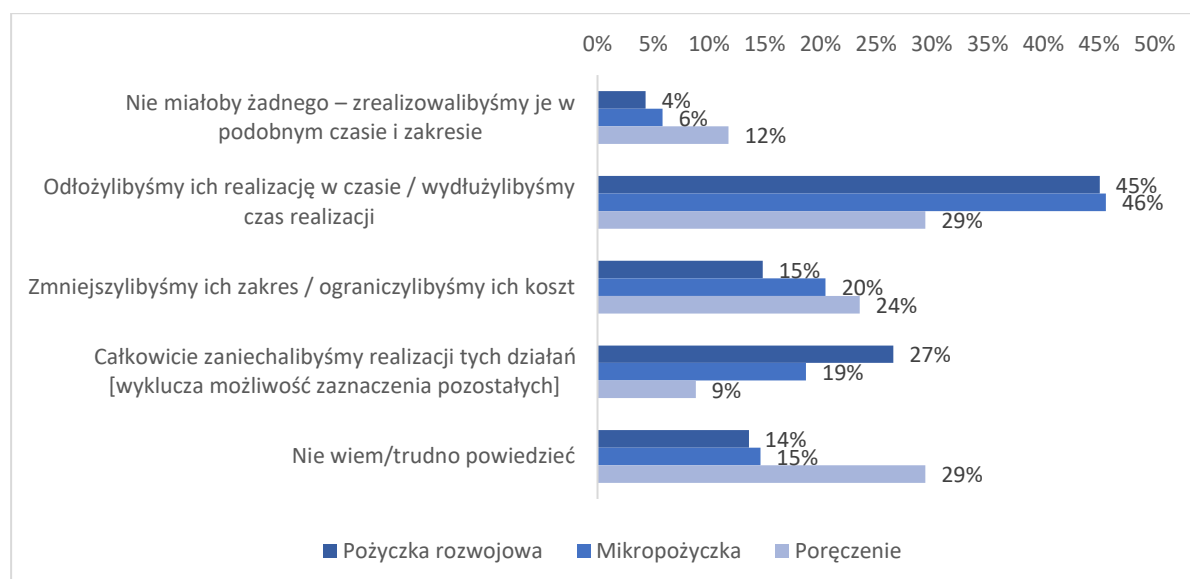


Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=155, mikropożyczka n=159)

#### Jałowa strata

Jałowa strata oznacza sytuację, w której wsparcie publiczne trafia do podmiotów, które zrealizowałyby inwestycję również bez udziału środków z programu, co w sposób oczywisty zmniejsza efektywność interwencji. Wyniki badania wskazują, że odsetek takich przypadków był niewielki. Tylko 4% beneficjentów pożyczki rozwojowej, 6% mikropożyczki i 12% korzystających z poręczeń zadeklarowało, że brak finansowania nie miałby żadnego wpływu na realizację planowanych działań. Jednocześnie 27% pożyczkobiorców pożyczki rozwojowej, 19% mikropożyczki i 9% poręczeniobiorców całkowicie zaniechałoby realizacji inwestycji w przypadku braku wsparcia, co potwierdza wysoką dodatkowość interwencji. Pozostali badani (60–70%) wskazali, że bez pożyczki lub poręczenia inwestycja zostałaby opóźniona lub ograniczona, co nie oznacza jałowej straty, lecz świadczy o pozytywnym wpływie instrumentu na tempo i skalę realizowanych przedsięwzięć realizowanych przez większość pożyczkobiorców. Nieco wyższy udział poręczeniobiorców w tej grupie należy interpretować w kontekście specyfiki tego produktu – odbiorcy poręczeń co do zasady mają zdolność kredytową, jednak zabezpieczenia wymagane przez banki są często zbyt kosztowne lub trudne do uzyskania, dlatego wsparcie w formie poręczenia umożliwia im realizację inwestycji na bardziej dostępnych warunkach.

Wykres 6. Odpowiedzi na pytanie jaki wpływ na inwestycje miałyby nieotrzymanie pożyczki/poręczenia



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła n=162, mikropożyczka n=171, poręczenie n=34)

## 6.6. Podsumowanie – ocena logiki interwencji

Działanie 1.5 miało na celu ograniczenie luki finansowej w dostępie mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw do zewnętrznego finansowania inwestycji rozwojowych. Analiza ex-ante wskazywała, że najczęściej w luce finansowej znajdują się mikrofirmy, start-upy oraz przedsiębiorstwa z krótką historią kredytową. Konstrukcja instrumentów zakładała wypełnienie tej luki poprzez pożyczki i poręczenia oferowane na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, kierowane do firm, które napotykały bariery w dostępie do kredytu bankowego z powodu braku historii kredytowej lub niewystarczających zabezpieczeń. Interwencja była realizowana w dynamicznym otoczeniu gospodarczym – od fazy wzrostu po okres pandemii COVID-19, która wymusiła elastyczne reagowanie poprzez wprowadzenie dodatkowych rozwiązań w konstrukcji instrumentów finansowych (wzrost udziału kapitału obrotowego, wakacje kredytowe) i pożyczki płynnościowej.

Model wdrożeniowy oparto na strukturze z udziałem Banku Gospodarstwa Krajowego jako Menedżera Funduszu Funduszy i pośredników finansowych wyłonionych w trybie konkurencyjnym. Mechanizm ten zapewnił prawidłowy przepływ środków i ograniczył ryzyko operacyjne. Świadczą o tym m.in. skorzystanie przez BGK z prawa opcji i więcej niż jednokrotny obrót alokowanymi środkami. Pożyczki rozwojowe i mikropożyczki spotkały się z bardzo wysokim popytem, przewyższającym dostępne środki, co potwierdza trafność konstrukcji produktów. Ograniczony popyt na poręczenia wynikał z faktu, że na rynku funkcjonowały równoległe gwarancje de minimis BGK, które w dużej mierze zaspokajały potrzeby przedsiębiorstw posiadających zdolność kredytową. Oferowane produkty pożyczkowe i poręczeniowe były komplementarne z instrumentami finansowymi DFR

finansowanymi ze środków zwróconych z instrumentów finansowych perspektywy 2007-2013.

W ramach Działania 1.5 udzielono ponad 2400 pożyczek o łącznej wartości ponad 320 mln zł oraz ok. 120 poręczeń na kwotę 32 mln zł. Pożyczki rozwojowe stanowiły podstawowy instrument finansowy, kierowany do firm z sektora mikro i małych przedsiębiorstw. W portfelu odbiorców przeważały mikrofirmy, w tym ok. 25% startupów. Wysokie wykorzystanie alokacji i konieczność jej zwiększenia w trakcie realizacji świadczą o adekwatności produktów do potrzeb rynku i zidentyfikowanej struktury luki finansowej.

Działanie charakteryzowało się bardzo wysoką skutecznością rzeczową. Wskaźniki liczby przedsiębiorstw wspartych, inwestycji uruchomionych oraz wartości prywatnych środków współfinansujących zostały przekroczone. Uzyskano wysoka dodatkowość inwestycyjną. Średni udział pożyczek w wartości inwestycji wyniósł 72–74%, co oznacza, że pożyczkobiorcy wnieśli przeciętnie 26–28% wkładu własnego. Uzyskano też założoną efektywność instrumentu pożyczkowego. Efekt dźwigni osiągnął poziom zgodny z założeniami. W przypadku poręczeń uzyskano dźwignię 12,0 i wartość dodaną 10,0 przy współczynniku ryzyka 14%, co oznacza bardzo efektywne wykorzystanie ograniczonej alokacji.

Wsparcie umożliwiło pełną realizację zaplanowanych inwestycji – 73% firm korzystających z pożyczek rozwojowych i 71% z mikropożyczek potwierdziło zakończenie przedsięwzięć zgodnie z założeniami. Zrealizowane inwestycje przełożyły się na poprawę potencjału rozwojowego i konkurencyjności przedsiębiorstw. Wprowadzenie nowych lub zmodyfikowanych produktów zadeklarowało ponad 50% pożyczkobiorców, a wzrost przychodów i rentowności – ponad 55%. W efekcie interwencja wspierała przede wszystkim firmy z luki finansowej, dla których pożyczka stanowiła pierwszy dostępny instrument rozwoju.

Szacuje się, że instrumenty pożyczkowe przyczyniły się do redukcji luki finansowej w regionie o ok. 30%, wobec zakładanych 20%. Wysoka trwałość efektów została potwierdzona – ponad 60% pożyczkobiorców nadal wykorzystuje środki trwale zakupione dzięki pożyczkom, a 84% uznało, że prawdopodobieństwo zaprzestania działalności w najbliższych dwóch latach jest bardzo małe. W przypadku poręczeń efekty rozwojowe były słabsze, co wynika z profilu odbiorców – firm o ustabilizowanej sytuacji rynkowej, dla których wsparcie miało charakter bardziej stabilizujący niż rozwojowy.

Zastosowane instrumenty finansowe w Działaniu 1.5 były trafnie zaprojektowane i wdrożone. Wysoka skuteczność, znaczne przekroczenie wartości docelowych wskaźników oraz trwałość efektów wskazują na zgodność realizacji z założoną logiką interwencji. Strategia inwestycyjna skutecznie, w skali środków jakimi dysponowano, adresowała zidentyfikowaną lukę finansową, przyczyniając się do zwiększenia dostępności kapitału inwestycyjnego i wzrostu konkurencyjności odbiorców wsparcia.

## 7. Instrumenty finansowe z Priorytetów inwestycyjnych 4a, 4b, 4c

### 7.1. Charakterystyka produktu

W trzeciej osi priorytetowej RPO WD 2014-2020 uruchomiono 3 produkty finansowe:

- pożyczkę na przedsięwzięcia mające na celu produkcję energii elektrycznej i/lub ciepłej z OZE (dalej: pożyczka na OZE);
- pożyczkę na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną przede wszystkim w sektorze MŚP (dalej: pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP);
- pożyczkę na przedsięwzięcia zwiększające efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym (dalej: pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym).

W poniższej tabeli zawarto ich podstawowe charakterystyki.

Tabela 6 Podstawowe charakterystyki produktów finansowych wdrażanych w PI 4a i 4c RPO WD 2014-2020

|                      | Pożyczka na OZE                                                                                                                     | Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP                                                                                              | Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Kwota pożyczki       | Do 10 mln zł                                                                                                                        | Do 3 mln zł                                                                                                                             | Do 5 mln zł                                                       |
| Okres finansowania   | Do 15 lat                                                                                                                           | Do 15 lat                                                                                                                               | Do 20 lat                                                         |
| Alokacja             | 11,9 mln EUR                                                                                                                        | 16,1 mln EUR                                                                                                                            | 9,6 mln EUR                                                       |
| Wkład krajowy        | 2 108 243                                                                                                                           | 2 843 664                                                                                                                               | 1 695 533                                                         |
| Ostateczni odbiorcy  | Między innymi przedsiębiorstwa, JST, spółdzielnie mieszkaniowe i wspólnoty mieszkaniowe, jednostki naukowe, organizacje pozarządowe | mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa; grupy producentów rolnych; przedsiębiorstwa, których większość udziałów lub akcji należy do JST | spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty mieszkaniowe, TBS,           |
| Warunki finansowania | Co do zasady preferencyjne (0,5%)                                                                                                   | Co do zasady preferencyjne (0,5%/0%)                                                                                                    | Preferencyjne (0,5%/0%)                                           |

Źródło: opracowanie własne

W dystrybucję produktów było zaangażowanych czterech pośredników finansowych. Pierwsze pożyczki zostały udzielone w 2018 r.

## 7.2. Popyt oraz profil wspartych podmiotów i projektów

### 7.2.1 Popyt na produkty

W obszarze gospodarki niskoemisyjnej udzielono łącznie 297 pożyczek na kwotę 189,4 mln zł<sup>15</sup> - dominowały pożyczki na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 7 Zestawienie liczby udzielonych pożyczek i poręczeń oraz kwot, w podziale na poszczególne komponenty w montażu finansowym<sup>16</sup>

| Wskaźnik / Element finansowy                     | Pożyczka OZE | Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP | Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Liczba udzielonych pożyczek                      | 84           | 87                                         | 126                                                           |
| Łączna kwota wsparcia [w mln zł]                 | 55,6         | 87,1                                       | 46,5                                                          |
| w tym środki publiczne [w mln zł]                | 50           | 78,4                                       | 41,8                                                          |
| Wartość inwestycji ogółem [w mln zł]             | 63,9         | 120                                        | 50,5                                                          |
| Wkład prywatny ostatecznych odbiorców [w mln zł] | 8,26         | 32,9                                       | 3,9                                                           |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych otrzymanych od Menadżera Funduszu Funduszy (BGK)

Popyt na pożyczki należy uznać za satysfakcjonujący o czym świadczą następujące argumenty:

- W przypadku żadnej z umów zawartych z pośrednikami finansowymi nie doszło do obniżenia Limitu Pożyczki;
- Wszyscy pośrednicy zbudowali portfel w wymaganym terminie;
- W przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP stosowano prawo opcji;
- 95% poziom osiągnięcia wartości docelowej wskaźnika z działania 3.2: „Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje”.

Warto ponadto zauważyć, że liczba udzielonych pożyczek jedynie częściowo odzwierciedla faktyczny popyt na produkt. Bardziej miarodajna w tym zakresie byłaby liczba złożonych wniosków o pożyczkę i ich wartość, natomiast tego rodzaju dane nie były w systematyczny sposób gromadzone przez pośredników. Z przeprowadzonych z nimi wywiadów wynika, że w przypadku produktów adresowanych do przedsiębiorców liczba wniosków była średnio dwukrotnie wyższa od liczby zawartych umów. Z kolei w przypadku pożyczki dla spółdzielni/wspólnot odsetek wniosków odrzuconych wynosił zaledwie kilka procent.

<sup>15</sup> Kwota ta obejmuje wkład BGK i wkład pośredników

<sup>16</sup> Uwzględniono również pożyczki udzielone ze środków zwróconych (2 obrót)

Również porównanie z innymi regionami jeżeli chodzi o liczbę i wartość umów pożyczek w obszarze gospodarki niskoemisyjnej wypada korzystnie dla woj. dolnośląskiego. W przypadku każdego z produktów są regiony, w których skala wsparcia była zdecydowanie niższa niż na Dolnym Śląsku. W dwóch regionach całkowicie zrezygnowano z wdrażania konkretnych produktów z powodu niewybrania pośredników. Warto też zauważyć, że woj. dolnośląskie było jedynym obok kujawsko-pomorskiego, w którym zdecydowano się w obszarze gospodarki niskoemisyjnej zastosować 3 instrumenty finansowe. W porównaniu z tym regionem liczby udzielonych pożyczek i wartości zawartych umów były zdecydowanie wyższe. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela

Tabela 8 Porównanie popytu na produkty finansowe z obszaru gospodarki niskoemisyjnej w różnych województwach – liczba zawartych umów i ich wartość

|                    | Pożyczka na OZE                                                    |                    | Efekt energetyczny w MSP |                    | Efekt energetyczny w sektorze mieszkaniowym                        |                    |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------------|--------------------|
|                    | Liczba                                                             | Wartość [w mln zł] | Liczba                   | Wartość [w mln zł] | Liczba                                                             | Wartość [w mln zł] |
| dolnośląskie       | 84                                                                 | 55,6               | 87                       | 87,1               | 126                                                                | 46,5               |
| kujawsko-pomorskie | 19                                                                 | 39,5               | 21                       | 18,5               | 55                                                                 | 16,3               |
| lubuskie           |                                                                    |                    |                          |                    | Rezygnacja z produktu finansowego na skutek niewybrania pośrednika |                    |
| łódzkie            |                                                                    |                    |                          |                    | 100                                                                | 53,7               |
| małopolskie        |                                                                    |                    |                          |                    | 162                                                                | 93,8               |
| opolskie           | Rezygnacja z produktu finansowego na skutek niewybrania pośrednika |                    | 53                       | 20,1               | 56                                                                 | 20,6               |
| podlaskie          |                                                                    |                    | 163                      | 71,6               | 56                                                                 | 32,9               |
| pomorskie          | 137                                                                | 139,1              |                          |                    | 159                                                                | 83,382             |
| wielkopolskie      |                                                                    |                    |                          |                    | 76                                                                 | 36,0               |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Instytucji Zarządzających

Warto natomiast zauważyć, że w trakcie wdrażania RPO WD 2014-2020 zmniejszono alokację na poszczególne produkty finansowe – największa redukcja miała miejsce w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym (łącznie o 11,1 mln EUR). W przypadku pożyczki na OZE było to 1,1 mln EUR a w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP – 3,3 mln EUR.

Nie można jednak faktu zmniejszenia alokacji traktować w kategoriach czynnika świadczącego o jej przeszacowaniu w relacji do rozmiaru luki finansowej/luki rentowności czy potencjału absorpcyjnego grupy docelowej. Liczba i wartość zawartych umów są wypadkową szeregu czynników takich jak np. ogólna sytuacja makroekonomiczna, regulacje prawne,

konkurencyjne źródła finansowania czy okres budowy portfela. Ten sam produkt finansowy, wdrażany w innych okolicznościach mógłby spotkać się z zupełnie innym (mniejszym lub większym popytem). Okres wdrażania opisywanych produktów nie był wolny od szeregu wyzwań, które nie istniały w momencie opracowywania Strategii Inwestycyjnej. Bariery wdrożeniowe są opisywane szerzej w dalszej części rozdziału.

Biorąc powyższe pod uwagę należy stwierdzić, że struktura popytu generalnie pokrywała się ze strukturą pierwotnie zdiagnozowanej potrzeby, a założenia co do zachowań i zdolności absorpcyjnych grup docelowych zostały określone w sposób prawidłowy. Jeżeli natomiast chodzi o relację wartości zawartych umów do zdiagnozowanej uprzednio luki finansowej to należy zauważyć, iż ani w ewaluacji ex-ante ani w Strategii Inwestycyjnej nie wskazano rozmiarów luki dla inwestycji w odnawialne źródła energii oraz z zakresu efektywności energetycznej w MŚP. Jakkolwiek luka w finansowaniu tego rodzaju przedsięwzięć była szacowana w badaniu ogólnokrajowym tak, w ewaluacji ex-ante wskazano na małą przydatność oszacowań (m.in. z uwagi na wyzwania natury metodycznej)<sup>17</sup>. Z kolei jeżeli chodzi o lukę w sektorze mieszkaniowym to w ewaluacji ex-ante wskazano, że wartość globalna luki finansowej deklarowanych niezrealizowanych inwestycji termomodernizacyjnych za lata 2013-2015 wyniosła ok. 417 mln zł z czego 59% przypadło na ZIT Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego. Dodatkowo obliczono lukę deklarowanych niezrealizowanych inwestycji w odnawialne źródła energii, która za lata 2013-2015 wyniosła 136 mln zł. Luka została oszacowana zgodnie z przyjętymi w ewaluacjach ex-ante standardami tj. w oparciu o deklaracje respondentów wyrażone w badaniu ankietowym. Wartość zawartych umów stanowiła zatem mniej niż 10% oszacowanej luki. W tym kontekście należy zauważyć, że:

- Szacunki dotyczące luki mogły stracić swoją aktualność biorąc pod uwagę moment uruchomienia produktu finansowego (2019 r.);
- Luka świadczy wyłącznie o niezaspokojonym popycie na finansowanie zewnętrzne – nie ma bezpośredniej relacji między skalą luki a zapotrzebowaniem na uruchamianie produkty finansowej, które warunkowane jest szeregiem czynników;
- Praktycznie nie ma możliwości 100% „zasypania” luki finansowej, bowiem wymagałoby to równoczesnego wystąpienia dwóch okoliczności – złożenia wniosków o pożyczkę przez wszystkie podmioty znajdujące się w luce oraz akceptacji wszystkich wniosków przez pośrednika. Oczywiście jest, iż taka sytuacja może się zdarzyć tylko w teorii. W tym miejscu należy nadmienić, że na pośredników został nałożony obowiązek dbałości o jakość portfela (m.in. poprzez limity stratowości) stąd nie mogli oni udzielać pożyczek podmiotom znajdującym się w luce z uwagi na złą sytuację finansową.

W świetle powyższych informacji „pokrycie” instrumentem finansowym mniej niż 1/10 oszacowanej luki należy uznać za zrozumiałe.

---

<sup>17</sup> Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych i mieszanych instrumentów finansowych w Województwie Dolnośląskim w okresie programowania UE 2014-2020; PAG Uniconsult; Warszawa 2014 r.

### 7.2.2 Profil ostatecznych odbiorców

#### *Podmioty gospodarcze*

Dwa spośród trzech oferowanych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej produktów finansowych były skierowane do przedsiębiorców. Skorzystało z nich 169 unikatowych firm. Struktura wielkościowa firm istotnie odbiegała o struktury populacji – wyraźnie niedoreprezentowane były firmy mikro, których udział wśród pożyczkobiorców wynosił 39% względem 95% w populacji dolnośląskich firm. Firm zatrudniających powyżej 9 pracowników było wśród ostatecznych odbiorców kilkanaście razy więcej aniżeli w strukturze populacji. Jest to zrozumiałe – im większa firma tym co do zasady większe zaplecze infrastrukturalne i wyższe zużycie energii stąd należało się spodziewać, że popyt na produkty finansowe z obszaru gospodarki niskoemisyjnej będzie przede wszystkim ze strony firm małych i średnich.

Tabela 9 Struktura wielkościowa pożyczkobiorców na tle populacji dolnośląskich firm

|         | Struktura wielkościowa pożyczkobiorców | Struktura wielkościowa populacji firm z regionu |
|---------|----------------------------------------|-------------------------------------------------|
| Mikro   | 39%                                    | 97,5%                                           |
| Małe    | 42%                                    | 2%                                              |
| Średnie | 18%                                    | 0,4%                                            |
| Duże    | 1%                                     | 0,1%                                            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych od Zamawiającego oraz danych GUS

Jeżeli chodzi o branże działalności to wyraźnie dominowały firmy z sekcji C – przetwórstwo przemysłowe, które stanowiły 30% ogółu pożyczkobiorców. Warto też zauważyć, że ich udział wśród ostatecznych odbiorców był pięciokrotnie wyższy od udziału w populacji dolnośląskich firm. Jest to zrozumiałe – firmy przemysłowe jako posiadające zaplecze w postaci budynków i zlokalizowanych w nich maszyn/urządzeń oraz zużywające znaczące ilości energii były naturalnymi „kandydatami” do skorzystania z pożyczki na OZE lub pożyczki na efektywność energetyczną. Drugą i trzecią najczęściej reprezentowaną branżą w populacji pożyczkobiorców były: Sekcja G - Handel hurtowy i detaliczny; naprawa pojazdów samochodowych, włączając motocykle (15% przy 17% udziale w populacji firm z regionu) oraz Sekcja L - Działalność związana z obsługą rynku nieruchomości (odpowiednio 12% i 11%).

Z pożyczek korzystały głównie firmy dojrzałe, funkcjonujące na rynku od wielu lat – ich średni staż rynkowy w momencie podpisywania umowy wynosił 17 lat. Firmy młode, działające nie dłużej niż 3 lata, stanowiły jedynie 12% pożyczkobiorców.

Jeżeli chodzi o rozkład terytorialny to 24% firm pochodziło z Wrocławia. Na podium znalazły się jeszcze powiaty: świdnicki (11%) i dzierzoniowski (8%). Dla porównania – w populacji dolnośląskich firm siedzibę we Wrocławiu ma 34% a w kolejnych dwóch wymienionych powiatach odpowiednio 5% i 3%.

W populacji pożyczkobiorców dominowały firmy o wysokich, przekraczających 1 mln zł, przychodach (za 2024 r.). Stanowiły 60% ogółu. Tylko co dwunasta firma zadeklarowała przychody niższe niż 250 tys. zł. Oczywiście wysokość przychodów jest pokłosiem wielkości firm, a także zasad udzielania pożyczek (m.in. brak możliwości uzyskania wsparcia przez firmę w złej kondycji finansowej).

### *Spółdzielnie/wspólnoty*

94% wszystkich umów pożyczek zostało zawartych ze wspólnotami mieszkaniowymi.

Czynnikami, które wpłynęły na niski udział spółdzielni wśród ogółu pożyczkobiorców były:

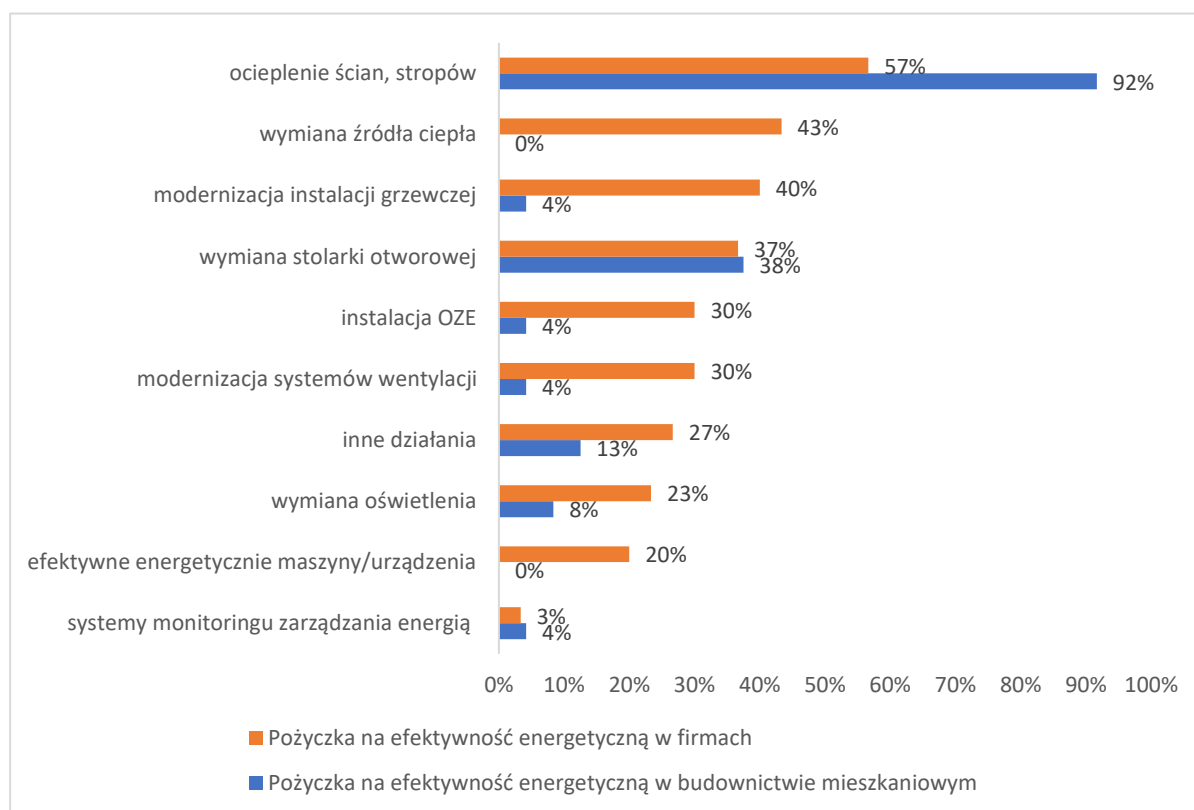
- Problem z osiągnięciem przynajmniej 25% wzrostu efektywności energetycznej z uwagi na podejmowane wcześniej przedsięwzięcia termomodernizacyjne. W tym kontekście wspomnieć należy o co do zasady lepszej kondycji finansowej spółdzielni, aniżeli wspólnot, która pozwalała na pokrycie kosztów tego rodzaju działań.
- Szybszy i prostszy proces podejmowania we wspólnotach uchwały o zmianie wysokości stawki za fundusz remontowy celem pokrycia kosztów inwestycji finansowej z pożyczki.
- Wykluczenie w początkowym okresie wdrażania produktu spółdzielni z Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego – spółdzielnie jako swego rodzaju „relikty minionej epoki” funkcjonują przede wszystkim w dużych ośrodkach miejskich.

### **7.2.3 Profil wspartych przedsięwzięć**

W przypadku pożyczki na OZE niemal wszystkie inwestycje dotyczyły energii ze słońca. Tylko jeden respondent spośród uczestniczących w badaniu ankietowym wskazał na wodę. Wyraźnie dominowały tzw. instalacje prosumenckie tj. produkujące energię wyłącznie lub głównie w celu wykorzystania na własne potrzeby pożyczkobiorcy. Tylko 12% stanowiły tzw. instalacje zawodowe budowane z intencją sprzedaży energii. Przeznaczenie instalacji znalazło swoje odzwierciedlenie w ich mocy – 66% stanowiły instalacje o mocy nieprzekraczającej 50kW a kolejne 19% instalacje o mocy między 50kW a 250 kW.

Jeżeli chodzi o pożyczki na efektywność energetyczną to zarówno wśród MŚP jak i wspólnot/spółdzielni dominowały wydatki na ocieplenie ścian i stropów. W MŚP generalnie zakres inwestycji był szerszy niż w przypadku budynków mieszkalnych obejmując często również wymianę źródła ciepła, modernizację instalacji grzewczej, wymianę stolarki otworowej, modernizację systemów wentylacji oraz instalacje OZE. W budynkach mieszkalnych inwestycjom w ocieplenie towarzyszyła najczęściej jedynie wymiana stolarki otworowej. Warto również zwrócić uwagę, że co piąty pożyczkobiorca będący MŚP skorzystał z możliwości jaką jest przeznaczenie wsparcia na zakup efektywnych energetycznie maszyn/urządzeń. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres.

Wykres 7 Zakres przedmiotowy inwestycji ukierunkowanej na podniesienie efektywności energetycznej



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=57)

Jeżeli chodzi o łączną powierzchnię budynków objętych działaniami z zakresu efektywności energetycznej to zarówno wśród MŚP jak i wspólnot/spółdzielni zdecydowana większość budynków mieściła się w przedziale 100 – 5000 m<sup>2</sup>. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 10 Powierzchnia budynków objętych działaniami z zakresu efektywności energetycznej

|                                                     | Pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach | Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze publicznym/mieszkaniowym |
|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| do 100 m <sup>2</sup>                               | 3%                                                        | 0%                                                                       |
| powyżej 100 m <sup>2</sup> do 500 m <sup>2</sup>    | 33%                                                       | 25%                                                                      |
| powyżej 500 m <sup>2</sup> do 1000 m <sup>2</sup>   | 13%                                                       | 38%                                                                      |
| powyżej 1000 m <sup>2</sup> do 5000 m <sup>2</sup>  | 40%                                                       | 33%                                                                      |
| powyżej 5000m <sup>2</sup> do 10 000 m <sup>2</sup> | 10%                                                       | 4%                                                                       |
| powyżej 10 000 m <sup>2</sup>                       | 0%                                                        | 0%                                                                       |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=57)

### 7.3. Warunki udzielania wsparcia

Z badań ankietowych wynika, że parametry pożyczek były generalnie dobrze dopasowane do oczekiwań i potrzeb ostatecznych odbiorców. W przypadku każdego z parametrów, o który pytano w ankiecie odsetek ocen pozytywnych był przynajmniej kilkukrotnie wyższy od odsetka ocen negatywnych.

Jeżeli chodzi o wysokość przyznanego wsparcia to za odpowiadającą oczekiwaniom uznało ją między 80% a 94% pożyczkobiorców. Warto zauważyć, że w przypadku każdego z produktów oferowanych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej górny limit kwoty pożyczki został określony na poziomie 10 mln zł. Żadna z udzielonych pożyczek nawet nie zbliżyła się do tego poziomu. Najwyższą kwotą było 6,78 mln zł w produkcie dotyczącym inwestycji w OZE. W poniższej tabeli zaprezentowano dane dotyczące średniej i mediany wartości udzielonych pożyczek.

Tabela 11 Średnia i mediana wartości udzielonych pożyczek

|                 | Pożyczka na OZE | Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP | Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym |
|-----------------|-----------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Wartość średnia | 662 294         | 1 001 970                                  | 369 426                                                           |
| Mediana         | 228 898         | 738 000                                    | 280 125                                                           |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Zamawiającego

Wpływ na wartość zaciąganych pożyczek miały przede wszystkim dwie okoliczności: skala inwestycji oraz potencjał finansowy ostatecznego odbiorcy. Warto w tym miejscu zauważyć, że w przypadku tych produktów, w których posłużono się wskaźnikami dot. liczby jednostek wytwarzania energii (pożyczka na OZE) czy liczby przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP) udzielenie przez pośrednika pożyczki w maksymalnej dopuszczalnej wysokości mogłoby stwarzać duże ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości wskaźników (im więcej „dużych” pożyczek tym mniejsza liczba inwestycji/liczba podmiotów z nich korzystających). Z rozmów z pośrednikami wynika, że akurat w przypadku tych produktów problem ten nie wystąpił - popyt na pożyczki bliskie górnemu limitowi praktycznie nie istniał.

Jeżeli chodzi o wysokość oprocentowania to odsetek ocen pozytywny wahał się od 79% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym do 93%/94% w przypadku pozostałych dwóch produktów. Warto zauważyć, że w przypadku każdego z produktów oprocentowanie wynosiło pierwotnie 0,5% - pod warunkiem spełnienia kryteriów udzielenia pomocy. Niemal wszyscy pożyczkobiorcy zakwalifikowali się do otrzymania oprocentowania korzystniejszego niż rynkowe.

Jeżeli chodzi o długość okresu na jaki została udzielona pożyczka to odsetek pozytywnych ocen wahał się od 77% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP do 91% w przypadku pożyczki na OZE. W każdym z produktów maksymalny okres finansowania

należy ocenić jako długi – wynosił minimum 15 lat<sup>18</sup>. Z badań ankietowych wynika, że z górnego limitu skorzystało 67% wspólnot/spółdzielni, 43% firm korzystających z pożyczki na efektywność energetyczną i tylko 9% firm korzystających z pożyczki na OZE. W przypadku obu produktów skierowanych do firm dominowały pożyczki zaciągane na maksymalnie 10-11 lat.

Wymogi dotyczące zabezpieczenia były tym parametrem, który uzyskał najmniejszy odsetek ocen pozytywnych – niezależnie od produktu finansowego. Nie przekroczył on w żadnej z grup pożyczkobiorców 75%. Pośrednicy finansowi mieli dużą swobodę jeżeli chodzi o katalog dopuszczalnych zabezpieczeń. Z ankiety wynika, że w przypadku firm najczęściej stosowano zabezpieczenie twarde w postaci hipoteki oraz weksel in blanco natomiast w przypadku wspólnot/spółdzielni Pełnomocnictwo do rachunku bankowego oraz przelew wierzytelności. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 12 Formy zabezpieczeń stosowane w pożyczkach

|                                      | Pożyczka na OZE | Pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach | Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Weksel in blanco                     | 41%             | 47%                                                       | 4%                                                            |
| Poręczenie                           | 6%              | 13%                                                       | 0%                                                            |
| Hipoteka                             | 78%             | 73%                                                       | 0%                                                            |
| Zastaw                               | 13%             | 7%                                                        | 0%                                                            |
| Pełnomocnictwo do rachunku bankowego | 3%              | 0%                                                        | 67%                                                           |
| Przelew wierzytelności               | 3%              | 0%                                                        | 63%                                                           |
| Inne                                 | 6%              | 3%                                                        | 17%                                                           |
| Nie wiem/trudno powiedzieć           | 6%              | 7%                                                        | 13%                                                           |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Należy przyjąć, że w przypadku zabezpieczeń istotne było znalezienie kompromisu między oczekiwaniami ostatecznych odbiorców a odpowiednią ochroną kapitału publicznego w przypadku niewywiązania się pożyczkobiorcy ze spłaty zobowiązania.

Odsetek pozytywnych opinii nt. czasu na wydatkowanie środków wahał się od 79% w przypadku pożyczki dla wspólnot/spółdzielni do 90% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach. Generalnie należy uznać, że pożyczkobiorcom zagwarantowano relatywnie duży komfort czasowy jeżeli chodzi o termin na udokumentowanie poniesionych wydatków. Wynosił on 365 dni w przypadku pożyczki na

<sup>18</sup> W pożyczce na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym w Strategii Inwestycyjnej wskazano 15-20 lat.

efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach oraz 24 miesiące w pozostałych dwóch produktach. Z rozmów z pośrednikami finansowymi działających również poza województwem dolnośląskim wynika, że w innych regionach nierzadko obowiązywały terminy wyraźnie krótsze.

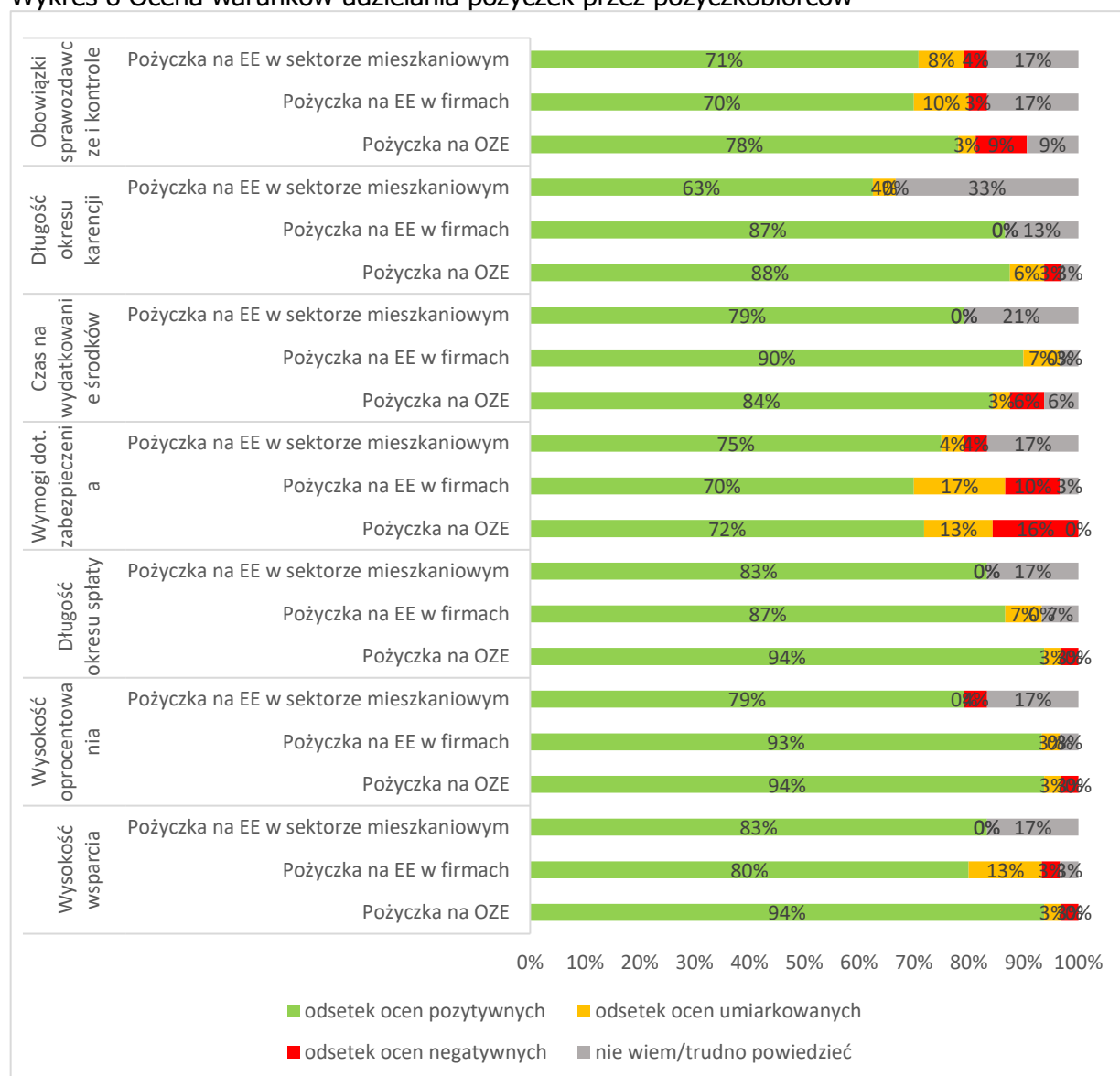
Długość okresu karencji była pozytywnie oceniana przez ponad 80% firm korzystających z pożyczek i 63% przedstawicieli wspólnot/spółdzielni choć w przypadku tej grupy należy zwrócić uwagę na wysoki odsetek odpowiedzi „nie wiem/trudno powiedzieć” wynoszący 33%. Karencja wynosiła 12 miesięcy w przypadku pożyczek na OZE i na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym i 6 miesięcy w przypadku na efektywność energetyczną w MŚP. Okresy te nie budzą zastrzeżeń.

Obowiązki sprawozdawcze (dokumentowanie wydatków) i kontrole Funduszu odpowiadały oczekiwaniom zdecydowanej większości pożyczkobiorców. Negatywne opinie w tym zakresie miało tylko kilka procent z nich. Biorąc pod uwagę zakres wymogów nakładanych na ostatecznych odbiorców trudno stwierdzić by były one nadmierne.

W przypadku podmiotów korzystających z pożyczek na efektywność energetyczną zbadano również jak oceniają wymóg wzrostu efektywności energetycznej o co najmniej 25%. Znamiennym jest, iż nie została w tym względzie wystawiona żadna ocena negatywna. W praktyce tylko 4% pożyczkobiorców zadeklarowało, że po zrealizowaniu inwestycji miało problem z wykazaniem wymaganego poziomu wzrostu.

Szczegółowe dane nt. tego jak pożyczkobiorcy oceniali poszczególne parametry pożyczek przedstawia poniższy wykres.

Wykres 8 Ocena warunków udzielania pożyczek przez pożyczkobiorców



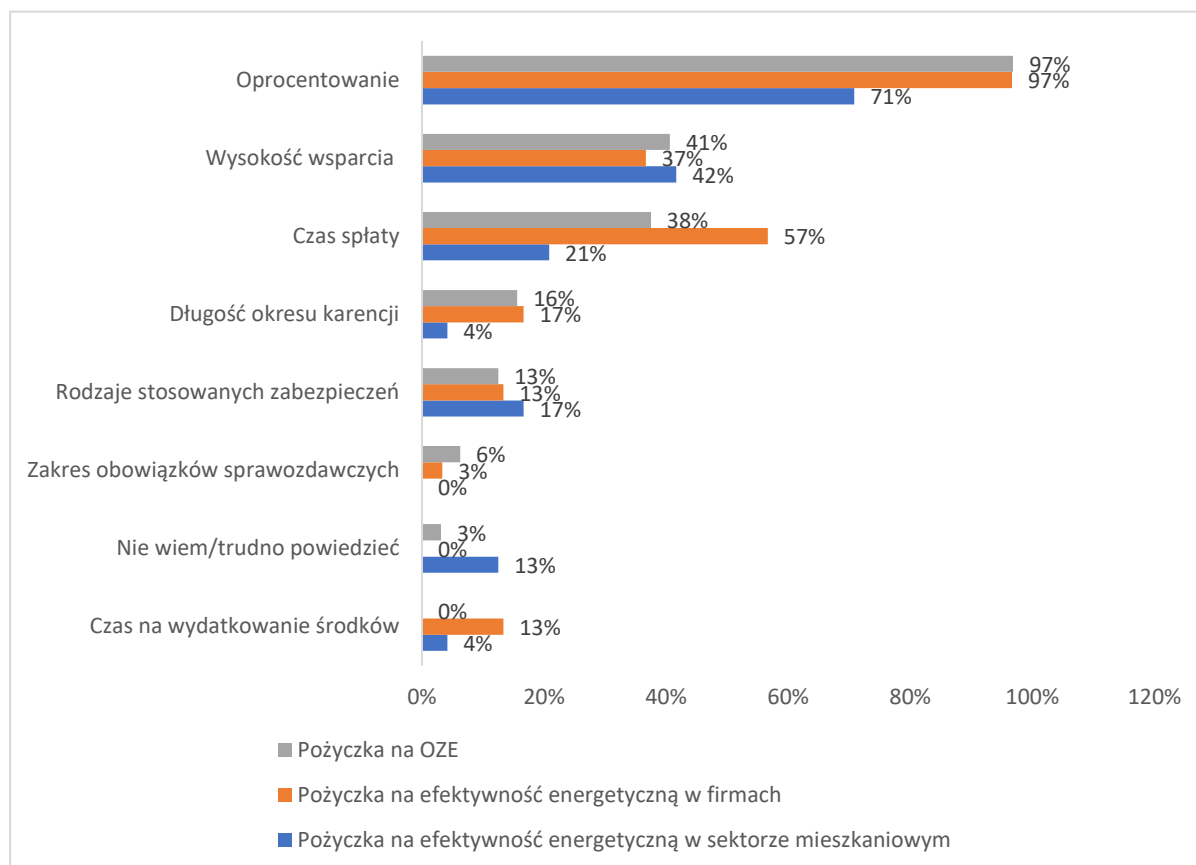
Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Respondenci zostali również poproszeni o wskazanie kluczowych przewagi pożyczki, z której skorzystali nad ofertą sektora bankowego. Nie powinno stanowić zaskoczenia, iż najczęściej zaznaczaną odpowiedzią było „oprocentowanie”, które rzeczywiście na tle oprocentowania komercyjnego przedstawiało się bardzo atrakcyjnie. Niewątpliwym atutem była również stałość oprocentowania w całym okresie spłaty pożyczki – podwyżki stóp procentowych pokazały, że nawet w przypadku zobowiązania zaciągniętego we własnej walucie, wysokość miesięcznej raty może ulegać diametralnym zmianom.

Wśród najczęściej wskazywanych przez ostatecznych odbiorców przewag produktów finansowych wdrażanych w ramach RPO WD 2014-2020 nad ofertą sektora bankowego respondenci wskazywali również wysokość wsparcia, o które mogli się ubiegać oraz czas spłaty. Niższe oprocentowanie w porównaniu z dłuższym okresem spłaty z jednej strony skutkowało wyraźnie niższą wysokością miesięcznego zobowiązania niż w przypadku pożyczki

na porównywalną kwotę z sektora bankowego, z drugiej mogło zachęcać ostatecznych odbiorców do ubiegania się o większe środki.

Wykres 9 Główne przewagi pożyczki, z której korzystali ostateczni odbiorcy nad ofertą sektora bankowego



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Warto też zauważyć, że głównym powodem, dla którego podmioty korzystające z pożyczek w obszarze gospodarki niskoemisyjnej nie ubiegały się o finansowanie z sektora bankowego były nieatrakcyjne warunki oferowane przez banki (np. wysokie oprocentowanie, wysokie wymagania dot. zabezpieczeń).

Zbadano również jak ostateczni odbiorcy oceniają produkty finansowe na tle wsparcia o charakterze dotacyjnym - doświadczenia z korzystania z takowego miało 37% pożyczkobiorców. Do przewag pożyczek najczęściej zaliczali:

- mniej formalności na etapie ubiegania się o środki (34%);
- dostępność od razu pełnej kwoty wsparcia (32%);
- mniej formalności na etapie rozliczania wsparcia (27%).

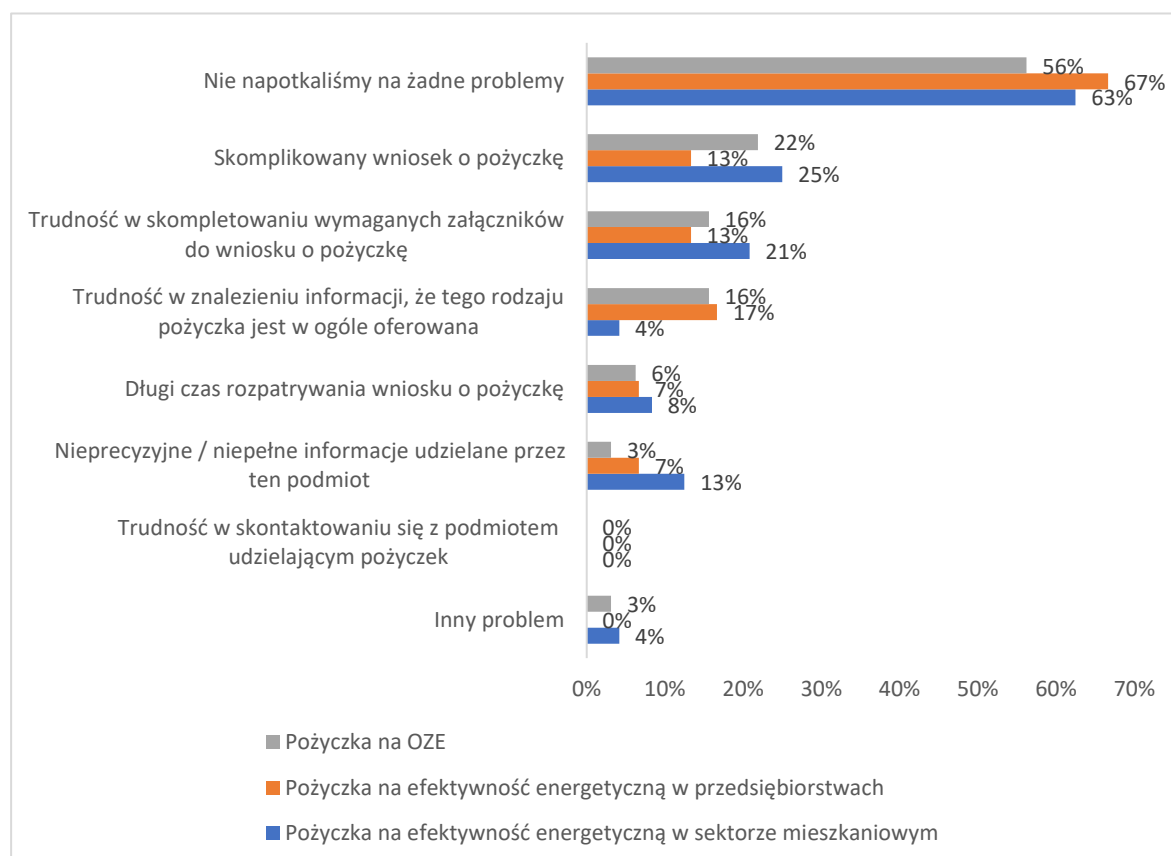
#### 7.4. Bariery wdrożeniowe

Problemy we wdrażaniu produktów finansowych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej analizowano zarówno z perspektywy ostatecznych odbiorców jak i podmiotów systemu wdrażania. Miały one odmienny charakter stąd wyniki zostaną zaprezentowane w podziale na te dwie grupy.

##### Perspektywa ostatecznych odbiorców

W badaniu skoncentrowano się na problemach związanych z etapami ubiegania się o środki oraz spłaty zaciągniętego zobowiązania. Jeżeli chodzi o te pierwsze to z badań ankietowych wynika, że większość podmiotów, które korzystały z pożyczek w obszarze gospodarki niskoemisyjnej nie napotkała na żadne problemy w związku z aplikowaniem o środki – w zależności od produktu ich odsetek wynosił od 56 do 63%. Z kolei najczęściej zgłaszane problemy dotyczyły: skomplikowanego formularza wniosku o pożyczkę, trudności w skompletowaniu wymaganych załączników do wniosku o pożyczkę oraz trudności w znalezieniu informacji, że tego rodzaju pożyczka jest w ogóle oferowana. Szczegółowe dane zawiera poniższy wykres:

Wykres 10 Bariery napotkane przez ostatecznych odbiorców na etapie ubiegania się o pożyczkę



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Warto poświęcić nieco więcej uwagi sygnalizowanym przez ostatecznych odbiorców trudnościom. Jeżeli chodzi o konstrukcję formularza wniosku o pożyczkę to mógł ona stanowić pewne wyzwanie dla podmiotów, które w przeszłości nie ubiegały się o

finansowanie zwrotne i pierwszy raz miały styczność z tego rodzaju dokumentem. Pamiętać ponadto należy, że przynajmniej część pożyczkobiorców stanowiły podmioty o relatywnie niedużym potencjale organizacyjnym (mierzonym np. liczbą pracowników), nieposiadający wyspecjalizowanych kadr księgowo-finansowych co z pewnością potęgowało wyzwania na etapie ubiegania się o pożyczkę.

Jeżeli chodzi o trudności w skompletowaniu wymaganych załączników do wniosku o pożyczkę to z wywiadów z pośrednikami wynika, że szczególnie problematyczne były prognozy finansowe oraz dokumenty, w oparciu o które pośrednik stwierdzał czy firma spełnia kryteria MŚP.

Trzeci najczęściej wskazywany problem tj. trudność w znalezieniu informacji, że tego rodzaju pożyczka jest w ogóle oferowana może świadczyć z jednej strony o pewnym deficycie działań informacyjno – promocyjnych, z drugiej o niedostatecznej aktywności samych ostatecznych odbiorców w poszukiwaniu alternatywnych względem sektora bankowego źródeł finansowania.

Respondentów zapytano również o to czy były takie czynniki, które ich zdaniem ułatwiły im skorzystanie z pożyczki. Zdecydowanie dominowały wskazania na dobrą kondycję finansową i dysponowanie silnymi zabezpieczeniami. Część firm wymieniała również wcześniejszą historię pożyczkową/kredytową. Z jednej strony takie odpowiedzi mogą niepokoić, ponieważ świadczą o dysponowaniu przez część ostatecznych odbiorców potencjałem do skorzystania z komercyjnych źródeł finansowania. Można zatem przypuszczać, że nie są one dotknięte zjawiskiem luki finansowej. Z drugiej strony należy pamiętać, że pośrednicy nie mogli udzielać wsparcia podmiotom znajdującym się w złej kondycji finansowej, jak również musieli dbać o jakość portfela co wynikało z narzuconych przez BGK limitów stratowości. Tym samym zrozumiałym jest, że wśród pożyczkobiorców znalazły się również podmioty, które miałyby szansę na uzyskanie finansowania z sektora bankowego. Wątek był szerzej analizowany w rozdziale 6.3.

Wykres 11 Czynniki, które w opinii pożyczkobiorców ułatwiły im skorzystanie z pożyczki



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Jeżeli chodzi o etap spłaty zobowiązań to zdecydowana większość pożyczkobiorców (91% w przypadku pożyczki na OZE, 83% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP i 96% w przypadku pożyczki dla wspólnot/spółdzielni) nie wnioskowała do pośrednika finansowego o możliwość skorzystania z przysługujących im uprawnień czy jakiegokolwiek zmiany w warunkach na jakich pożyczka została udzielona. Odsetki te są bardzo wysokie co świadczy o generalnie niedużej skali „krytycznych” problemów przekładających się na potencjał ostatecznego odbiorcy do realizacji przedsięwzięcia/spłaty pożyczki zgodnie z pierwotnymi założeniami. Jeżeli chodzi o niewielką grupę, w której tego rodzaju problemy wystąpiły to składane do pośredników wnioski dotyczyły najczęściej:

- W przypadku pożyczki na OZE - potrzeby skorzystania z wakacji kredytowych<sup>19</sup> (6%) oraz zmiany harmonogramu spłaty pożyczki (6%);
- W przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP - karencji w spłacie raty kapitałowej (7%) oraz wydłużenia czasu na wydatkowanie środków z pożyczki (7%);
- W przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym - wydłużenia czasu na wydatkowanie środków z pożyczki (4%).

Ustalono również czy jakiegokolwiek negatywny wpływ na zdolność do terminowej spłaty pożyczki miały takie okoliczności jak pandemia, inflacja oraz wojna w Ukrainie. W większym stopniu dotknęły one firmy aniżeli spółdzielnie/wspólnoty co należy wiązać z bardziej bezpośrednią relacją między wymienionymi zdarzeniami a kondycją finansową podmiotu w

<sup>19</sup> zawieszenie spłaty rat kapitałowych lub kapitałowo-odsetkowych)

przypadku przedsiębiorstw aniżeli w przypadku spółdzielni/wspólnot. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 13 Wpływ niekorzystnych zjawisk w otoczeniu na zdolność do terminowej obsługi długu

|                    | Pożyczka na OZE | Pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach | Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym |
|--------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Pandemia COVID     | 13%             | 23%                                                       | 0%                                                            |
| Inflacja           | 13%             | 23%                                                       | 4%                                                            |
| Wojna na Ukrainie  | 6%              | 3%                                                        | 0%                                                            |
| Żadne z powyższych | 78%             | 63%                                                       | 96%                                                           |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

#### Perspektywa instytucji systemu wdrażania instrumentów finansowych

Wspólnym dla wszystkich produktów finansowych z obszaru gospodarki niskoemisyjnej wyzwaniem było niewielkie zainteresowanie ogłaszanymi przez BGK przetargami na pełnienie funkcji pośrednika finansowego. W przypadku pożyczki na OZE została złożona jedna oferta (przetarg nie był podzielony na części), w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP dwie oferty natomiast na jedną część zamówienia co skutkowało unieważnieniem postępowania w części II. Przetarg na wdrażanie pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym spotkał się z zerowym zainteresowaniem i postępowanie trzeba było unieważnić. Głównym powodem takiej sytuacji była „nowość” produktów połączona z ich relatywnie wąskim zakresem przedmiotowym (OZE/efektywność energetyczna) lub podmiotowym (spółdzielnie/wspólnoty). Tym samym były przez potencjalnych pośredników traktowane jako produkty podwyższonego ryzyka, mogące rodzić konkretne trudności wdrożeniowe. Jeden z pośredników wskazał również na brak wiedzy o tym, że tego rodzaju postępowania były przez BGK uruchamiane. Pewnym wyzwaniem była również konieczność wniesienia wkładu własnego przez pośredników, zwłaszcza tych którzy byli już zaangażowani we wdrażanie innych produktów finansowych ze środków unijnych. Motywację do inwestowania w pożyczki własnych środków osłabiała też bardzo niskie oprocentowanie produktów połączone z długim okresem spłaty, które z punktu widzenia pośredników w praktyce wiązało się „zamrożeniem” na wiele lat kapitału.

Drugim wspólnym dla wszystkich produktów finansowych z obszaru gospodarki niskoemisyjnej wyzwaniem było zbudowanie rozpoznawalności produktów wśród potencjalnych pożyczkobiorców. Źródłem tego wyzwania ponownie była ich nowość – w regionie nie oferowano wcześniej wsparcia zwrotnego na inwestycje w OZE czy efektywność energetyczną. W przypadku pożyczki dot. budownictwa mieszkaniowego dochodził dodatkowo problem nowości grupy docelowej – o ile pośrednicy mieli nawiązane relacje z

podmiotami gospodarczymi o tyle w przypadku spółdzielni/wspólnot budowali je praktycznie od zera.

Trzecim wyzwaniem dotyczącym wszystkich produktów była pandemia, która utrudniła prowadzenie działań informacyjno – promocyjnych (np. w formule spotkań, bezpośrednich konsultacji, wizyt w terenie). Wpłynęło to na spadek tempa budowy portfeli.

W kolejnych akapitach zaprezentowano problemy specyficzne dla poszczególnych produktów:

#### Pożyczka na OZE

Kluczowymi wyzwaniami, które utrudniały wdrażanie produktu były:

- Niestabilność rynku OZE mająca swoje źródło przede wszystkim w często zmieniających się przepisach prawa i raczej niekorzystnym kierunku tych zmian z punktu widzenia producentów OZE (m.in. regulacje dotyczące minimalnej odległości wiatraków od zabudowań;
- Dostępność wsparcia dotacyjnego – inwestycje w tzw. zawodowe źródła OZE (celem: sprzedaż energii) są często realizowane przez podmioty działające w skali całego kraju. Decydują się one realizować inwestycję tam gdzie warunki finansowania w danym momencie są najkorzystniejsze. Równolegle do instrumentów finansowych inwestycje w OZE były wspierane w części regionów środkami dotacyjnymi;
- Wskazane w ewaluacji mid-term ograniczenie finansowania do jednej pożyczki dla jednego podmiotu. „Inwestorzy startujący w aukcjach OZE budują portfolio inwestycji, stąd też przy działalności masowej wsparcie tego rodzaju (z wysokimi kosztami transakcyjnymi dla jednej pożyczki) jest dla nich mniej atrakcyjne niż kredyt w banku”<sup>20</sup>.

#### Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP

Jak wskazano w ewaluacji mid-term pożyczki na efektywność energetyczną MŚP stanowiły najmniej problematyczną sferę wdrażania instrumentów finansowych w obszarze energetyki. Nie oznacza to, że były wolne od specyficznych problemów wdrożeniowych. Należały do nich:

- Konieczność przedstawienia przez pożyczkobiorców audytów energetycznych (ex-ante i co do zasady ex-post) połączona z brakiem możliwości pokrycia ich kosztów (średnio kilka tysięcy złotych) ze środków pożyczki;
- Błędy w audytach energetycznych, wynikające m.in. ze zmian wytycznych dotyczących ich sporządzania, które wydłużały proces aplikowania o wsparcie/uznanie, że z formalnego punktu widzenia inwestycja jest zakończona;
- Wymóg osiągnięcia co najmniej 25% wzrostu efektywności energetycznej;

---

<sup>20</sup> Analiza ex-ante w zakresie możliwości zastosowania zwrotnych i mieszanych instrumentów finansowych w Województwie Dolnośląskim w okresie programowania UE 2014-2020; PAG Uniconsult; Warszawa 2014 r.

- Traktowanie przez firmy efektywności energetycznej w kategoriach tematu o drugorzędnym znaczeniu połączone z niską świadomością korzyści jakie mogą przynieść inwestycje w tym obszarze;
- Nie w pełni dopasowany do potrzeb ostatecznych odbiorców czas na wydatkowanie środków.

#### Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym

Kluczowymi wyzwaniami, które utrudniały wdrażanie produktu były:

- Wymóg osiągnięcia co najmniej 25% wzrostu efektywności energetycznej, który był szczególnie trudny do spełnienia w przypadku tych budynków, w których w przeszłości już podejmowano jakieś działania ukierunkowane na obniżenie energochłonności;
- Wykluczenie w początkowym okresie wdrażania produktu podmiotów z Wrocławskiego Obszaru Funkcjonalnego, który charakteryzuje się wysoką koncentracją spółdzielni i wspólnot mieszkaniowych;
- Konkurencja ze strony wdrażanego przez BGK produktu ogólnokrajowego jakim jest Pożyczka Termomodernizacyjna – produkt był o wiele bardziej rozpoznawalny na rynku aniżeli pożyczka oferowana w ramach RPO WD 2014-2020;
- Błędy w audytach energetycznych.

Popyt na produkt był stymulowany głównie systematycznie rosnącymi kosztami energii oraz dążeniem właścicieli nieruchomości do poprawy estetyki budynków. Ponadto w przypadku tej pożyczki dodatkową zachętą dla spółdzielni/wspólnot była możliwość zrefundowania nawet 90% kosztów audytu energetycznego - dzięki uczestnictwie pośrednika finansowego w programie ELENA.

Biorąc pod uwagę zaprezentowane w niniejszym rozdziale informacje należy uznać, że wdrażanie produktów finansowych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej nie było wolne od barier natomiast nie miały one charakteru krytycznego, zagrażającego skuteczności wsparcia. Źródłem barier były zarówno czynniki kontekstowe (np. pandemia, regulacje prawne) jak również mechanizmy interwencji (parametry produktów), aczkolwiek w przypadku tych drugich należy podkreślić, że chodziło przede wszystkim o mechanizmy mające swoje źródło w regulacjach krajowych lub europejskich (np. wymóg zwiększenia efektywności energetycznej o 25% czy ograniczenia dotyczące mocy instalacji OZE). Na poziomie województwa udało się zapewnić komplementarność wsparcia pożyczkowego ze wsparciem dotacyjnym – pożyczki oferowano co do zasady po zakończeniu naborów na projekty dotacyjne lub adresowano je do innych grup odbiorców. Wyeliminowano tym samym istotną barierę wdrożeniową. Patrząc z perspektywy ostatecznych odbiorców należy uznać, że ich decyzje inwestycyjne okazały się wykonalne – zarówno w aspekcie stricte realizacyjnym jak i aspekcie wywiązywania się z zawartych umów pożyczki (m.in. spłaty zobowiązań zgodnie z harmonogramem). Na moment realizacji badania nie istniały ponadto żadne pożyczki, które zasilałyby przyznane pożyczkobiorcom limity stratowości.

## 7.5. Rezultaty wsparcia

### 7.5.1 Osiągnięte efekty

Efekty wskaźnikowe - wkład we wskaźniki Strategii inwestycyjnej

Punktem wyjścia do oceny efektów wsparcia było określenie stopnia osiągnięcia wskaźników przypisanych do poszczególnych produktów finansowych. Z danych z systemu monitoringu wynika, że wartości docelowe wszystkich wskaźników, tak produktu jak i rezultatu, zostały zrealizowane – w większości przypadków ze sporą „nawiązką”. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela

Tabela 14 Wartości osiągnięte i docelowe wskaźników przyjętych w Strategii inwestycyjnej 2014-2020 w Działaniach 3.1, 3.2 i 3.3 (PI 4a, 4b, 4c) RPO WD 2014-2020

| Wskaźnik                                                                                                                                          | Wartość docelowa (2023 r.) | Wartość osiągnięta | Stopień osiągnięcia wartości docelowej (%) |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------|--------------------------------------------|
| <b>Pożyczka na OZE</b>                                                                                                                            |                            |                    |                                            |
| Liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (szt.) w tym: liczba wybudowanych jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE (szt.) | 8                          | 149                | 1863%                                      |
| Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (MW)                                                                                | 9                          | 16,35              | 182%                                       |
| Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO <sub>2</sub> / rok)                                                     | 2 202                      | 13 036,18          | 592%                                       |
| <b>Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP</b>                                                                                                 |                            |                    |                                            |
| Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (przedsiębiorstwa)                                                                                  | 64                         | 71                 | 111%                                       |
| Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie finansowe inne niż dotacje (przedsiębiorstwa)                                                       | 64                         | 71                 | 111%                                       |
| Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m <sup>2</sup> )                                                                      | 50 240                     | 71 514,66          | 142%                                       |
| Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO <sub>2</sub> / rok)                                                     | 908,55                     | 5 460,16           | 601%                                       |
| <b>Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym</b>                                                                          |                            |                    |                                            |
| Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii (szt.)                                                                                 | 152                        | 2 316,00           | 1524%                                      |

|                                                                                               |        |            |       |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|--------|------------|-------|
| Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m <sup>2</sup> )                  | 25 978 | 114 283,20 | 440%  |
| Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO <sub>2</sub> / rok) | 351    | 4 294,93   | 1224% |

Źródło: dane z systemu monitoringu RPO WD 2014-2020

Najwyższy, przekraczający 1000% poziom przekroczenia zakładanych wartości wystąpił w przypadku następujących wskaźników:

- Liczba jednostek wytwarzania energii elektrycznej z OZE – źródłem przekroczenia była bardzo niska wartość docelowa wskaźnika wynikająca z przyjętego w Strategii Inwestycyjnej założenia, że o wsparcie będą ubiegali się przede wszystkim tzw. inwestorzy zawodowi co przekładałoby się na wysoką, średnią wartość pożyczki. Praktyka pokazała, że w strukturze pożyczkobiorców wyraźnie dominują tzw. prosumenci, inwestujący w produkcję energii na własne potrzeby. Koszt tego rodzaju instalacji był nieporównywalnie mniejszy od kosztu instalacji zawodowych (co wynikało z mniejszej mocy) – dzięki temu w ramach alokacji na produkt możliwe było wsparcie wielokrotnie większej liczby jednostek wytwarzania energii.
- Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii – ponad dziesięciokrotne przekroczenie zakładanej wartości docelowej wynikało z relatywnie wysokiej liczby wspartych podmiotów. Już sama liczba pożyczek (126) była niewiele mniejsza od wartości docelowej wskaźnika, tymczasem oczywistym jest, że w ramach każdej inwestycji był podnoszony poziom efektywności energetycznej przynajmniej kilku gospodarstw domowych.
- Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO<sub>2</sub>/ rok) – wielokrotne przekroczenie wynikało najprawdopodobniej z narzuconego wymogu wzrostu efektywności energetycznej o co najmniej 25% (a w przypadku wymiany źródła ciepła – redukcją CO<sub>2</sub> o co najmniej 30%). Z pożyczek finansowano zatem tzw. głęboką termomodernizację, której potencjał do wywoływania efektów w zakresie redukcji emisji gazów cieplarnianych był wysoki. Możliwym jest również przeszacowanie kosztu osiągnięcia jednej jednostki (tony) wartości wskaźnika na etapie określania jego wartości docelowej, natomiast jest to tylko hipoteza, bowiem nie uzyskano dokumentów, które pozwoliłyby stwierdzić w jaki sposób wskaźnik był szacowany.

#### Wkład we wskaźniki programowe PI 4a, 4b, 4c

Instrumenty finansowe w najsilniejszym stopniu przyczyniły się do realizacji wskaźników przypisanych do PI 4b:

- Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (tony równoważnika CO<sub>2</sub>/ rok) – 75% udział w szacowanej realizacji wskaźnika<sup>21</sup>;

<sup>21</sup> Według danych z Informacji kwartalnej za IV kwartał 2023 r.

- Liczba przedsiębiorstw otrzymujących wsparcie (przedsiębiorstwa) – 66% udział;
- Powierzchnia użytkowa budynków poddanych termomodernizacji (m<sup>2</sup>) – 57% udział.

W przypadku wskaźników z PI 4a instrument finansowy miał wysoki udział w wartościach wskaźników: Szacowany roczny spadek emisji gazów cieplarnianych (53%) oraz Dodatkowa zdolność wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych (39%).

Najmniejszy wpływ na wartości wskaźników Programowych instrumenty finansowe miały w PI 4c. Udział w szacowanej realizacji wskaźnika „Liczba gospodarstw domowych z lepszą klasą zużycia energii” wyniósł 23%. W przypadku pozostałych wskaźników nie przekroczył 10%.

#### Efekty pozawskaźnikowe

W badaniach terenowych wśród pożyczkobiorców ustalono również jakie efekty o poza-wskaźnikowym charakterze przyniosły zrealizowane inwestycje. W pierwszej kolejności warto podkreślić, że zdecydowana większość ostatecznych odbiorców – niezależnie od tego, z którego produktu korzystali – zadeklarowała, że zakres działań, które finalnie zrealizowali dzięki pożyczce w wysokim lub bardzo wysokim stopniu odpowiadał pierwotnym założeniom. Odsetek wahał się od 88% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym do 97% w przypadku pożyczki na OZE.

Jeżeli chodzi o efekty w podziale na poszczególne produkty finansowe to w przypadku pożyczki na OZE przeznaczanej na instalacje prosumenckie:

- 89% ostatecznych odbiorców zadeklarowało obniżenie wysokości rachunków za energię ciepłą/elektryczną lub ograniczenie skali ich wzrostu;
- 79% - Zmniejszenie zapotrzebowania firmy na energię ciepłą lub elektryczną;
- 75% - ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska;
- 75% - wzrost rentowności (poprawienie relacji przychodów do kosztów).

Warto zauważyć, że tego rodzaju efekty nie wystąpiłyby gdyby instalacje, w które zainwestowali pożyczkobiorcy nie zostały finalnie podłączone do sieci elektroenergetycznej – np. z uwagi na odmowę ze strony operatora sieci. W praktyce do takich sytuacji nie doszło aczkolwiek 9% badanych wskazało, że operator stwarzał problemy związane z przyłączeniem. Warto natomiast zauważyć, że częstszym zjawiskiem niż odmowy przyłączenia są problemy związane ze stabilnością pracy instalacji / czasowym jej wyłączaniem przez operatora systemu przesyłowego z uwagi na przeciążenia sieci elektroenergetycznej. Doświadczyło ich 22% pożyczkobiorców. Z pewnością wywierają one negatywny wpływ na skalę korzyści płynących z inwestycji.

W przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP najczęściej deklarowanymi, już obserwowalnymi, efektami są:

- 93% - Zmniejszenie zapotrzebowania firmy na energię ciepłą lub elektryczną;
- 87% - Obniżenie wysokości rachunków za energię ciepłą/elektryczną lub ograniczenie skali ich wzrostu;

- 73% - Ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska.

Najrzadziej obserwowany był efekt w postaci poprawy estetyki nieruchomości (63%) co wynika m.in. z faktu, iż część pożyczek była przeznaczona na inwestycje w środki trwałe wykorzystywane w procesach produkcyjnych, względnie rozwiązania instalowane wewnątrz budynków zwiększające efektywność energetyczną a nie termomodernizację budynków obejmującą ściany zewnętrzne.

Odmienne sytuacja wyglądała w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym. Ta grupa pożyczkobiorców najczęściej deklarowała właśnie efekt w postaci poprawy estetyki nieruchomości (88%) co wynika z faktu, iż praktycznie każda pożyczka była przeznaczana na ocieplenie ścian lub wymianę stolarki. 83% wskazało na zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą lub elektryczną, a 75% na obniżenie wysokości rachunków za energię ciepłą/elektryczną lub ograniczenie skali ich wzrostu. Najrzadziej deklarowano efekt w postaci zmniejszenia wysokości opłat uiszczanych przez lokatorów/właścicieli mieszkań. Zapewne w przypadku przynajmniej części ostatecznych odbiorców zaciągnięcie zobowiązania finansowego wymagało poniesienia stawek z tytułu funduszu remontowego.

Szczegółowe dane nt. osiągniętych efektów w obszarze gospodarki niskoemisyjnej zawiera poniższa tabela.

Tabela 15 Efekty inwestycji sfinansowanych z pożyczek udzielonych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej

| Rodzaj efektu                                                                                  | Produkt                                 | Tak, efekt już wystąpił | Nie, ale spodziewam się, że efekt wystąpi | Nie i nie spodziewam się wystąpienia tego efektu | Nie wiem/trudno powiedzieć |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------|
| Zmniejszenie zapotrzebowania na energię ciepłą lub elektryczną                                 | Pożyczka na OZE                         | 79%                     | 7%                                        | 11%                                              | 4%                         |
|                                                                                                | Pożyczka na EE w firmach                | 93%                     | 3%                                        | 3%                                               | 0%                         |
|                                                                                                | Pożyczka na EE w sektorze mieszkaniowym | 83%                     | 4%                                        | 0%                                               | 13%                        |
| Obniżenie wysokości rachunków za energię ciepłą/elektryczną lub ograniczenie skali ich wzrostu | Pożyczka na OZE                         | 89%                     | 4%                                        | 4%                                               | 4%                         |

|                                                                               |                                         |     |     |     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-----|-----|-----|-----|
|                                                                               | Pożyczka na EE w firmach                | 87% | 7%  | 3%  | 3%  |
|                                                                               | Pożyczka na EE w sektorze mieszkaniowym | 75% | 4%  | 0%  | 21% |
| Ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska                      | Pożyczka na OZE                         | 75% | 0%  | 0%  | 25% |
|                                                                               | Pożyczka na EE w firmach                | 73% | 3%  | 10% | 13% |
|                                                                               | Pożyczka na EE w sektorze mieszkaniowym | 54% | 8%  | 4%  | 33% |
| Wzrost rentowności (poprawienie relacji przychodów do kosztów)                | Pożyczka na OZE                         | 75% | 7%  | 14% | 4%  |
|                                                                               | Pożyczka na EE w firmach                | 67% | 17% | 3%  | 13% |
| Poprawa estetyki nieruchomości                                                | Pożyczka na EE w firmach                | 63% | 3%  | 20% | 13% |
|                                                                               | Pożyczka na EE w sektorze mieszkaniowym | 88% | 0%  | 0%  | 13% |
| Polepszenie warunków wykonywania pracy                                        | Pożyczka na EE w firmach                | 67% | 0%  | 23% | 10% |
| Zmniejszenie wysokości opłat uiszczanych przez lokatorów/właścicieli mieszkań | Pożyczka na EE w sektorze mieszkaniowym | 54% | 8%  | 8%  | 29% |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyżej informacje należy uznać, że decyzje inwestycyjne wspartych podmiotów okazały się użyteczne a osiągnięte efekty odpowiadały ich potrzebom.

### 7.5.2 Trwałość

Z danych REGON wynika, że spośród wszystkich podmiotów, które korzystały z pożyczek w obszarze gospodarki niskoemisyjnej tylko 1% nie prowadzi już działalności (w ujęciu liczbowym daje to 3 firmy – dwie zaciągnęły pożyczkę na efektywność energetyczną a jedna pożyczkę na OZE). Z badania ankietowego wynika ponadto, że niewielkie jest ryzyko zaprzestania przez firmy aktywności w ciągu najbliższych dwóch lat – dotyczy ono tylko 3% firm korzystających z pożyczki na OZE i takiego samego odsetka spośród firm korzystających z pożyczki na efektywność energetyczną.

97% firm, które skorzystały z pożyczki na OZE nadal wykorzystuje sfinansowaną z pożyczki instalację OZE (spośród nich tylko co dziesiąty dostrzega już potrzebę jej wymiany/modernizacji). Jeżeli chodzi o podmioty korzystające z pożyczek na efektywność energetyczną (czy to w MŚP czy w budownictwie mieszkaniowym) i przeznaczające wsparcie na takie inwestycje potencjalnie ulegające szybszemu zużyciu (efektywne energetycznie maszyny, wymiana źródła ciepła, modernizacja instalacji grzewczej, modernizacja systemów wentylacji, systemy monitoringu zarządzania energią, instalacja OZE) to również 97% z nich nadal korzysta z nabytych środków trwałych. 12% z nich dostrzega już potrzebę ich wymiany/modernizacji.

Warto w tym miejscu podkreślić, że pierwsze umowy z ostatecznymi odbiorcami w obszarze gospodarki niskoemisyjnej były podpisywane pod koniec 2018 r. co każe zakładać, że najstarsze środki trwałe - spośród sfinansowanych z pożyczek - mają już 6 lat.

Biorąc pod uwagę, że niemal wszyscy pożyczkobiorcy nadal korzystają z dokonanych dzięki wsparciu inwestycji należy przyjąć, że nadal przynoszą im one wymierne korzyści. Drobnym wyjątkiem w tym zakresie są ci pożyczkobiorcy, którzy doświadczają już opisywanego wcześniej problemu czasowego wyłączania instalacji przez operatora systemu przesyłowego. W ich przypadku korzyści po zrealizowaniu inwestycji mogą być mniejsze od oczekiwanych. Pomijając ten – niezależny od pożyczkobiorców – aspekt trwałość wsparcia należy uznać za wysoką.

### 7.5.3 Efektywność

#### Efekt dźwigni

Z danych z systemu monitoringu wynika, że w produktach finansowych z obszaru gospodarki niskoemisyjnej dźwignia finansowa wyniosła 1,21 będąc zatem nieco wyższą od zakładanej w Strategii Inwestycyjnej (1,1 dla pożyczki na OZE i pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP oraz 1,2 dla pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym). Taka sama w każdym z produktów wysokość dźwigni wynikała wprost z wymaganego poziomu wkładu własnego na poziomie Menadżera Funduszy Funduszy jak i pośredników finansowych.

W ujęciu nominalnym w produktach z obszaru gospodarki niskoemisyjnej w ramach efektu dźwigni zmobilizowano 30,7 mln zł.

### Wartość dodana

Pierwszym z analizowanych wymiarów wartości dodanej jest mobilizacja dzięki uruchomieniu produktu dodatkowych środków prywatnych. Chodzi tutaj o środki ostatecznych odbiorców, które nie są szacowane w ramach efektu dźwigni. Warto na wstępie zauważyć, że w żadnym z produktów uruchomionych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej wkład prywatny nie był wymagany. Z badań ankietowych wynika, że mimo braku tego wymogu tylko w przypadku 43% ostatecznych odbiorców pożyczka pokryła pełen koszt inwestycji. Jeżeli chodzi o pozostałych to najczęściej była przeznaczana na sfinansowanie powyżej połowy wydatków. Szczegółowe dane zawiera poniższa tabela.

Tabela 16 Udział środków z pożyczki w całkowitym koszcie inwestycji

|                            | 2. Pożyczka na OZE | 3. Pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach | 4. Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze publicznym/mieszkaniowym |
|----------------------------|--------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 100%                       | 56%                | 37%                                                          | 33%                                                                         |
| 75 - 99%                   | 31%                | 30%                                                          | 33%                                                                         |
| 50 - 74%                   | 6%                 | 10%                                                          | 17%                                                                         |
| 25 - 49%                   | 0%                 | 3%                                                           | 0%                                                                          |
| Mniej niż 25%              | 0%                 | 10%                                                          | 0%                                                                          |
| Nie wiem/trudno powiedzieć | 6%                 | 10%                                                          | 17%                                                                         |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Deklaracje z badania ilościowego znajdują potwierdzenie w danych z systemu monitoringu. Wynika z nich, że łączna wartość wkładu prywatnego w obszarze gospodarki niskoemisyjnej wyniosła 45 mln zł co stanowiło 19% całkowitej wartości wspartych inwestycji i 24% wartości zawartych umów pożyczek. Szczegółowe dane w podziale na produkty finansowe zawiera poniższa tabela.

Tabela 17 Wkład ostatecznych odbiorców w pożyczkach z obszaru gospodarki niskoemisyjnej

|                                                               | Wartość wkładu ostatecznego odbiorcy [w mln zł] | Udział wkładu ostatecznego odbiorcy w całkowitej wartości inwestycji | Udział wkładu ostatecznego odbiorcy w wartości pożyczki |
|---------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Pożyczka OZE                                                  | 8,2                                             | 12,9%                                                                | 14,8%                                                   |
| Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP                    | 32,9                                            | 27,4%                                                                | 37,7%                                                   |
| Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym | 3,9                                             | 7,8%                                                                 | 8,4%                                                    |

Źródło: dane od Zamawiającego

Z tabeli widać wyraźnie, że najmniejszy tak w ujęciu nominalnym jak i procentowym wkład prywatny na poziomie ostatecznych odbiorców był angażowany w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym. Należy przyjąć, że odzwierciedla to zarówno potencjał finansowy wspólnot/spółdzielni, a także ich model finansowania, który utrudnia zgromadzenie istotnych nadwyżek finansowych na działania o charakterze inwestycyjnym (comiesięczne, raczej nieduże wpłaty na fundusz remontowy).

Jeżeli chodzi o wartość dodaną w ujęciu jakościowym to w pierwszej kolejności zbadano skalę efektu deadweight tj. hipotetycznej sytuacji nieotrzymania pożyczki i jej wpływu na realizację zaplanowanej inwestycji. Z deklaracji respondentów wynika, że tylko w mniej niż co dziesiątym przypadku (niezależnie od produktu finansowego) brak wsparcia nie miałby żadnego przełożenia na decyzję o realizacji inwestycji, tempo jej realizacji oraz zakres. Skala efektu deadweight była zatem znikoma. Równocześnie największa grupa pożyczkobiorców deklarowała, że nieotrzymanie pożyczki nie skutkowałoby całkowitym zaniechaniem inwestycji. Respondenci dostosowywaliby jej harmonogram i koszt uwzględniając brak dostępu do kapitału udzielonego na preferencyjnych zasadach. Świadczy to z jednej strony o ich dużej determinacji do realizacji inwestycji, z drugiej o posiadaniu mimo wszystko pewnego potencjału finansowego – czy to do sfinansowania inwestycji z własnych środków czy to do korzystania z finansowania komercyjnego. Najrzadziej całkowicie z realizacji przedsięwzięcia stanowiącej przedmiot pożyczki rezygnowałyby wspólnoty/spółdzielnie, natomiast wyraźnie częściej przedsiębiorstwa. Z przeprowadzonych badań jakościowych wynika, że dla firm inwestycje w OZE/efektywność energetyczną nie były inwestycjami o priorytetowym znaczeniu, stanowiąc raczej dodatek do podstawowej działalności. Tymczasem w budynkach mieszkaniowych inwestycje w podnoszenie efektywności energetycznej należą do kluczowych. To tłumaczy dlaczego firmy częściej niż wspólnoty/spółdzielnie byłyby skłonne zrezygnować z ich realizacji.

Tabela 18 Odpowiedzi na pytanie jaki wpływ na inwestycję miałyby nieotrzymanie pożyczki

|                                                                                                 | Pożyczka na OZE | Pożyczka na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach | Pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Nie miałyby żadnego – zrealizowalibyśmy je w podobnym czasie i zakresie                         | 9%              | 3%                                                        | 8%                                                            |
| Odłożylibyśmy ich realizację w czasie / wydłużylibyśmy czas realizacji                          | 44%             | 30%                                                       | 50%                                                           |
| Zmniejszylibyśmy ich zakres / ograniczylibyśmy ich koszt                                        | 19%             | 33%                                                       | 8%                                                            |
| Całkowicie zaniechalibyśmy realizacji tych działań [wyklucza możliwość zaznaczenia pozostałych] | 38%             | 30%                                                       | 17%                                                           |
| Nie wiem/trudno powiedzieć                                                                      | 3%              | 7%                                                        | 21%                                                           |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (N=89)

Z badań wśród pożyczkobiorców wynika, że wartością dodaną uruchomionych produktów były również:

- Zdecydowanie bardziej atrakcyjne warunki na jakich pożyczki były udzielane w porównaniu do oferty sektora bankowego. Należy je traktować w kategoriach czynnika mającego znaczenie z punktu widzenia niwelowania luki finansowej. Z badań ankietowych wynika, że większość bo aż 69% pożyczkobiorców z obszaru gospodarki niskoemisyjnej mimo posiadania skonkretyzowanej potrzeby inwestycyjnej nawet nie podjęło próby pozyskania wsparcia z sektora bankowego. Głównym czynnikiem obniżającym skłonność do korzystania z produktów komercyjnych były nieatrakcyjne warunki oferowane przez banki (np. wysokie oprocentowanie, wysokie wymagania dot. zabezpieczeń). Takie zjawisko należy traktować jako wyczerpujące znamiona luki finansowej, bowiem w praktyce prowadzi do nieoptymalnego poziomu inwestycji – podmioty rezygnują z inwestycji lub realizują je w niepełnym zakresie z uwagi na brak dostępu do kapitału na warunkach, które byłyby dopasowane do ich potrzeb i potencjału;
- Ograniczenie ryzyka zachwiania płynności finansowej wynikające z możliwości rozpoczęcia inwestycji przy żadnym lub niewielkim zaangażowaniu kapitału własnego (pożyczki mogły pokrywać 100% wartości inwestycji) oraz kombinacji niskiego/zerowego oprocentowania i długiego okresu spłaty zobowiązania, które miały pozytywny wpływ na wysokość miesięcznego zobowiązania;

- Relatywnie nieduży poziom skomplikowania procesu aplikowania o wsparcie i jego rozliczania.

Jeżeli chodzi o wartość dodaną z punktu widzenia regionu jako takiego to należy jej upatrywać przede wszystkim w zwrotnym charakterze środków, co pozwala na ich wielokrotne wykorzystywanie.

Biorąc powyższe pod uwagę należy ocenić, że instrumenty finansowe oferowane w obszarze gospodarki niskoemisyjnej charakteryzowały się wysoką efektywnością.

## **7.6. Podsumowanie – ocena logiki interwencji**

Biorąc pod uwagę całość informacji zawartych w rozdziale 7 należy stwierdzić, że logika interwencji dotycząca wykorzystania instrumentów finansowych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej została zaprojektowana w sposób co do zasady trafny. Jakkolwiek niektóre z przyjętych założeń nie znalazły odzwierciedlenia w rzeczywistości, tak nie unieważnia to generalnie pozytywnej oceny zaoferowanych produktów. W pierwszej kolejności warto podkreślić wysoki poziom adekwatności metryk poszczególnych pożyczek z punktu widzenia tak potencjału jak i potrzeb pośredników finansowych. Produkty charakteryzowały się przede wszystkim bardzo niskim (niektóre wręcz zerowym) oprocentowaniem, długim okresem spłaty i długim okresem na wydatkowanie środków. Trudno byłoby wyobrazić sobie zaoferowanie ostatecznym odbiorcom bardziej atrakcyjnych warunków. Zadbano również o ograniczenie konkurencji między wsparciem w postaci instrumentów finansowych a wsparciem dotacyjnym dostępnym w ramach RPO WD 2014-2020. Wśród czynników zewnętrznych sprzyjających popytowi na produkty należy wskazać przede wszystkim na systematycznie rosnące koszty energii.

Mimo powyższych atutów wdrażanie produktów nie przebiegło w sposób bezproblemowy na co wpływ miały przede wszystkim okoliczności niezależne od instytucji systemu wdrażania. Należy tutaj wspomnieć przede wszystkim o nowości produktów i ich relatywnie wąskim zakresie przedmiotowym/podmiotowym, które przekładały się na ograniczone zainteresowanie potencjalnych pośredników udziałem w przetargach. Brak wcześniejszych doświadczeń wdrożeniowych wpłynął również na dość wolną dystrybucję wsparcia w początkowych okresach budowy portfela – można stwierdzić, że produktu „uczyli się” tak pośrednicy jak i ostateczni odbiorcy. Wyzwaniami były również zmieniające się regulacje prawne (w szczególności w obszarze OZE) czy konkurencja ze strony innych źródeł finansowania. W tym kontekście decyzje o redukcji alokacji należy uznać za słuszną stanowiącą wyraz elastycznego reagowania na zmieniające się otoczenie. W zakontraktowaniu pełnej alokacji nie pomógł też fakt relatywnie późnego uruchomienia poszczególnych produktów - przełom 2018 i 2019 r. tj. blisko 3 lata później niż wsparcia dotacyjnego.

Instrumenty trafnie adresowały zawodności mechanizmów rynkowych i nieoptymalnego poziomu inwestycji. Ich brak w większości przypadków skutkowałby niezrealizowaniem inwestycji, ograniczeniem ich zakresu przedmiotowego lub zmianą harmonogramu realizacji. Nikłą alternatywę stanowiłoby finansowanie komercyjne, które przez pożyczkobiorców ocenione zostało jako nieatrakcyjne.

Produkty, dzięki relatywnie szerokiej skali wsparcia mierzonej liczbą udzielonych pożyczek, w istotny sposób przyczyniły się do realizacji celów szczegółowych tj. zwiększonego poziomu produkcji energii ze źródeł odnawialnych, wzrostu efektywności energetycznej w MŚP oraz zwiększonej efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej i budynków mieszkalnych. Wartości docelowe wszystkich wskaźników zostały osiągnięte, a w wielu przypadkach również wyraźnie przekroczone. Udział produktów finansowych z wartościami wybranych wskaźników przypisanych do poszczególnych priorytetów inwestycyjnych był wysoki. Badania wśród pożyczkobiorców wskazały na wystąpienie szeregu pozytywnych efektów takich jak np.: zmniejszenie zapotrzebowania na energię, obniżenie wysokości rachunków za energię, ograniczenie emisji szkodliwych substancji do środowiska czy poprawa estetyki nieruchomości. Zrealizowane inwestycje charakteryzuje wysoka trwałość – nadal zdecydowana większość z nich generuje korzyści dla pożyczkobiorców.

Podsumowując, strategia inwestycyjna jaka została przyjęta w obszarze gospodarki niskoemisyjnej może być uznana za adekwatną odpowiedź na zidentyfikowane potrzeby w kontekście założonych celów.

## 8. Instrument finansowy PI 8iii (Działanie 8.3)

### 8.1. Charakterystyka produktu

W ramach Działania 8.3 „Samozatrudnienie, przedsiębiorczość oraz tworzenie nowych miejsc pracy” (Priorytet Inwestycyjny 8iii), wdrażano instrument finansowy w postaci mikropożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Instrument ten stanowił alternatywę dla wsparcia bezzwrotnego, oferując osobom bezrobotnym oraz w trudnej sytuacji na rynku pracy dostęp do preferencyjnego finansowania.

Celem zastosowania instrumentu była aktywizacja zawodowa mieszkańców województwa dolnośląskiego, poprzez umożliwienie im założenia własnej działalności gospodarczej i tworzenia nowych miejsc pracy. Zakładano, że pożyczki te przyczynią się do zwiększenia liczby nowo powstałych mikroprzedsiębiorstw, zwłaszcza na obszarach dotkniętych wysokim bezrobociem lub niską aktywnością gospodarczą. Preferencje przyznawano projektom o charakterze rewitalizacyjnym, zgodnym z lokalnymi programami rewitalizacji, a także tym, które generowały nowe zatrudnienie.

Grupę docelową instrumentu finansowego stanowiły osoby w wieku 30 lat i więcej, pozostające bez pracy, w tym w szczególności: osoby w trudnej sytuacji na rynku pracy, reemigranci, imigranci, osoby ubogie pracujące, osoby odchodzące z rolnictwa oraz ich rodziny, osoby pracujące na podstawie umów krótkoterminowych lub cywilnoprawnych.

Tabela 19. Podstawowe parametry pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej

|                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                      | Pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Kwota pożyczki       | do dwudziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia (ok. 80 tys. zł)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Okres finansowania   | do 7 lat                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Alokacja RPO WD      | 11 000 000 euro/2 700 000 euro*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Wkład krajowy        | 1 941 176 euro/476 400 euro*                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Ostateczny Odbiorca  | Osoby pozostające bez zatrudnienia, w tym znajdujące się w szczególnej sytuacji na rynku pracy, tj. osoby w wieku 50 lat i więcej, kobiety, osoby z niepełnosprawnościami, osoby długotrwale bezrobotne oraz osoby z niskimi kwalifikacjami.<br>Reemigranci, imigranci, osoby ubogie pracujące, osoby odchodzące z rolnictwa i ich rodziny, osoby zatrudnione na umowach krótkoterminowych oraz pracujący w ramach umów cywilno-prawnych.** |
| Warunki finansowania | warunki preferencyjne (pomoc de minimis)                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

\*Zmiana w maju 2020 r.

\*\*Rozszerzenie o tę kategorię ostatecznych odbiorców od sierpnia 2018

Źródło: Strategia inwestycyjna instrumentów finansowych RPO WD 2014-2020

Instrument wdrażano poprzez Menadżera Funduszy Funduszy, którym był BGK. Za wdrażanie mikropożyczek odpowiadały dwa podmioty pełniące funkcję pośredników finansowych: Fundusz Regionu Wałbrzyskiego oraz Polska Fundacja Przedsiębiorczości.

## 8.2. Popyt na produkt oraz profil wspartych podmiotów i projektów

### 8.2.1 Popyt na instrument

Łącznie udzielono 229 pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Średnia wartość udzielonej pożyczki wyniosła 64 tys. zł.

Tabela 20. Zestawienie liczby udzielonych pożyczek oraz kwot.

| Wskaźnik / Element finansowy   | Pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej |
|--------------------------------|---------------------------------------------------|
| Liczba udzielonych pożyczek    | 229                                               |
| Łączna kwota wsparcia          | 14,7 mln zł                                       |
| w tym środki publiczne         | 14,7 mln zł<br>(100% łącznej kwoty wsparcia)      |
| Wartość inwestycji ogółem      | 15,7 mln zł                                       |
| Wkład prywatny pożyczkobiorców | 1,0 mln zł<br>(6% wartości inwestycji)            |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych monitoringowych otrzymanych od Menadżera Funduszu Funduszy (BGK).

Wdrażanie instrumentu finansowego w postaci mikropożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej w ramach Działania 8.3 RPO WD 2014–2020 od samego początku napotykało istotne problemy popytowe. Niskie wykorzystanie alokacji i ograniczone tempo udzielania pożyczek wynikało z szeregu czynników, które trafnie zidentyfikowano w aktualizacji analizy ex-ante<sup>22</sup>:

- Zawężenie grupy docelowej – zgodnie ze Strategią Inwestycyjną z 2016 r. minimum 80% uczestników musiały stanowić osoby w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Ograniczenie to, choć formalnie uzasadnione polityką społeczną, w praktyce znacznie ograniczyło liczbę potencjalnych odbiorców, bo właśnie te grupy były już intensywnie wspierane bezzwrotnymi dotacjami. Dopiero w aktualizacji Strategii z 2019 r. wymóg ten złagodzone do 60%, ale w umowach z pośrednikami nadal obowiązywały wcześniejsze zapisy.
- Zbyt restrykcyjne kryteria dostępu – osoby młodsze niż 30 lat były wyłączone z możliwości skorzystania z pożyczki (z powodu demarkacji z programem PO WER), co dodatkowo ograniczało pulę odbiorców. Tymczasem w programie BGK „Wsparcie w starcie” prawie połowa pożyczek (47%) trafiła do osób przed 30 rokiem życia<sup>23</sup> (BGK, 2025).

<sup>22</sup> Aktualizacja analizy ex-ante instrumentów finansowych w województwie dolnośląskim w okresie 2014-2020, UMWD, 2020

<sup>23</sup> Efekty „Rządowego Programu Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” Raport z badania 2024, BGK, 2025

- Zbyt niska maksymalna kwota pożyczki – chociaż regulamin przewidywał limit 80 tys. zł, faktyczna średnia wartość udzielanych pożyczek wynosiła ok. 64 tys. zł. Pośrednicy wskazywali, że przy niskiej kwocie i braku elastyczności w kształtowaniu warunków, trudno było zainteresować nią osoby chcące założyć własną firmę. Z drugiej strony wysokość kwoty pożyczki w porównaniu do dotacji PUP i wsparcia dotacyjnego z Działania 8.3 była jej jedyną przewagą konkurencyjną.
- Niska atrakcyjność pożyczki wobec dotacji – mikropożyczka była zwrotna, podczas gdy równolegle osoby bezrobotne i bierne zawodowo mogły korzystać z dotacji z Powiatowych Urzędów Pracy (PUP) lub z projektów dotacyjnych w tym samym Działaniu 8.3 w RPO WD. Dotacje, często w połączeniu ze wsparciem pomostowym, w tym doradztwem i szkoleniami, sięgały 40–45 tys. zł i nie wymagały spłaty, co czyniło je zdecydowanie bardziej atrakcyjną formą pomocy.
- Konkurencja z innymi instrumentami wsparcia. Mikropożyczka musiała konkurować nie tylko z dotacjami, ale również z krajowymi instrumentami skierowanymi do osób planujących rozpocząć działalność. Przede wszystkim z Programem BGK „Wsparcie w starcie”, który oferował wyższe kwoty pożyczek (nawet do 145 tys. zł) na bardziej elastycznych zasadach i szerszym dostępie dla osób młodszych. Ponadto oferował wsparcie doradcze i szkoleniowe i kontynuację wsparcia w postaci dodatkowych pożyczek na utworzenie miejsca pracy. W województwie dolnośląskim w latach 2015-2023 z pożyczek programu BGK skorzystało niemal 500 osób<sup>24</sup>.
- Poprawa koniunktury na dolnośląskim rynku pracy. Od momentu przygotowania analizy ex-ante (2013 r.) do 2018 r. stopa bezrobocia spadła ponad trzykrotnie – z 11,3% do 3,3%, a wskaźnik zatrudnienia wzrósł z 62,6% do 72,4%. Region przeszedł z pozycji słabszej niż średnia krajowa do jednej z najlepszych w Polsce. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych spadła aż o 59%, a zwłaszcza grup tradycyjnie uznawanych za „trudne”: kobiet, osób 50+, długotrwale bezrobotnych. W efekcie skurczyła się naturalna baza odbiorców wsparcia na samozatrudnienie. Co więcej, dotacje z PUP stały się łatwiej dostępne — mimo spadku liczby bezrobotnych, liczba przyznawanych dotacji utrzymała się na podobnym poziomie, co oznaczało wzrost ich dostępności. W 2018 r. z tej formy pomocy skorzystało 4,6% zarejestrowanych bezrobotnych (wobec 2,4% w 2013 r.), co świadczyło o nasyceniu rynku dotacyjnymi formami wsparcia.
- Niewystarczająca promocja i trudność w dotarciu do uczestników projektu – pośrednicy finansowi w pierwszych miesiącach działania mieli problem z pozyskaniem klientów i dopiero po dłuższym czasie opracowali skuteczne kanały informacyjne.

W rezultacie mikropożyczka, choć dobrze zaprojektowana koncepcyjnie jako narzędzie adresujące lukę finansową osób rozpoczynających działalność, **nie znalazła trwałej niszy w instrumentarium wsparcia dla osób poszukujących finansowania na**

---

<sup>24</sup> Dolnośląskie jest na 4 miejscu pod względem liczby udzielonych pożyczek wśród 16 województw- 9% pożyczek typu 1. W latach 2014-2023 BGK udzielił ok. 6967- 2% (typ 2 i 3) = 6820 (typu 1). Z tego 9% to prawie 500 pożyczek. Źródło: Efekty „Rządowego Programu Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” Raport z badania 2024, BGK, 2025

**rozpoczęcie działalności gospodarczej.** Jej warunki były zbyt restrykcyjne, grupa docelowa – zbyt wąska, a rynek pracy – zbyt silny, by tego typu instrument mógł rozwinąć się na większą skalę. Z wywiadu z przedstawicielem IZ wynika, że instrument był „kanibalizowany” w największym stopniu przez dotacje dystrybuowane przez podmioty wybierane w konkursach (również Działanie 8.3). Wobec niskiego tempa dystrybucji i ograniczonego popytu, Instytucja Zarządzająca zdecydowała się znacząco ograniczyć alokację na mikropożyczkę i przesunąć część środków na formy dotacyjne w ramach tego samego priorytetu, które cieszyły się znacznie większym zainteresowaniem i skutecznością wdrożeniową.

### **8.2.2 Profil ostatecznych odbiorców**

Odbiorcami pożyczki były osoby powyżej 30 r. życia chcące rozpocząć działalność gospodarczą z grup wymienionych w strategii inwestycyjnej. Z badania ankietowego wynika, że przeważały wśród nich osoby od 30 do 45 roku życia (74%), prawie co piąta (19%) miała od 45 do 55 lat a pozostałe 7% to osoby powyżej 55 roku życia. Prawie połowa z nich (47%) to osoby z wyższym wykształceniem a 37% to osoby ze średnim wykształceniem. Osoby z wykształceniem niższym niż średnie stanowiły 16% odbiorców pożyczek. Jeszcze raz warto zwrócić uwagę na to, że prawie połowa odbiorców pożyczki BGK Wsparcie w starcie to osoby poniżej 30 roku życia.

Najwięcej przedsiębiorstw założonych przez odbiorców pożyczki powstało w sektorze usług (łącznie 77%) z czego najwięcej w handlu (sekcja G - 24%) i usługach związanych z zakwaterowaniem i usługami gastronomicznymi (sekcja I – 10%) i związanych działalnością profesjonalną, naukową i techniczną (sekcja M- 9%). W sektorze przemysłowym powstał co piąty podmiot gospodarczy założony przez pożyczkobiorców (22%, w tym 11% - przetwórstwo przemysłowe (sekcja C) i 11% - budownictwo (sekcja F). Struktura ta nie różni się zasadniczo od struktury firm założonych w ramach rządowego programu Wsparcie w starcie, za wyjątkiem większego udziału firm z przetwórstwa przemysłowego założonych w województwie dolnośląskim (dolnośląskie – 11%, Wsparcie w starcie – 7%)<sup>25</sup>.

Największa liczba pożyczek trafiła do podregionu wrocławskiego i wałbrzyskiego (po 36%). Stosunkowo dużo trafiło do podregionu jeleniogórskiego (19%) a najmniej do legnicko-głogowskiego (10%). Większość pożyczkobiorców pochodziło z miast: Wrocław (16%), Świdnica (13%), Wałbrzych (10%), Jelenia Góra (7%).

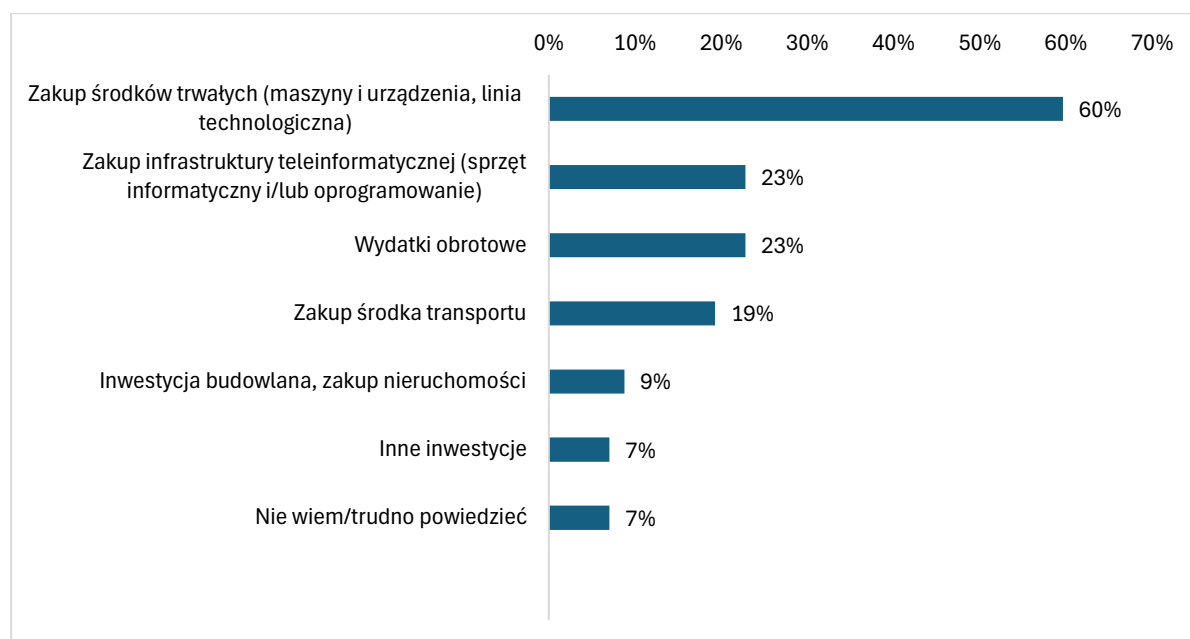
### **8.2.3 Profil wspartych przedsięwzięć**

Środki z pożyczki przeznaczono przede wszystkim na zakup środków trwałych (60%) i niezbędnej w do prowadzenia działalności gospodarczej w dobie cyfryzacji sprzętu i oprogramowania informatycznego (23%). Ważną pozycją były też wydatki obrotowe (23%) (głównie związane z zakupem towarów i opłatami bieżącymi oraz zakup środków transportu (19%).

---

<sup>25</sup> Efekty „Rządowego Programu Pierwszy biznes – Wsparcie w starcie” Raport z badania 2024, BGK, 2025

Wykres 12. Przeznaczenie środków uzyskanych z pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej.



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (n=57)

### 8.3. Warunki udzielania wsparcia

Nieadekwatność warunków wsparcia w odniesieniu do sytuacji na rynku pracy, definicji grup docelowych oraz konkurencji z innymi instrumentami regionalnymi i krajowymi skutkowało ograniczonym wykorzystaniem pierwotnej alokacji na instrument „pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej”. Zagadnienie to zostało omówione wcześniej w części dotyczącej analizy popytu na instrument. W niniejszej części przedstawiono ocenę parametrów udzielanych pożyczek z perspektywy pożyczkobiorców.

#### Perspektywa pożyczkobiorców

Ocena warunków udzielania mikropożyczki przez pożyczkobiorców wypadła generalnie bardzo pozytywnie (Wykres poniżej). Najlepiej oceniono wysokość oprocentowania – aż 89% ocen pozytywnych. Stosunkowo dobrze oceniono także obowiązki sprawozdawcze i kontrole funduszu (84% ocen pozytywnych), co świadczy o akceptowalnym poziomie wymogów administracyjnych.

Wysoko oceniono długość okresu pożyczki (93%). Obowiązujący okres spłaty nie był dla pożyczkobiorców czynnikiem problematycznym. Większość z nich (69%) zadeklarowała zaciągnięcie pożyczki na maksymalny, siedmioletni okres spłaty, ale jednocześnie co czwarty (26%) na krótszy - 4-5 lat.

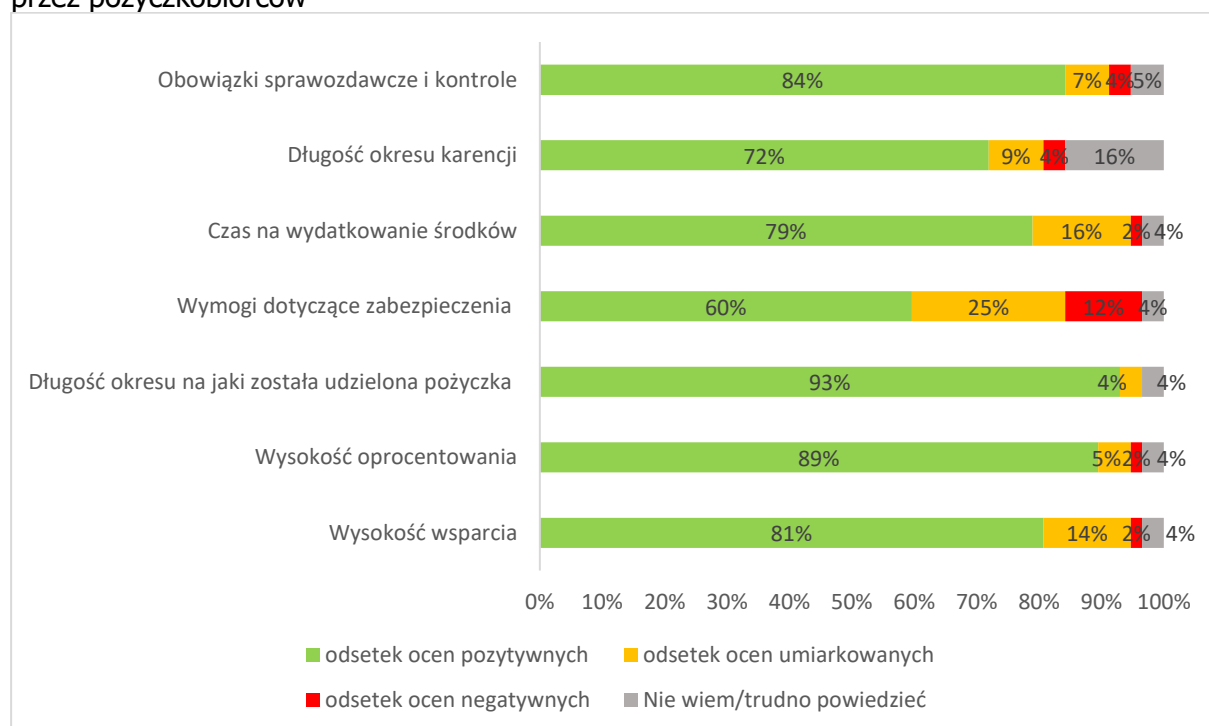
Istotny dla pożyczkobiorców okazał się czas na wydatkowanie (79% ocen pozytywnych) i okres karencji w spłacie (72%). Wiązało się to prawdopodobnie z stosunkowo dużym udziałem wydatków obrotowych na bieżące opłaty związane z utrzymaniem firmy a także z naturalnymi w przypadku rozpoczynania działalności gospodarczej opóźnieniami

w rozpoczęciu faktycznej sprzedaży i uzyskania przychodów oraz problemami z uzyskaniem wszystkich pozwoleń. W jednym z wywiadów z pożyczkobiorcą oba problemy – opóźnienia w realizacji projektu oraz trudności z rejestracją specjalistycznej (weterynaryjnej) działalności – wystąpiły jednocześnie. Jak relacjonowała badana osoba: „... chciałam wydać to na remont, ....i ten remont się opóźnił. No i później trzeba było pokupować jakieś inne rzeczy, żeby te pieniądze nie przepadły. No a potem jeszcze miałam problemy z rejestracją działalności w izbie weterynaryjnej” (pożyczkobiorca),

Nieco niższą ocenę uzyskała też wysokość przyznanego wsparcia – tylko 51% ankietowanych uznała ją za wystarczającą (ocena „5”) choć dalsze 30% dało ocenę „4”. Średnia wartość pożyczki wyniosła 64 tys. zł, mimo że maksymalna kwota mogła sięgać 80 tys. zł. Ograniczenia wynikały z konieczności uwzględnienia wskaźników liczby udzielonych pożyczek i dostępnej alokacji.

Najwięcej zastrzeżeń dotyczyło wymogów dotyczących zabezpieczenia – tylko 60% badanych oceniło je „w pełni pozytywnie”, a 25% wystawiło ocenę neutralną, co sugeruje, że procedury zabezpieczeń mogły stanowić pewną barierę. Najczęściej były to poręczenia (56%) i weksel in blanco (35%) oraz hipoteka (32%). Pożyczkobiorcy wskazywali jednocześnie, że posiadanie odpowiednich zabezpieczeń było ważnym czynnikiem sukcesu w uzyskaniu pożyczki (30% wskazań).

Wykres 13. Ocena warunków udzielania pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez pożyczkobiorców



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (n=57)

Część pożyczkobiorców wskazała na mocne strony pożyczki w porównaniu z konkurencyjnych instrumentem dotacyjnym. Pożyczka była postrzegana jako bardziej korzystna od dotacji głównie ze względu na wyższą kwotę wsparcia (55%) oraz większą dostępność – część

respondentów wskazała na brak oferty dotacyjnej (32%) lub brak uprawnień do dotacji (13%). Dodatkową przewagą była prostota procedury i szybsza wypłata środków (po 16%), co czyniło pożyczkę instrumentem bardziej elastycznym i efektywnym operacyjnie.

#### **8.4. Bariery wdrożeniowe**

##### Perspektywa wdrażających

Z perspektywy instytucji wdrażających instrument pożyczkowy odnotowano szereg barier organizacyjnych, które towarzyszyły uruchomieniu produktu. Już na etapie wyboru pośredników finansowych zainteresowanie instrumentem było ograniczone. W pierwszym przetargu, zakończonym w styczniu 2018 r., wpłynęły jedynie trzy oferty: dwie od Funduszu Regionu Wałbrzyskiego (FRW) i jedna od Polskiej Fundacji Przedsiębiorczości (PFP). Ostatecznie podpisano dwie umowy, co wskazuje, że potencjalni operatorzy uznali mikropożyczkę za produkt obciążony wysokim ryzykiem przy niskiej rentowności.

Przyczyną tego stanu były głównie czynniki ekonomiczne i organizacyjne. Instrument adresowano do osób bezrobotnych i biernych zawodowo, w tym w większości do grup znajdujących się w szczególnej sytuacji na rynku pracy – kobiet, osób 50+, długotrwale bezrobotnych i osób z niepełnosprawnościami. Wiązało się to z wysokim prawdopodobieństwem problemów ze spłatą zobowiązań i niską zdolnością kredytową pożyczkobiorców. Dodatkowo instrument miał charakter silnie preferencyjny – oprocentowanie wynosiło zaledwie 0,175%, nie wymagano wkładu własnego, a marża dla pośredników była symboliczna. Koszty obsługi, rekrutacji i monitorowania pożyczek udzielanych osobom o wysokim ryzyku kredytowym sprawiały, że oferta była dla instytucji pożyczkowych mało atrakcyjna.

Instytucja Zarządzająca RPO WD, dostrzegając te trudności, podejmowała działania mające na celu zwiększenie atrakcyjności współpracy. Zapewniono pełne pokrycie wkładu krajowego ze środków budżetu państwa, dopuszczono możliwość podpisania dodatkowych umów z dotychczasowymi operatorami oraz rozważano złagodzenie warunków dotyczących grup docelowych i zwiększenie maksymalnej kwoty pożyczki do poziomu zbliżonego do programu BGK „Wsparcie w starcie”. Pomimo tych zmian zainteresowanie ze strony instytucji pożyczkowych pozostało ograniczone, a jedna z umów została rozwiązana z powodu trudności z wykorzystaniem przyznaných środków.

##### Perspektywa pożyczkobiorców

Osoby, które skorzystały z pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej, oceniały instrument pozytywnie. W badaniu ankietowym 77% respondentów wskazało, że nie napotkało żadnych trudności na etapie ubiegania się o pożyczkę. Jedynie 11% miało problemy ze znalezieniem informacji o ofercie, a 9% uznało wniosek za skomplikowany. Komunikacja z pośrednikiem, sposób aplikowania, zakres wymaganych dokumentów i poziom obsługi oceniono pozytywnie.

Ponad połowa pożyczkobiorców (58%) nie wskazała żadnych czynników zewnętrznych, które mogłyby wpływać na realizację projektu lub terminowość spłaty zobowiązań. Istotnym

czynnikiem sprzyjającym prawidłowej spłacie był niski koszt finansowania – 40% respondentów podkreśliło, że brak problemów ze spłatą wynikał z niskich rat kapitałowo-odsetkowych. Oceniając całość doświadczeń pożyczkobiorców, można stwierdzić, że instrument był postrzegany jako dostępny, przejrzysty i realnie wspierający rozpoczęcie działalności gospodarczej.

## 8.5. Rezultaty wsparcia

### 8.5.1 Osiągnięte efekty

#### Wartości wskaźników

Wartości docelowe wskaźników przyjętych w Strategii inwestycyjnej 2014-2020 zostały znacząco (165%) przekroczone. Są to jednak wartości docelowe zredukowane w przybliżeniu 8-krotnie w stosunku do pierwotnie założonych. Zmniejszenie alokacji i wartości docelowych wskaźników (maj 2020 r) było konsekwencją słabego popytu na instrument. Początkowo alokacja wynosiła 11 mln euro tj. z wkładem 15% ok. 55,7 mln zł. Ostatecznie podpisano dwie umowy z pośrednikami na 3,15 mln euro, którzy udzielili pożyczki na łącznie 2,80 mln euro (89% zmniejszonej alokacji)<sup>26</sup>.

Tabela 21. Wartości osiągnięte i docelowe wskaźników przyjętych w Strategii inwestycyjnej 2014-2020 w Działaniu 8.3 (PI 8iii) RPO WD 2014-2020.

| Wskaźniki produktu                                                                                                                        | Wartość docelowa (2023 r.)                                | Wartość osiągnięta <sup>27</sup>       | Wartość osiągnięta /docelowa (%)           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------------------------|
| Liczba osób pozostających bez pracy, które skorzystały z instrumentów zwrotnych na podjęcie działalności gospodarczej w programie (osoby) | 1 035/ 127*<br>mężczyźni = 569/ 70*<br>kobiety = 466/ 57* | 210<br>mężczyźni = 115<br>kobiety = 95 | 165%<br>mężczyźni = 164%<br>kobiety = 166% |
| Liczba utworzonych miejsc pracy w ramach udzielonych z EFS środków na podjęcie działalności gospodarczej (szt.)                           | 1035/ 127*                                                | 210                                    | 165%                                       |

\*wartość docelowa po zmianie w maju 2020

Źródło: Strategia inwestycyjna instrumentów finansowych RPO WD 2014-2020

<sup>26</sup> Na podstawie sprawozdania z realizacji programu na koniec 2022 r. W momencie przygotowania raportu nie było dostępne sprawozdanie końcowe z realizacji programu.

<sup>27</sup> Wartość wskaźnika (210) i podział na wskaźnik liczby kobiet i mężczyzn to wartości pochodzące z informacji otrzymanej od IZ RPO WD 2014-2020. Raportowana wcześniej liczba udzielonych pożyczek (229) została obliczona na podstawie danych monitoringowych otrzymanych z BGK.

### 8.5.2 Trwałość

Z danych z rejestru REGON wynika że na 229 osób, które otrzymały pożyczkę na rozpoczęcie działalności gospodarczej 41 firm zamknęło działalność a kolejne 47 zawiesiło działalność (38%). Oznacza to, że wskaźnik przeżywalności założonych firm wyniósł 62%. To dobry wynik biorąc pod uwagę, że w Polsce przeciętnie 52% nowo założonych firm przeżywa pierwszy rok działalności<sup>28</sup>.

Wyniki badania, w którym uczestniczyły nadal działające firmy wsparte pożyczką na rozpoczęcie działalności gospodarczej wskazują, że zdecydowana większość pożyczkobiorców (61%) ocenia prawdopodobieństwo zaprzestania działalności gospodarczej w ciągu najbliższych dwóch lat jako bardzo małe. Kolejne 10% określa je jako niskie, a jedynie 8% uznaje je za umiarkowane. Tylko 8% respondentów oceniło ryzyko zakończenia działalności jako wysokie.

Oznacza to, że ponad dwie trzecie badanych (71%) deklaruje stabilną sytuację ekonomiczną i pozytywne perspektywy rozwoju. Wyniki te potwierdzają trwałość efektów wsparcia – pożyczkobiorcy w większości utrzymują działalność gospodarczą i nie spodziewają się trudności w jej kontynuowaniu.

Jednak ich sytuacja na rynku jest trudna (Tabela poniżej). Duża grupa ankietowanych pożyczkobiorców korzystających z pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej uzyskała w ostatnim roku niskie przychody - 25% uzyskało przychody poniżej 50 tys. zł, a kolejne 33% mieściło się w przedziale 50–250 tys. zł. Dodatkowo 12% firm w ogóle nie osiągnęło przychodów w 2024 roku. Dla porównania wśród przedsiębiorstw korzystających z mikropożyczki aż 29% osiągnęło przychody przekraczające 0,5 mln zł, w tym 15% w przedziale 1–5 mln zł, a pojedyncze firmy – nawet powyżej 10 mln zł.

Dane te potwierdzają, że przedsiębiorstwa powstałe dzięki pożyczkom na rozpoczęcie działalności gospodarczej mają trudniejszą sytuację finansową i ograniczone zdolności rynkowe, co jest zrozumiałe biorąc pod uwagę ich krótszy staż rynkowy. Średni okres funkcjonowania na rynku odbiorców pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej w momencie badania to 4,9 lat a mikrofirm korzystających z mikropożyczek to 14,4 lat.

Tabela 22. Przychody w ostatnim roku obrotowym odbiorców mikropożyczek i pożyczek na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

|                                   | Pożyczka na założenie działalności gospodarczej (8.3) | Mikropożyczka (1.5) |
|-----------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------|
| Poniżej 50 tys. zł                | 25%                                                   | 12%                 |
| Powyżej 50 tys. zł do 250 tys. zł | 33%                                                   | 29%                 |
| Powyżej 250 tys. zł do 0,5 mln zł | 11%                                                   | 12%                 |
| Powyżej 0,5 mln zł do 1 mln zł    | 7%                                                    | 10%                 |
| Powyżej 1 mln zł do 5 mln zł      | 0%                                                    | 15%                 |

<sup>28</sup> Raport o stanie MSP w Polsce, PARP, 2023

|                                        |     |     |
|----------------------------------------|-----|-----|
| Powyżej 5 mln zł do 10 mln zł          | 0%  | 3%  |
| Powyżej 10 mln zł                      | 0%  | 1%  |
| W roku 2024 firma nie miała przychodów | 12% | 5%  |
| Nie wiem/trudno powiedzieć             | 12% | 13% |

Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej n=57, mikropożyczka rozwojowa n=171)

### 8.5.3 Efektywność

#### Efekt dźwigni

W pożyczkach na rozpoczęcie działalności gospodarczej w Strategii inwestycyjnej 2014-2020 przyjęto, że efekt dźwigni wyniesie 1,2, zakładając 15% wkład pośredników finansowych jako wkład krajowy. W związku z problemami związanymi z niskim zainteresowaniem instrumentem ze strony pośredników finansowych, przewidujących trudności ze zbudowaniem portfela, IZ zapewniła pełne pokrycie wkładu krajowego ze środków budżetu państwa. Stąd nie uzyskano efektu dźwigni (dźwignia wyniosła 1,0).

#### Wartość dodana

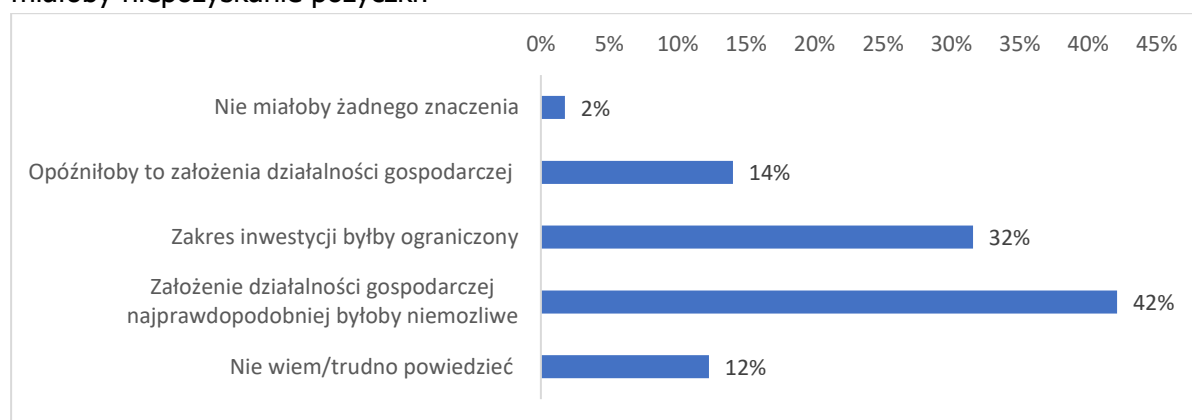
Pomimo braku wymagania wkładu własnego ze strony ostatecznych odbiorców, część z nich zadeklarowała udział środków własnych w planowanej inwestycji. Wynikało to zapewne z ich potrzeb inwestycyjnych (domknięcia planowanej inwestycji i zapewnienia jej wykonalności) przy ograniczonej wysokości oferowanej pożyczki. Wartość dodana stąd wynikająca to 1,1 co oznacza, że każda złotówka ze środków publicznych wygenerowała 0,1 zł ze środków prywatnych.

W kategoriach jakościowych instrument co do zasady wpisuje się w potrzeby osób chcących założyć działalność gospodarczą. W wywiadach z pośrednikami finansowymi potwierdzano popyt na tego typu wsparcie. Trudności z jego wdrożeniem wynikały z konkurencji instrumentów dotacyjnych i pożyczek z poziomu krajowego.

#### Jałowa strata

Jedynie 2% respondentów zadeklarowało, że rozpoczęliby działalność gospodarczą również bez uzyskania pożyczki. Oznacza to, że tzw. efekt jałowej straty jest marginalny. Dla 42% badanych uzyskanie pożyczki było warunkiem niezbędnym rozpoczęcia działalności, natomiast dla niemal połowy (46%) brak wsparcia oznaczałby opóźnienie lub ograniczenie skali planowanej inwestycji.

Wykres 14. Odpowiedź na pytanie: Jaki wpływ na założenie działalności gospodarczej miałyby niepozyskanie pożyczki?



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (n=57)

## 8.6. Podsumowanie – ocena logiki interwencji

Działanie 8.3 miało na celu zwiększenie aktywności zawodowej mieszkańców województwa dolnośląskiego poprzez wsparcie samozatrudnienia oraz tworzenie nowych miejsc pracy. Instrument w postaci pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej adresowano do osób powyżej 30 roku życia, bezrobotnych i biernych zawodowo, w tym w szczególności do grup w trudnej sytuacji na rynku pracy (kobiety, osoby 50+, długotrwale bezrobotni, osoby z niepełnosprawnościami). Celem było ograniczenie bariery finansowej w rozpoczęciu działalności gospodarczej oraz promowanie przedsiębiorczości jako trwałej formy aktywizacji zawodowej.

Logika interwencji opierała się na założeniu, że zwrotne instrumenty finansowe – w przeciwieństwie do dotacji – zapewniają wyższy stopień efektywności i trwałości efektów, ponieważ wymagają zwrotu środków i budują odpowiedzialność finansową beneficjentów. Instrument miał również funkcję uzupełniającą wobec bezzwrotnych form wsparcia finansowanych z EFS.

Wdrożenie realizowano poprzez Bank Gospodarstwa Krajowego jako Menedżera Funduszu Funduszy i dwóch pośredników finansowych: Fundusz Regionu Wałbrzyskiego oraz Polską Fundację Przedsiębiorczości. Pożyczki udzielano na preferencyjnych warunkach (oprocentowanie 0,175%, brak wkładu własnego) do kwoty ok. 80 tys. zł i na okres do 7 lat.

Instrument napotkał jednak istotne bariery popytowe i organizacyjne. Ograniczona grupa docelowa (osoby 30+ w szczególnej sytuacji na rynku pracy), konkurencja z dotacjami z PUP i dotacjami z Działania 8.3 oraz z krajowym programem „Wsparcie w starcie” BGK, a także poprawiająca się sytuacja na rynku pracy – znacząco ograniczyły zainteresowanie pożyczkami.

Niska rentowność i wysokie ryzyko spowodowały również małe zainteresowanie instrumentem ze strony pośredników finansowych.

Profil instrumentu, a przede wszystkim ograniczenie grup docelowych, były określone na poziomie Umowy Partnerstwa, a więc nie podlegały bezpośrednim decyzjom Instytucji

Zarządzającej. IZ podejmowała działania naprawcze, m.in. zwiększając elastyczność zasad, zapewniając pokrycie wkładu krajowego z budżetu państwa i umożliwiając modyfikacje umów z pośrednikami. Zmiany te poprawiły wdrażanie, lecz nie wyeliminowały podstawowych ograniczeń konstrukcyjnych.

Udzielono 229 pożyczek o łącznej wartości 14,7 mln zł, przy średniej wartości 64 tys. zł. Wartość inwestycji ogółem wyniosła 15,7 mln zł, z czego 6% stanowił wkład prywatny pożyczkobiorców. Pożyczki przeznaczano głównie na zakup środków trwałych, sprzętu i oprogramowania, a także na wydatki obrotowe. Odbiorcy instrumentu to głównie osoby w wieku 30–45 lat (74%), z wyższym lub średnim wykształceniem (84%), zakładające działalność przede wszystkim w sektorze usług (77%), w tym handlu i gastronomii.

Wartości wskaźników osiągnięto w 180% względem celów docelowych, choć były one wcześniej znacząco zredukowane wraz z obniżeniem alokacji. Uzyskano wysoką skuteczność w relacji do ostatecznie przyjętych założeń.

Efekt dźwigni nie wystąpił – wkład krajowy został w całości pokryty ze środków publicznych, co przełożyło się na wskaźnik 1,0. Wystąpiła jednak dodatnia wartość dodana – część pożyczkobiorców angażowała środki własne, co przełożyło się na współczynnik 1,1

Dla 42% pożyczkobiorców uzyskanie wsparcia było warunkiem rozpoczęcia działalności, a dla 46% umożliwiło jej szybsze lub szersze uruchomienie, co potwierdza adekwatność do potrzeb osób zakładających działalność gospodarczą. Tylko 2% respondentów zadeklarowało, że rozpoczęliby działalność bez pożyczki, co oznacza bardzo niski poziom efektu jałowej straty

Wskaźnik przeżywalności przedsiębiorstw wyniósł 62%, przy krajowej średniej 52%, co potwierdza ponadprzeciętną trwałość wsparcia. Jednocześnie przedsiębiorstwa te pozostają w trudniejszej sytuacji finansowej niż np. mikrofirmy korzystające z mikropożyczek (Działanie 1.5) – 58% z nich osiąga przychody poniżej 250 tys. zł rocznie, a 12% nie uzyskało przychodów w ostatnim roku

Instrument przyczynił się do ograniczenia bierności zawodowej i wspierania samozatrudnienia, jednak jego wpływ, ze względu na skalę, był ograniczony.

Podsumowując, Działanie 8.3 w zakresie pożyczki na rozpoczęcie działalności gospodarczej realizowało właściwie cel aktywizacyjny, lecz z ograniczoną skutecznością operacyjną. Konstrukcja instrumentu była adekwatna do potrzeb grup docelowych, jednak wąska grupa docelowa i konkurencja z dotacjami i instrumentem krajowym znacząco ograniczyły popyt. Pomimo tego, osiągnięte wskaźniki, niska jałowa strata i relatywnie wysoka przeżywalność wspartych firm potwierdzają spójność interwencji z celami polityki rynku pracy i efektywne wykorzystanie środków publicznych.

## 9. Przyjęty model wdrażania

### 9.1. Trafność modelu wdrażania w kontekście potencjału pośredników i specyfiki rynku

W Strategii Inwestycyjnej przyjęto jeden model wdrażania opierający się na powierzeniu zadań wdrożeniowych instytucji finansującej, która będzie wdrażać IF poprzez Fundusz Funduszy. Model ten został rekomendowany w ewaluacji ex-ante. Funkcję Menadżera Funduszu Funduszy pełni Bank Gospodarstwa Krajowego jako beneficjent pięciu projektów wybranych w trybie pozakonkursowym. Za dystrybucję środków odpowiadali pośrednicy finansowi wybrani w trybie przetargowym.

Patrząc z perspektywy czasu należy ocenić, że przyjęty model wdrażania sprawdził się w praktyce, choć nie był wolny od wyzwań. Największe dotyczyło konieczności unieważniania postępowań z uwagi na brak ofert. Sytuacja taka wystąpiła w przypadku następujących produktów:

- Poręczenie (brak ofert na cz. I, II, VI);
- Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP (brak oferty na cz. II);
- Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym (brak ofert na cz. I i II);
- Pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej (brak ofert na cz. II).

Postępowanie na wybór pośredników w celu wdrażania pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym było jedynym, w którym nie została złożona żadna oferta.

Przyczyny braku zainteresowania niektórymi zamówieniami/częściami zamówień były złożone i stanowiły kombinację kilku czynników. Należy wśród nich wskazać przede wszystkim na:

- Charakterystykę produktów – im węższy był ich zakres przedmiotowy lub podmiotowy tym większe było ryzyko, że żaden z potencjalnych pośredników nie zdecyduje się na wdrażanie produktu. Sytuacja taka dotyczyła przede wszystkim pożyczek na OZE i efektywność energetyczną i była obserwowana w skali ogólnokrajowej. W niektórych regionach (np. opolskie) z uwagi na całkowity brak zainteresowania przetargami produkty finansowe w ogóle nie zostały uruchomione;
- Wymóg dysponowania przez pośredników odpowiednim potencjałem finansowym – w przetargach formułowano obowiązek dysponowania określoną wysokością kapitałów (funduszy) własnych oraz posiadania określonej kwoty w środkach pieniężnych. Dla części instytucji wymogi te mogły stanowić barierę nie do pokonania. Przykładowo w przetargu dot. pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym ich wymagana wysokość kapitałów własnych w części I zamówienia wynosiła 8,4 mln zł, z kolei w środkach pieniężnych pośrednik musiał posiadać ponad 1 mln zł;

- Wymóg wnoszenia przez pośredników wkładu do każdej Inwestycji stanowiącego co najmniej 10%<sup>29</sup> wartości każdej Jednostkowej Pożyczki połączony z bardzo niskim poziomem oprocentowania pożyczki (lub wręcz oprocentowaniu zerowym) – w praktyce oznaczał „zamrożenie” kapitału pośrednika na okres udzielenia zobowiązania czyli w skrajnych przypadkach nawet na 20 lat. Pośrednicy mogli stwierdzać, że takie rozwiązanie jest dla nich nieopłacalne, nawet biorąc pod uwagę wynagrodzenie z tytułu kosztów zarządzania;
- Mnogość postępowań przetargowych połączona z ograniczoną liczbą instytucji zdolnych do pełnienia funkcji pośrednika (w tym spełniających kryteria przetargowe) – należy zauważyć, że przetargi na pełnienie roli pośredników były ogłaszane również w innych województwach. Można mówić wręcz o pewnej kumulacji postępowań, która przypadła na lata 2017 – 2018. W każdym z nich formułowano wymogi dotyczące potencjału finansowego i organizacyjnego wnioskodawców. Naturalnym jest zatem, że ci - reprezentujący raczej instytucje małej i średniej wielkości – dostosowywali swoją aktywność dotyczącą udziału w przetargach do posiadanego potencjału;
- Brak wiedzy o tym, że postępowania na wybór pośredników są ogłaszane (zidentyfikowany w toku wywiadu z jednym z pośredników);
- Obowiązujące w niektórych postępowaniach ograniczenie polegające na pozbawieniu pośredników możliwości złożenia oferty na więcej niż jedną część zamówienia. Przykładowo w postępowaniu dotyczącym pożyczki na efektywność energetyczną w MŚP zostały złożone dwie oferty na cz. I i żadna na cz. II.

Warto podkreślić, że opisane wyzwania nie były charakterystyczne tylko dla woj. dolnośląskiego i dotyczyły postępowań na wybór pośredników również w innych regionach.

Finalnie w każdym z produktów udało się wybrać przynajmniej jednego pośrednika finansowego co każe uznać przyjęty model wdrażania za skuteczny. Potwierdzeniem tej tezy jest również jego kontynuacja w perspektywie finansowej 2021-2027, a także w odniesieniu do środków zwracanych (w zakresie w jakim IZ powierzyła zarządzanie środkami zewnętrznej instytucji jaką jest DFR, a ten wybiera pośredników finansowych do dystrybucji konkretnych produktów).

## **9.2. Ocena poziomu elastyczności w przyjętym modelu wdrażania**

W odpowiedzi na skutki pandemii zastosowano zestaw mechanizmów elastyczności na rzecz pożyczkobiorców:

- wprowadzono ulgi w spłacie i harmonogramie: dodatkową karencję w spłacie kapitału do 6 miesięcy, możliwość czasowego zawieszenia rat (tzw. „wakacje kredytowe”) do 4 miesięcy oraz odpowiednie wydłużenie maksymalnego okresu finansowania. Rozwiązania te były stosowane po indywidualnej decyzji pośrednika, przy

<sup>29</sup> 9% w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym, w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej wkład nie był wymagany

udokumentowanym wpływie COVID-19 na sytuację przedsiębiorcy. Zastosowano je w pożyczkach rozwojowych, produktach energetycznych i pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

- wzmocniono instrumenty wsparcia płynności: dopuszczono pożyczki obrotowe „na przywrócenie płynności”, a w pożyczce rozwojowej określono limit takiej części obrotowej do 250 tys. zł a w mikropożyczce do 100 tys. zł; w pożyczce płynnościowej umożliwiono czasowe obniżenie oprocentowania na warunkach preferencyjnych.
- rozszerzono zakres finansowania: zezwolono na szersze pokrywanie kapitału obrotowego w produktach inwestycyjnych, a w poręczeniach – na obejmowanie zobowiązań obrotowych firm dotkniętych pandemią.
- w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej złagodzone wymogi trwałości: czasowe zawieszenie działalności nie było traktowane jako naruszenie obowiązku trwałości, obligującego pożyczkobiorcę do prowadzenia działalności gospodarczej przez okres co najmniej 12 miesięcy od dnia faktycznego jej rozpoczęcia.

Decyzje o zastosowaniu ulg i wydłużeń podejmował pośrednik dla każdej umowy; pierwotnie mechanizmy obowiązywały do 31 grudnia 2020 r., z możliwością przedłużenia efektów do 30 czerwca 2021 r. na podstawie wniosku i uzasadnienia pożyczkobiorcy. Po stronie pośredników finansowych zastosowano rozwiązania stabilizujące dystrybucję instrumentów: wydłużono okresy budowy portfeli, podniesiono dopuszczalny poziom szkodowości portfeli oraz ogółem dopuszczono działania łagodzące presję na wyniki i ryzyko w czasie załamania popytu inwestycyjnego i wzrostu potrzeb płynnościowych MŚP.

#### Perspektywa odbiorców wsparcia

Niewielki odsetek odbiorców pożyczek i poręczeń w badaniu ankietowym wskazał, że zdarzenia zewnętrzne (pandemia, inflacja, wojna w Ukrainie) pogorszyły ich zdolność do obsługi długu. Większość badanych nie odczuła negatywnego wpływu tych zdarzeń. Odsetek odpowiedzi „brak wpływu” wahał się od 58% w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej do 96% w pożyczkach na efektywność energetyczną w sektorze publicznym i mieszkaniowym. W pozostałych grupach wynosił ok. 60–70%.

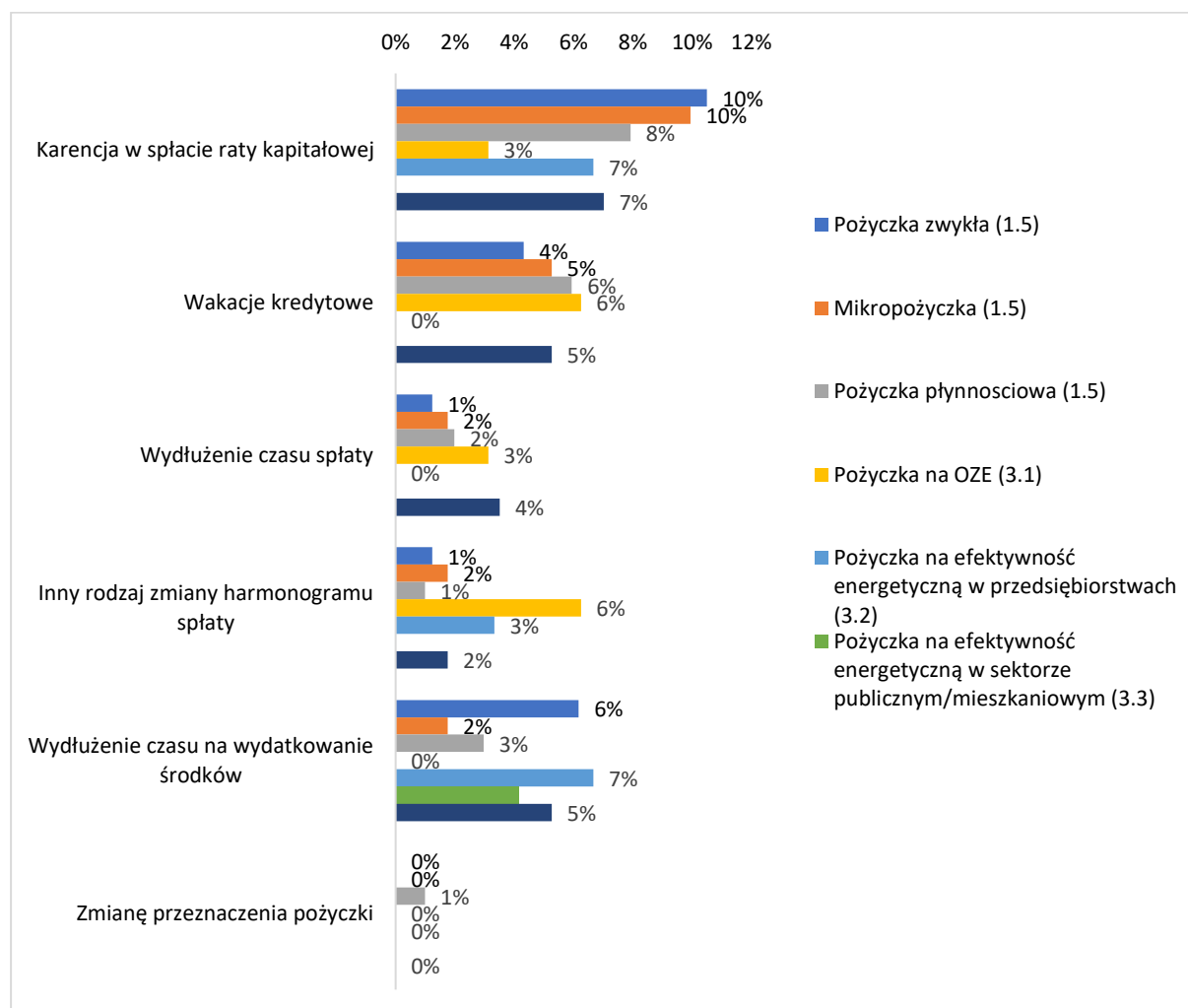
Najczęściej wskazywanym czynnikiem zakłócającym była pandemia COVID-19. W pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe oraz w pożyczkach na efektywność energetyczną odsetek wskazań wynosił 23–28%. Rzadziej wymieniano inflację (12–25%) a najrzadziej wojnę w Ukrainie (6–14%). Presja na zastosowanie mechanizmów elastyczności była więc najwyższa w pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe oraz w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Najniższa była w pożyczkach na efektywność energetyczną, szczególnie po stronie podmiotów publicznych i wspólnot mieszkaniowych.

Niewielka grupa odbiorców wsparcia skorzystała z możliwości zmiany umowy pozwalającej na korzystanie z mechanizmów elastyczności. W pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe 80–88% nie składało żadnego wniosku o zmianę. W pożyczkach na efektywność energetyczną brak wniosków deklaruje 83–96% respondentów. W pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej 82%.

Tam, gdzie wnioski składano, najczęściej dotyczyły karencji w spłacie kapitału (8–10% w pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe oraz 7% w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Rzadziej były to wakacje kredytowe (4–6% w pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe oraz 5% w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Sporadycznie wnioskowano o wydłużenie terminu wydatkowania środków (2–7% w zależności od instrumentu) lub inne zmiany harmonogramu (1–6%).

Związek między składaniem wniosków a zdarzeniami zewnętrznymi jest wyraźny. Wśród składających wnioski w pożyczce rozwojowej 56% wskazało pandemię, inflację lub wojnę jako bezpośrednią przyczynę. W mikropożyczce 61%. W pożyczce obrotowej 42%. W OZE 33%. W pożyczkach na efektywność energetyczną w przedsiębiorstwach 20%. W sektorze publicznym wszyscy wnioskodawcy łączyli wniosek z tymi zdarzeniami, choć była to mała grupa. W pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej 60%. Mechanizmy elastyczności były więc uruchamiane głównie tam, gdzie wahania popytu i kosztów najsilniej dotykały przedsiębiorców.

Wykres 15. Mechanizmy elastyczności, z których skorzystali odbiorcy wsparcia



Źródło: Badanie kwestionariuszowe CAWI/CATI (pożyczka zwykła (1.5) n=162, mikropożyczka (1.5) n=171, pożyczka płynnościowa (1.5) n=101, pożyczka na OZE (3.1)

n=32, pożyczka na efektywność energetyczną (3.2) n=30, pożyczka na efektywność energetyczną w sektorze mieszkaniowym (3.3) n=27, pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej (8.3) n=57)

Skuteczność rozpatrywania wniosków była wysoka. W pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe 88–97% uzyskało decyzję pozytywną w satysfakcjonującym terminie. Słabszy wynik odnotowano w pożyczce obrotowej: 75% „tak w terminie”, 17% odmów. W pożyczkach na efektywność energetyczną obserwowano niemal pełną akceptację: 100% w projektach przedsiębiorstw i 100% w sektorze publicznym. W OZE akceptacja wyniosła 67%. W pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej 80% oceniło termin jako satysfakcjonujący, 10% wskazało na opóźnienie, a 10% otrzymało odmowę.

Ocena momentu wprowadzenia mechanizmów elastyczności była zróżnicowana. W pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe 48–69% uznało, że zmiany wprowadzono we właściwym czasie. W pożyczce obrotowej łącznie 22% oceniło, że było to „trochę” lub „zdecydowanie za późno”. W pożyczkach na efektywność energetyczną 55% pozytywnych ocen w projektach przedsiębiorstw i 100% w sektorze publicznym. W OZE 33%, przy wysokim odsetku odpowiedzi „nie wiem” (67%). W pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej 67% wskazuje właściwy moment, a 11% – „trochę za późno”. Oznacza to, że tam, gdzie presja była większa, częściej pojawiały się sygnały o spóźnionej reakcji. W segmentach stabilnych tempo wdrożenia oceniano lepiej.

Respondenci, którzy nie korzystali z mechanizmów elastyczności, najczęściej wskazywali, że brak takiej potrzeby wynikał z dobrego zaplanowania inwestycji (33–52%), dobrej kondycji finansowej (do 52% w sektorze publicznym i 41% w pożyczce rozwojowej) oraz relatywnie niskich rat (do 41% w mikropożyczce i w pożyczce na rozpoczęcie działalności gospodarczej). Jednocześnie wysokie odsetki odpowiedzi „nie wiem” na pytanie o to czy byli informowani przez pośrednika o możliwości zmiany warunków (40–48% w pożyczkach i poręczeniach na inwestycje rozwojowe oraz 31–67% w pożyczkach na efektywność energetyczną) wskazują, że brak wniosków o zmiany wynikał prawdopodobnie częściej z braku potrzeby niż z barier proceduralnych lub niedostatecznej komunikacji.

## 10. Instrumenty z perspektywy finansowej 2021-2027

### 10.1. Pożyczka rozwojowa

Instrument Pożyczka rozwojowa, realizowany w ramach programu Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021–2027, stanowi element polityki rozwojowej województwa. Choć przesłanką interwencji nadal pozostaje luka finansowa, akcent w obecnym okresie programowania został przesunięty na cele długofalowe. Strategia inwestycyjna 2021–2027<sup>30</sup> podkreśla, że celem zastosowania instrumentu jest „wzrost konkurencyjności opartej na innowacyjności, wzroście produktywności, zastosowaniu nowych modeli biznesowych”, zaznaczając jednocześnie, że instrumenty finansowe mają stanowić istotny element stymulowania inwestycji w województwie dolnośląskim.

Nowy instrument jest kontynuacją pożyczki rozwojowej finansowanej ze środków RPO w perspektywie 2014-2020. Najważniejsze zmiany obejmują:

- zwiększenie maksymalnej wartości pożyczki z 1 mln zł do 2 mln zł, co pozwala finansować większe przedsięwzięcia rozwojowe;
- skrócenie standardowego okresu spłaty z 84 do 72 miesięcy, przy jednoczesnym wydłużeniu do 84 miesięcy dla projektów ekologicznych;
- ograniczenie udziału kapitału obrotowego z 25–50% do 20% pożyczki;
- wprowadzenie preferencji terytorialnych – niższe oprocentowanie (1,5%) dla obszarów zagrożonych marginalizacją i miast tracących funkcje;
- wprowadzenie priorytetów środowiskowych i cyfrowych, obejmujących inwestycje w Przemysł 4.0, ekoinnowacje i gospodarkę obiegu zamkniętego;
- ułatwienia w zabezpieczeniach – dopuszczalne są zabezpieczenia przejściowe przed wypłatą środków.

Dolnośląska pożyczka rozwojowa jest zbliżona pod względem podstawowych parametrów (Tabela poniżej) do produktów dostępnych w pozostałych województwach, choć można wskazać na kilka istotnych różnic dotyczących innych aspektów interwencji przy użyciu tego instrumentu:

- W większości regionów stosowany jest szerszy katalog typów inwestycji. Oprócz projektów z obszarów Przemysłu 4.0, automatyzacji, cyfryzacji oraz zielonych technologii, które stanowią priorytet w województwie dolnośląskim, inne województwa obejmują wsparciem również przedsięwzięcia związane z internacjonalizacją, transformacją modeli biznesowych, rozwojem infrastruktury okołoturystycznej czy wdrażaniem projektów ICT.

---

<sup>30</sup> Strategia Inwestycyjna instrumentów finansowych w programie Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027, UMWD, 2023

- Pod względem grupy docelowej, pożyczki rozwojowe w całym kraju kierowane są głównie do sektora MŚP. Województwo dolnośląskie, podobnie jak śląskie i wielkopolskie, umożliwia ponadto finansowanie spółek typu small i mid-caps, co poszerza krąg potencjalnych beneficjentów.
- W zakresie preferencji, województwo dolnośląskie stosuje przede wszystkim preferencje terytorialne – w postaci obniżonego oprocentowania (1,5%) dla obszarów zagrożonych marginalizacją i miast tracących funkcje – oraz preferencje środowiskowe, polegające na wydłużeniu okresu spłaty dla projektów ekologicznych. W innych regionach przeważają natomiast preferencje tematyczne, uzależnione od zgodności inwestycji z inteligentnymi specjalizacjami, działalnością badawczo-rozwojową, cyfryzacją lub wdrażaniem gospodarki obiegu zamkniętego.

Tabela 23. Porównanie profili pożyczek rozwojowych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 w 16 województwach

| Parametr                    | Pożyczka rozwojowa – Dolnośląskie                         | Minimalna wartość wśród województw                                        | Maksymalna wartość wśród województw                                                                     |
|-----------------------------|-----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Wielkość pożyczki (maks.)   | do 2 mln zł                                               | 0,5 mln zł (Zachodniopomorskie – pożyczka standardowa)                    | 5 mln zł (Kujawsko-Pomorskie, Śląskie)                                                                  |
| Oprocentowanie podstawowe   | 3% standard, 1,5% preferencja terytorialna                | 0% (Łódzkie, Świętokrzyskie – GOZ)                                        | Rynkowe / stopa ref.+marża (Kujawsko-Pomorskie – zmienne wg ryzyka)                                     |
| Okres spłaty                | do 72 miesięcy (standard), do 84 miesięcy (ekoinwestycje) | do 60 miesięcy (5 lat) (Opolskie, Zachodniopomorskie – linia standardowa) | do 120 miesięcy (10 lat) (Lubelskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie, Zachodniopomorskie – innowacje) |
| Karencja w spłacie kapitału | do 6 miesięcy (standard), do 12 miesięcy (ekoinwestycje)  | 3 miesiące (Zachodniopomorskie – linia standardowa)                       | 12 miesięcy (wiele województw, m.in. Lubelskie, Łódzkie, Podkarpackie, Świętokrzyskie)                  |
| Umorzenie kapitału          | brak                                                      | Brak - większość województw, w tym Dolnośląskie)                          | do 25% (Lubelskie – komponent umorzeniowy dla młodych firm i RIS/OSI)                                   |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych za stron internetowych województw

Najczęściej stosowanym instrumentem preferencji jest obniżone oprocentowanie, wydłużony okres spłaty lub dłuższa karencja. Dodatkowo, część regionów wprowadza rozwiązania zwiększające elastyczność finansowania, takie jak „wakacje kredytowe” lub wyższy udział komponentu obrotowego.

## Umorzenia

W pożyczce rozwojowej wdrażanej w województwie dolnośląskim nie zastosowano mechanizmu umorzenia części kapitału. W wielu innych regionach rozwiązanie to zostało jednak wprowadzone jako narzędzie wspierające aktywność inwestycyjną w obszarach priorytetowych, zgodnych z kierunkami polityki rozwoju danego województwa. Konstrukcja tych rozwiązań opiera się na dwóch głównych podejściach: terytorialno-włączeniowym, premiującym inwestycje realizowane w obszarach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, oraz rozwojowo-transformacyjnym, wspierającym przedsięwzięcia o charakterze innowacyjnym, badawczo-rozwojowym i prośrodowiskowym.

Model terytorialny premiuje lokalizację inwestycji w gminach zagrożonych marginalizacją lub w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze. Przykładem może być lubelskie, gdzie w pożyczce rozwojowej z mechanizmem umorzeniowym możliwe jest uzyskanie premii za lokalizację inwestycji w obszarach o szczególnych potrzebach rozwojowych. Model transformacyjny natomiast wspiera projekty służące zmianie struktury gospodarki – obejmuje wdrożenia wyników prac badawczo-rozwojowych, przejście na gospodarkę obiegu zamkniętego, cyfryzację i automatyzację procesów oraz tworzenie nowych miejsc pracy lub inwestycje w branżach kluczowych dla regionu. Takie rozwiązania stosują m.in. małopolskie („Pożyczka rozwojowa z umorzeniem”) oraz świętokrzyskie („Pożyczka z umorzeniem na transformację GOZ”).

Wysokość umorzeń różni się w zależności od województwa, przyjmując zwykle trzy poziomy intensywności. Najwyższy poziom, do 25% wartości pożyczki, występuje w województwie lubelskim, gdzie dopuszczalna jest kumulacja kilku rodzajów preferencji – np. za lokalizację, zgodność z Regionalną Strategią Innowacji lub status mikroprzedsiębiorstwa – do łącznego limitu 25%. Drugi poziom, do 20%, stosowany jest w regionach, które koncentrują się na projektach badawczo-rozwojowych lub środowiskowych, jak małopolskie i świętokrzyskie. Trzeci poziom, do 12%, występuje w województwie warmińsko-mazurskim i dotyczy inwestycji spełniających pojedyncze kryterium jakościowe, np. utworzenie nowego miejsca pracy, wdrożenie technologii Przemysłu 4.0 lub poprawę efektywności energetycznej.

Zasady stosowania umorzeń są jednolite w kluczowych elementach. Premia przyznawana jest po zakończeniu inwestycji i pozytywnej weryfikacji spełnienia warunków, takich jak kwalifikowalność wydatków, osiągnięcie wskaźników rezultatu czy utrzymanie efektów przez określony czas.

Wszystkie systemy umorzeń mają charakter warunkowy i kontrolowany – nie stanowią automatycznej ulgi, lecz instrument mobilizujący beneficjentów do realizacji projektów o wyższej wartości dodanej. Pomoc udzielana jest w formule pomocy de minimis lub regionalnej pomocy inwestycyjnej, zależnie od rodzaju projektu i charakteru przedsiębiorstwa.

## Doświadczenia wdrożeniowe

Rozmowy z pośrednikami finansowymi wskazują, że w początkowym okresie wdrażania pożyczki rozwojowej wystąpiła rozbieżność między zakładaną strukturą portfela a rzeczywistym popytem rynkowym. Wskaźniki ilościowe, ustalone na etapie planowania

instrumentu (Strategia inwestycyjna, 2023), sprzyjały udzielaniu wielu mniejszych pożyczek, zamiast finansowania projektów o większej skali i znaczeniu transformacyjnym. W efekcie, w pierwszej fazie wdrażania instrument nie generował w wystarczającym stopniu efektu jakościowej zmiany. Po zgłoszeniu tych problemów przez pośredników finansowych wartości wskaźników zostały obniżone, co umożliwiło finansowanie większych przedsięwzięć inwestycyjnych<sup>31</sup>.

Przedstawiciele BGK podkreślali, że pierwotne wartości wskaźników oparto na danych historycznych dotyczących wdrażania podobnych instrumentów w poprzedniej perspektywie finansowej. Dane te nie odzwierciedlały jednak aktualnych realiów gospodarczych, w szczególności zmian kosztów inwestycji i struktury popytu.

Z opinii pośredników finansowych wynika, że preferencja terytorialna stanowi skuteczny mechanizm koncentracji wsparcia na obszarach o szczególnych potrzebach rozwojowych. Jednocześnie zwracano uwagę na potrzebę wprowadzenia dedykowanego produktu finansowego dla branży turystycznej, szczególnie istotnej w południowych podregionach województwa. Obecna konstrukcja pożyczki rozwojowej, skoncentrowanej na inwestycjach innowacyjnych i przemysłowych, ogranicza bowiem możliwość pełnego wykorzystania potencjału tego sektora w regionach, gdzie struktura gospodarki ma charakter usługowy.

Pośrednicy wskazywali również, że mimo ujęcia w metryce pożyczki katalogu preferowanych inwestycji, w praktyce nie towarzyszą mu konkretne zachęty finansowe. Dla wielu typów przedsięwzięć uznawanych za strategiczne – zwłaszcza w obszarze badań i rozwoju, Przemysłu 4.0 oraz zaawansowanej cyfryzacji –brakuje instrumentów, które mogłyby zwiększyć skłonność przedsiębiorstw do podejmowania ryzyka inwestycyjnego i realizacji projektów o wyższej wartości dodanej.

W rezultacie obserwuje się rozbieżność pomiędzy dwoma celami interwencji: z jednej strony ułatwieniem dostępu do kapitału, a z drugiej – realizacją polityki rozwojowej regionu. Konstrukcja pożyczki przy braku dodatkowych zachęt nie kieruje kapitału w wystarczającym stopniu do inwestycji priorytetowych z punktu widzenia strategii rozwoju województwa. Podobnie jak w perspektywie 2014–2020, utrzymuje się pewien dysonans między deklarowanym celem wspierania innowacyjności a rzeczywistymi warunkami produktu, co prowadzi do niespełnienia oczekiwań części beneficjentów i może wpływać negatywnie na postrzeganie skuteczności funduszy europejskich.

## **10.2. Gospodarka niskoemisyjna**

W obszarze gospodarki niskoemisyjnej przewidziano 3 produkty finansowe:

- Pożyczkę na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budynków publicznych i oświetlenia ulicznego;
- Ekopożyczkę dla przedsiębiorstw;
- Pożyczkę OZE.

---

<sup>31</sup> Strategia Inwestycyjna instrumentów finansowych w programie Fundusze Europejskie dla Dolnego Śląska 2021-2027, UMWD, czerwiec 2025

Jeżeli chodzi o stosowane w produktach instrumenty zachęty to są one co do zasady zbliżone do tych wykorzystywanych w perspektywie finansowej 2014-2020. Należy w tym aspekcie zwrócić uwagę przede wszystkim na:

- Stałe, niskie oprocentowanie wynoszące 1% - jest ono co prawda wyższe niż w produktach poprzedniej perspektywy, natomiast nadal bardzo atrakcyjne – w szczególności na tle oferty sektora bankowego. Lekkie podwyższenie oprocentowania było w pełni uzasadnione w kontekście wysokiego poziomu stóp procentowych;
- Relatywnie wysokie wartości jednostkowych pożyczek (5 mln zł w przypadku pożyczki OZE<sup>32</sup> i Ekopożyczki i 15 mln zł w przypadku pożyczki na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budynków publicznych i oświetlenia ulicznego);
- Długie okresy spłaty (10 – 15 lat w przypadku pożyczki OZE, 15 w przypadku Ekopożyczki i 20 w przypadku pożyczki na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budynków publicznych i oświetlenia ulicznego);
- Dwunastomiesięczny okres karencji.

Kluczowe różnice z produktami wdrażanymi w ramach RPO WD 2014-2020 dotyczą:

- Podniesienia minimalnego wymagalnego progu wzrostu efektywności energetycznej z 25 do 30% przy jednoczesnym wyłączeniu z tego limitu budynków zabytkowych;
- Podzielenie pożyczki OZE na 2 odrębne produkty różniące się przede wszystkim katalogiem ostatecznych odbiorców;
- Możliwość przeznaczenia do 49% kosztów kwalifikowalnych w ramach pożyczki OZE na inwestycje w magazyn energii;
- Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o pożyczkę na poprawę efektywności energetycznej o jednostki samorządu terytorialnego;
- Rozszerzenia zakresu pożyczki na poprawę efektywności energetycznej o inwestycje w modernizację, przebudowę lub rozbudowę energooszczędnego oświetlenia ulicznego;
- Wprowadzenia możliwości umorzenia części zobowiązania.

Parametry pożyczek oferowanych w ramach FEDS 2021-2027 w obszarze gospodarki niskoemisyjnej są zbliżone do parametrów analogicznych ze względu na przedmiot wsparcia instrumentów wdrażanych w innych regionach. Różnice oczywiście występują natomiast mają charakter bardziej techniczny aniżeli fundamentalny. Ich charakter nie pozwala na stwierdzenie by pożyczki dolnośląskie były wyraźnie mniej lub bardziej atrakcyjne od pożyczek z innych województw. Zidentyfikowane różnice nie powinny też mieć istotnego wpływu na popyt na produkty. W poniższej tabeli zaprezentowano parametry „brzegowe”

---

<sup>32</sup> 8 mln zł w przypadku inwestycji w biomasę i biogaz

dostępnych na rynku produktów ze wskazaniem jak na ich tle wypadają produkty dostępne w regionie.

Tabela 24 Porównanie parametrów pożyczek oferowanych w woj. dolnośląskim z parametrami brzegowymi pożyczek oferowanych w innych regionach

|                                                                                | Woj. dolnośląskie | Min        | Max                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------|-------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Pożyczka na OZE</b>                                                         |                   |            |                                                                               |
| Wysokość wsparcia                                                              | 5/ 8 mln zł       | 2 mln zł   | 15 mln zł                                                                     |
| Oprocentowanie                                                                 | 1%                | 0%         | 3,28% w przypadku udzielenia Pożyczkobiorcy dotacji na zakup magazynu energii |
| Okres spłaty                                                                   | 10 / 12/ 15 lat   | 7 lat      | 10 / 15 lat                                                                   |
| Karencja                                                                       | 12 miesięcy       | 6 miesięcy | 12 miesięcy                                                                   |
| Umorzenie kapitału                                                             | Max 30%           | 0%         | 30%                                                                           |
| <b>Pożyczka na efektywność energetyczną w MŚP</b>                              |                   |            |                                                                               |
| Wysokość wsparcia                                                              | 5 mln zł          | 2 mln zł   | 15 mln zł                                                                     |
| Oprocentowanie                                                                 | 1%                | 0%         | 2%                                                                            |
| Okres spłaty                                                                   | 15 lat            | 7 lat      | 15 lat                                                                        |
| Karencja                                                                       | 12 miesięcy       | 8 miesięcy | 12 miesięcy                                                                   |
| Umorzenie kapitału                                                             | Max 30%           | brak       | Max 35%                                                                       |
| <b>Pożyczka na efektywność energetyczną w budownictwie mieszkaniowym i JST</b> |                   |            |                                                                               |
| Wysokość wsparcia                                                              | 15 mln zł         | 3 mln zł   | 15 mln zł                                                                     |
| Oprocentowanie                                                                 | 1%                | 0%         | 2%                                                                            |
| Okres spłaty                                                                   | 20 lat            | 8 lat      | 20 lat                                                                        |
| Karencja                                                                       | 12 miesięcy       | 8 miesięcy | 24 miesiące                                                                   |
| Umorzenie kapitału                                                             | 40%               | brak       | 50%                                                                           |

Źródło: opracowanie własne na podstawie dokumentacji przetargowych BGK na wybór pośredników finansowych

### Umorzenia

W każdym z produktów przewidziano tzw. komponent umorzeniowy, którego „aktywacja” jest uzależniona od spełnienia określonych warunków. W przypadku pożyczki na OZE umorzenia występują w przypadku następujących typów inwestycji: a) realizowanych na własne potrzeby Ostatecznego Odbiorcy będącego prosumentem, b) dotyczących energii z biogazu lub z biomasy, c) obejmujących budowę magazynu energii. W przypadku Ekopożyczki na umorzenie mogą liczyć ostateczni odbiorcy, którzy w wyniku realizacji Inwestycji osiągną oszczędność energii pierwotnej powyżej 40%, a także ci, którzy realizują inwestycję na obszarach strategicznej interwencji OSI. W przypadku pożyczki na poprawę efektywności energetycznej wielorodzinnych budynków mieszkalnych, budynków publicznych i oświetlenia ulicznego katalog warunków, od których zależy umorzenie jest najszerszy i obejmuje: osiągnięcie minimum 35% oszczędności energii pierwotnej, realizację Inwestycji Końcowej obejmującej wymianę źródeł ciepła na źródła wykorzystujące Odnawialne Źródła Energii (OZE) lub w wyniku której nastąpi podłączenie do sieci ciepłowniczej, realizację Inwestycji Końcowej w: a) budynku JST lub jednostki organizacyjnej JST, b) budynkach, w których min. 30% mieszkań stanowią mieszkania komunalne, socjalne, wspomagane lub treningowe, c) budynku zabytkowym, d) w miastach tracących funkcje społeczno-gospodarcze lub gminach zagrożonych marginalizacją.

### Doświadczenia wdrożeniowe

Jedynie w przypadku pożyczki na OZE zostały już zawarte pierwsze umowy z ostatecznymi odbiorcami. W pozostałych dwóch produktach dopiero w drugiej połowie 2025 r. rozstrzygnięto przetargi na wybór pośredników finansowych. Z tego względu ocena skuteczności zastosowanych preferencji jest utrudniona. Można natomiast wskazać na pewne ryzyka, które mogą utrudnić wdrażanie produktów lub wpływać na to jaki będzie profil udzielonych pożyczek względnie profil ostatecznych odbiorców. Należą do nich:

W przypadku pożyczek na efektywność energetyczną:

- Podwyższony o 5 p.p. względem poprzedniej perspektywy finansowej poziom minimalnego wzrostu efektywności energetycznej. Może skutkować wykluczeniem z możliwości skorzystania z pożyczki te podmioty, które już w przeszłości podejmowały jakieś działania termomodernizacyjne. Pośrednicy mogą koncentrować się na budynkach zabytkowych jako tych, których trzydziestoprocentowy limit nie obowiązuje.
- Wykluczenie z możliwości skorzystania z Ekopożyczki firm średnich (które były ujęte w katalogu ostatecznych odbiorców analogicznego produktu oferowanego w RPO WD 2014-2020). Warto zauważyć, że w poprzedniej perspektywie firmy zatrudniające powyżej 49 pracowników stanowiły ponad 20% odbiorców produktu. Co istotne firmy średnie (i duże) mogą skorzystać z pożyczki na OZE.

- Wprowadzenie w pożyczce na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego wymogu by w ramach każdej jednostkowej pożyczki zostały poniesione wydatki na a) ocieplenie przegród (ścian lub stropów lub dachów) lub b) wymianę okien lub drzwi lub c) modernizację systemu wentylacji. Może to ograniczać katalog inwestycji kwalifikujących się do otrzymania wsparcia. Ryzyko to w szczególności dotyczy budynków zabytkowych, względem których konserwator zabytków może nie wyrazić zgody na ocieplenie przegród i wymianę stolarki otworowej.
- Konkurencja ze strony wsparcia dotacyjnego, pod warunkiem planów ogłaszania kolejnych naborów w działaniach 2.1 i 2.2 FEDS. W działaniach tych wspierane są typy inwestycji analogiczne do mogących stanowić przedmiot pożyczki na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego. Podstawową różnicą jest wężiej określona jest grupa podmiotów mogących ubiegać się o wsparcie.

W przypadku pożyczek na OZE:

- Ograniczenie pojemności magazynu energii w [kWh] do mocy zainstalowanej w źródłach odnawialnych – pierwsze doświadczenia związane z wdrażaniem pożyczki pokazują, że ze strony ostatecznych odbiorców jest popyt na magazyny, których moc nie mieści się w przyjętym ograniczeniu. Warto zauważyć, że generalnie zaleca się by magazyn energii miał pojemność większą od mocy instalacji. W branżowym opracowaniu Stowarzyszenia Branży Fotowoltaicznej i Magazynowania Energii wskazuje się na 1,5 kWh pojemności magazynu na 1 kWp zainstalowanej mocy PV w przypadku wysokiego zużycia energii w ciągu dnia i wyższego poziomu bieżącej autokonsumpcji oraz 2 kWh pojemności magazynu na 1 kWp mocy PV w przypadku niskiego dziennego zużycia energii, ale dużego zapotrzebowania na energię w godzinach wieczornych i nocnych. Warto podkreślić, że w edycji 6.0 programu Mój Prąd sugerowana jest pojemność magazynu energii odpowiadająca 1,5-krotności mocy instalacji fotowoltaiki. Przyjęte ograniczenie może zatem wpływać negatywnie na zainteresowanie produktem jako takim bądź stricte inwestycjami w magazyn energii.
- Wartość Jednostkowej Pożyczki wynosi do 5.000.000,00 zł. Jakkolwiek kwotę tę należy uznać za adekwatną w przypadku obowiązujących w początkowym okresie wdrażania produktu limitów mocy instalacji, tak w świetle ich zniesienia może być niewystarczająca – w szczególności z perspektywy tzw. inwestorów zawodowych. Produkt oferowany w woj. dolnośląskim może przegrywać konkurencję z produktami z tych regionów, w których wartości pożyczek są wyraźnie wyższe.

Wspólne dla obu rodzajów pożyczek:

- Ujęcie w katalogu wskaźników takich, które mogą wpływać na ostateczny profil udzielanych pożyczek. Należy wspomnieć tutaj przede wszystkim o:
  - Wykorzystanych w przypadku pożyczki na efektywność energetyczną wskaźnikach: „Lokale mieszkalne o lepszej udoskonalonej charakterystyce energetycznej” oraz „Budynki publiczne o lepszej charakterystyce

energetycznej [m2]”. Do ich realizacji będą przyczyniać się tylko inwestycje w podnoszenie efektywności energetycznej budynków. Może to wpływać na strategię pośredników finansowych odnośnie udzielania pożyczek dot. oświetlenia ulicznego;

- Przypisanych do pożyczki na OZE wskaźnikach „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej” oraz „Dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii”. Należy zauważyć, że środki pożyczki mogą być przeznaczone również na inwestycje w magazyny energii. Co więcej – tego rodzaju inwestycje są preferowane, na co wskazuje objęcie ich mechanizmem umorzeń. Tymczasem nie przyczyniają się one do realizacji ww. wskaźników. Może to prowadzić do „dyskryminacji” tych wniosków o pożyczkę, które obejmują magazyny energii – zwłaszcza jeżeli pośrednicy będą dostrzegać ryzyko nieosiągnięcia zakładanych wartości ww. wskaźników.
- Relatywnie krótki okres na wydatkowanie środków z pożyczki – dotyczy przede wszystkim pożyczki na OZE, w której termin ten wynosi 90 dni dla inwestycji o mocy do 50kW. Aczkolwiek istnieje możliwość jego przedłużenia w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach (o 90 dni za zgodą pośrednika a ponad ten okres za zgodą BGK) tak bazowym parametrem jest okres 90 dni. Należy uznać, że jest on bardzo krótki, w szczególności w przypadku inwestycji dokonywanych przez podmioty publiczne, które funkcjonują w bardziej ścisłych ramach proceduralnych (np. prawo zamówień publicznych) wpływających negatywnie na czas trwania inwestycji. Parametr ten może odbijać się niekorzystnie na zainteresowaniu produktami ze strony przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego.

## 11. REKOMENDACJE

### 11.1. Produkty finansowe perspektywy finansowej 2021-2027 i 2027+

#### Pożyczka rozwojowa

Pożyczka rozwojowa jest prostym instrumentem adresowanym do firm mającym trudności w dostępie do zewnętrznego kapitału na rozwój. Wysoki popyt na tę pożyczkę potwierdza jej adekwatność do potrzeb rynkowych. Dotychczasowe doświadczenia wdrażania nie wskazują na konieczność dokonywania jakichś korekt w parametrach tego produktu. Jedynym możliwym obszarem korekty wydaje się uspoźnienie przekazu (katalog „preferowanych” typów inwestycji) z rzeczywistą ofertą pożyczki (niezbyt wysokie kwotowo pożyczki na rozwój).

#### Pożyczka na OZE i pożyczki na efektywność energetyczną

Biorąc pod uwagę zaprezentowane wyzwania w odniesieniu do produktów finansowych uruchomionych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej można sformułować następujące rekomendacje:

*W odniesieniu do pożyczek dot. zwiększenia efektywności energetycznej:*

- Rozszerzenie w przypadku Ekopożyczki katalogu podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie również o średnie przedsiębiorstwa;
- Rezygnację z wprowadzonego w pożyczce na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego wymogu by w ramach każdej jednostkowej pożyczki zostały poniesione wydatki na a) ocieplenie przegród (ścian lub stropów lub dachów) lub b) wymianę okien lub drzwi lub c) modernizację systemu wentylacji. Rezygnacja byłaby szczególnie uzasadniona w przypadku budynków zabytkowych
- Takie rozplanowanie naborów wniosków o dofinansowanie w działaniach 2.1 i 2.2 FEDS by nie stanowiły okoliczności utrudniającej budowę portfela przez pośredników finansowych.
- Ewentualne obniżenie wartości docelowych wskaźników „Lokale mieszkalne o lepszej udoskonalonej charakterystyce energetycznej” oraz „Budynki publiczne o lepszej charakterystyce energetycznej [m2]” w sytuacji gdyby ze strony pośredników docierały sygnały, że ograniczają one możliwość udzielania pożyczek dot. oświetlenia ulicznego

*W odniesieniu do pożyczek na OZE*

- Rezygnację z ograniczenia pojemności magazynu energii w [kWh] do mocy zainstalowanej w źródłach odnawialnych i przyjęcie bądź to zasady, że moc magazynu nie powinna przekraczać dwukrotności mocy instalacji, ewentualnie zasady, że powinna być uzasadniona profilem konsumpcji energii u ostatecznego odbiorcy. Można rozważyć również udzielanie pożyczek wyłącznie na magazyny energii.

- Podniesienie wartości jednostkowej pożyczki w przypadku inwestycji zawodowych.
- Wydłużenie podstawowego czasu na wydatkowanie środków.
- Ewentualne obniżenie wartości docelowych wskaźników „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej” oraz „Dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii” w sytuacji gdyby ze strony pośredników docierały sygnały, że ograniczają one możliwość udzielania pożyczek obejmujących inwestycje w magazyny energii.

Wdrożenie rekomendacji byłoby szczególnie zasadne gdyby zasygnalizowane w rozdziale 10 ryzyka, mogące utrudnić wdrażanie produktów, zmaterializowały się stanowiąc zagrożenie niewydatkowania alokowanych na produkty finansowe środków.

#### Perspektywa finansowa 2027+

Jeżeli chodzi o pewne rekomendacje kierunkowe na perspektywę finansową po 2027 r. to warto rozważyć przede wszystkim:

- Dokonywanie oszacowania luki finansowej na podstawie badania ankietowego. Pozwoli to na poznanie struktury luki (wielkościowej, branżowej, terytorialnej) co umożliwi lepsze zaprojektowanie interwencji. Wielkość luki finansowej jest trudna do oszacowania, wrażliwa na przyjęte założenia i ostatecznie niezbyt istotna dla projektujących interwencję po 2027 roku – można się spodziewać, że dostępne środki będą znacznie mniejsze niż rzeczywista luka finansowa.
- Unikanie sytuacji mnożenia produktów finansowych tak by zwiększyć swobodę pośredników w zakresie budowy portfeli. Przykładem w tym zakresie może być połączenie obecnych dwóch produktów dot. inwestycji w OZE w jeden.
- Unikanie wykorzystywania takich wskaźników, które mogą rzutować na profil udzielanych wspieranych pożyczek lub profil ostatecznych odbiorców (np. wskaźniki dot. liczby wspartych podmiotów), względnie określanie ich wartości docelowych na niskich poziomach, pozostawiających pośrednikom wystarczającą swobodę w kształtowaniu polityki inwestycyjnej.
- Szacowanie wartości wskaźnika liczby pożyczek na podstawie trendów w sektorze komercyjnym (średnie wielkości kredytów w danej branży/na dany typ inwestycji). Można założyć, że potrzeby inwestycyjne firm korzystających z kredytów bankowych i tych mających trudności z dostępem do nich są takie same.
- Kształtowanie struktury portfela pośredników finansowych (proporcja dużych pożyczek i mikropożyczek) za pomocą średniej ważonej. Wagi pozwolą na uchwycenie pożądanej proporcji pożyczek dużych do małych pozostawiając elastyczność kształtowania portfela po stronie pośredników finansowych.
- Ograniczenie do minimum nakładanych na ostatecznych odbiorców wymogów dotyczących kształtu/zakresu realizowanych przez nich inwestycji (vide: maksymalna moc magazynu energii czy wymóg realizacji konkretnych działań w ramach pożyczki na efektywność energetyczną).

- Rozróżnienie instrumentów finansowych przeznaczonych w pierwszej kolejności na zmniejszenie luki finansowej od tych, które mają realizować politykę rozwoju. Te ostatnie powinny być wyposażone w odpowiednie zachęty. Tworzenie katalogu "preferowanych" typów inwestycji, bez wprowadzania rzeczywistych preferencji tworzy niespójny przekaz do ostatecznych odbiorców.
- Dalsze stosowanie komponentu umorzeniowego jako zwiększającego atrakcyjność oferowanych produktów. Równocześnie: unikanie umorzeń tam, gdzie efekt zachęty nie jest potrzebny np. w przypadku produktów finansowych skierowanych do przedsiębiorstw w luce finansowej. Umorzenia zmniejszają wolumen środków zwróconych, co jest sprzeczne z jednym z celów polityki wyjścia, którym jest utrzymanie kapitału zwrotnego w obiegu gospodarczym regionu

Katalog propozycji powinien zostać poddany ewentualnej rewizji po zebraniu większych doświadczeń związanych z wdrażaniem produktów finansowych w perspektywie 2021-2027.

### **11.2. Polityka wyjścia z instrumentów finansowych, utworzonych w ramach RPO WD 2014-2020**

Polityka wyjścia została określona w Uchwale Zarządu Województwa Dolnośląskiego z 26.06.2023 r. oraz w „Strategii Inwestycyjnej zarządzania Zasobami Zwróconymi 14-20” będącej narzędziem na rzecz efektywnej realizacji zapisów Polityki wyjścia.

Kluczowe założenia ww. dokumentów są następujące:

- Zgodnie z zapisami art 45 ust. 1 rozporządzenia ogólnego w okresie co najmniej 8 lat po okresie kwalifikowalności środki zwracane będą przeznaczane zgodnie z celami programu lub programów a po tym okresie na realizację celów wynikających z programów rozwoju, o których mowa w Ustawie o polityce rozwoju;
- Środki zwrócone są przekazywane w zarządzanie Dolnośląskiemu Funduszowi Rozwoju sp. z o.o.;
- Strategia Inwestycyjna ma tzw. charakter kroczący - będzie elastycznie dopasowywana do zmieniającego się otoczenia społeczno-gospodarczego oraz stosownie do ocen ZWD dotyczących jej realizacji oraz osiągniętych efektów;
- Przyjęcie linii demarkacyjnej pomiędzy IF FEDS 2021-2027, środkami post-JEREMIE i Zasobami Zwróconymi 14-20, pozwalającej w sposób obiektywny sparametryzować kierunki interwencji publicznej pod względem podmiotowym (ostateczni odbiorcy, typy projektów) oraz przedmiotowym (typy form wsparcia, rodzaje instrumentów, parametry produktów itp.);
- Przyjęcie jako priorytet wykorzystanie środków IF FEDS 2021-2027;
- Zachowanie komplementarności wsparcia publicznego, przede wszystkim poprzez wykorzystanie niekonkurujących ze sobą form wsparcia (dotacji i instrumentów finansowych). Oznacza to m.in. rezygnację z kierowania w tym samym czasie do określonej grupy odbiorców lub na ten sam typ projektów instrumentów finansowych

tego samego rodzaju (pożyczki, poręczenia) o zbliżonych lub identycznych parametrach;

- Wykorzystanie instrumentów finansowych tylko w tych obszarach, gdzie realizowane projekty mogą generować dochody lub oszczędności;

Szacuje się, iż w ramach realizacji ww. polityki wyjścia z IF RPO WD 2014-2020 będzie wycofane ok. 542,7 mln zł.

Dotychczas ze środków zwróconych z perspektywy finansowej 2014-2020 DFR uruchomił Linie finansową na wkład własny dla pośredników finansowych wdrażających instrumenty finansowe z FEDS 2021-2027 oraz produkt Linia reporenczeniowa oferujący poręczenia wadialne, kontraktowe, zabezpieczenia płatności, faktoringowe i gwarancji bankowych.

Rozważając jakie produkty mogłyby zostać uruchomione ze środków zwróconych z perspektywy 2014-2020 należy przede wszystkim mieć na uwadze konieczność uniknięcia konkurencji z produktami oferowanymi obecnie. Produkty wdrażane przez DFR powinny mieć charakter uzupełniający/komplementarny do środków wdrażanych z FEDS 2021-2027. W rozmowie z przedstawicielem DFR zwrócono też uwagę, że ta komplementarność dotyczy również czasowej nieobecności na rynku produktów finansowanych z funduszy europejskich ze względu na ich cykliczność, możliwość wyczerpywania się alokacji pod koniec wdrażania danej perspektywy finansowej. Potrzeby rynku kształtują także zdarzenia nieprzewidziane (jak np. pandemia, czy powódź na Dolnym Śląsku). Dlatego też zwrócono uwagę na budowanie potencjału i zdolności organizacyjnej DFR do elastycznego i szybkiego reagowania na potrzeby rynku.

### Konkurencyjność i luka finansowa

W obszarze wsparcia wzrostu konkurencyjności i zmniejszenia barier w dostępie do finansowania zewnętrznego (luka finansowa) zaproponowane w Strategii inwestycyjnej dotyczącej środków zwróconych 2014-2020 wydają się dobrze odpowiadać na obecne potrzeby rynku:

- W puli proponowanych instrumentów znalazły się instrumenty oferujące poręczenia i reporenczenia. Skierowane są one m.in. do firm szukających poręczeń różnych transakcji rynkowych - niekoniecznie poręczeń kredytowych. Jest to zgodne z zapotrzebowaniem rynkowym. Udział poręczeń wadialnych na przestrzeni ostatnich 10-11 lat zwiększył się z poziomu bliskiego zeru, jeszcze około 2014 roku, do dominującego w 2024 roku (70% łącznej liczby oraz 37% ogólnej wartości umów poręczenia zawieranych rocznie). W ostatnich kilku latach dynamicznie rośnie także udział poręczeń należytego wykonania umowy. Jeszcze w latach 2017-2019 miały one udział wynoszący nie więcej niż 5% (zarówno w liczbie, jak i wartości poręczeń udzielanych w danym roku). W 2024 roku ten udział wzrósł do 22% w łącznej liczbie udzielonych poręczeń i 34% w ich wartości<sup>33</sup>. Poza tym stosowanie instrumentów poręczeniowych jest bardzo efektywne bowiem charakteryzują się one bardzo

---

<sup>33</sup> Rynek lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych w Polsce w 2024 r., KSFP, 2025.

wysokim efektem dźwigni finansowej, kilkukrotnie wyższym niż pożyczki. Wreszcie nie konkurują z ofertą gwarancji de minimis oraz innych produktów portfelowych, udostępnianych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, stanowi silną konkurencję dla oferty funduszy poręczeniowych, dotyczącej rynku kredytów bankowych.

- Pożyczka turystyczna odpowiada na potrzeby związane z terytorialnym zróżnicowaniem struktury gospodarczej regionu. Najniższe wskaźniki poziomu rozwoju sfery gospodarczej wykazują subregiony wałbrzyski, jeleniogórski i legnicko-głogowski<sup>34</sup>. Przy czym dwa z nich: jeleniogórski i wałbrzyski, według SRWD 2030, wykazują jednocześnie wysoką atrakcyjność turystyczną obszaru oraz duży potencjał rozwojowy turystyki, oparty o całoroczną bazę uzdrowiskową i wypoczynkową oraz dużą różnorodność profili leczniczych dolnośląskich uzdrowisk. Dużą koncentracją firm turystycznych i okołoturystycznych cechuje się też miasto Wrocław. To uzasadnia celowość udostępnienia takiego produktu, przy czym takiego produktu nie ma wśród oferowanych z FED 2021-2027, co czyni go komplementarnym do tej oferty.
- Pożyczka obrotowa jest dobrym produktem adresującym potrzeby rozwojowe firm najmniejszych i tych znajdujących się w luce finansowej. Wydaje się, że produkt ten mógłby lepiej adresować te potrzeby, gdyby zawierał komponent inwestycyjny, ograniczony do określonego udziału w kwocie pożyczki.

#### Rozpoczynanie działalności gospodarczej

W proponowanych w omawianej strategii instrumentach znajduje się również instrument pożyczkowy dla osób chcących rozpocząć działalność gospodarczą. Jego profil jest tożsamy z profilem instrumentu RPO WD 2014-2020 finansowanych z PI 8iii (Działanie 8.3). Jego wdrażania nie można uznać za sukces. Przyczyny zostały szczegółowo omówione w rozdziale poświęconym temu instrumentowi. Pozostają one w mocy w stosunku do tego samego instrumentu opisanego w strategii. Nie wynikają one z braku popytu na tego rodzaju wsparcie, ale z mocno zawężonej grupy docelowej i obecności na rynku dobrze rozpoznawalnego i korzystniejszego instrumentu BGK – Wsparcie w starcie. Zatem aby dolnośląska pożyczka na rozpoczęcie działalności gospodarczej spotkała się z zainteresowaniem trzeba przede wszystkim rozszerzyć grupę docelową o osoby poniżej 30 roku życia (stanowią prawie połowę odbiorców pożyczek Wsparcie w starcie) i ewentualnie o osoby pracujące. Z rozmowy z przedstawicielem DFR wynika, że ewentualna zmiana profilu grupy docelowej jest brana pod uwagę.

#### Gospodarka niskoemisyjna

W obszarze gospodarki niskoemisyjnej można rozważyć uruchomienie następujących produktów:

- Pożyczka na efektywność energetyczną, w przypadku której nie obowiązywałby wymóg zwiększenia efektywności o przynajmniej 30% przy jednoczesnym założeniu, że pożyczka nie dotyczyłaby budynków zabytkowych. Produkt ten uzupełniałby dostępne obecnie w regionie pożyczki na efektywność energetyczną. Należy

---

<sup>34</sup> Strategia Rozwoju Województwa Dolnośląskiego 2030, UMWD, 2018.

natomiast mieć na uwadze, że jego równoległe uruchomienie może stworzyć częściową konkurencję z produktami wdrażanymi z FEDS 2021-2027: ostateczni odbiorcy mogliby być bardziej skłonni do realizacji inwestycji, w których nie obowiązują limity dot. wzrostu efektywności energetycznej.

- Pożyczka na dostosowanie się podmiotów do wymogów wynikających z Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1275 z dnia 24 kwietnia 2024 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (np. wymogi dotyczące montażu odpowiednich instalacji wykorzystujących energię słoneczną, minimalne normy charakterystyki energetycznej dla budynków niemieszkalnych). Podstawowym założeniem produktu byłoby objęcie nim również nieruchomości dopiero planowanych do wybudowania. W tym przypadku znakiem zapytania jest ostateczna treść zapisów Krajowego planu renowacji budynków stanowiącego z jednej strony implementację postanowień Dyrektywy, a z drugiej będącego punktem wyjścia do uruchamiania instrumentów wsparcia wdrażanych na szczeblu centralnym. Ponadto rozważane jest uruchomienie w ramach FEDS produktu dot. wsparcia budynków pasywnych.
- Pożyczka pozwalająca na sfinansowanie inwestycji, które nie kwalifikują się do wsparcia w ramach pożyczki na OZE np. inwestycje polegające wyłącznie na zakupie magazynów energii (w pożyczce na OZE mają one jedynie charakter uzupełniający względem inwestycji w OZE) lub inwestycje o wartości powyżej 5 mln zł. Warto natomiast zwrócić uwagę na bardzo wysoką alokację przeznaczoną na pożyczkę na OZE (32,3 mln EUR) tj. prawie trzykrotnie więcej niż w perspektywie 2014-2020. Priorytetem powinny być zatem ewentualne modyfikacje tego produktu, aniżeli uruchamianie w obszarze OZE produktu ze środków zwróconych.

Podsumowując, z uwagi na niski poziom zaawansowania wdrażania produktów finansowych w obszarze gospodarki niskoemisyjnej uruchomionych w ramach FEDS 2021-2027, brak pewności co do ostatecznego kształtu oferty produktów finansowych w Programie oraz trwające prace nad Krajowym planem renowacji budynków zalecić należy wstrzymanie się z uruchamianiem w tym obszarze produktów ze środków zwróconych. Na chwilę obecną nie jest możliwe określenie ich parametrów w taki sposób, który spełniałby wskazany w Strategii Inwestycyjnej zarządzania Zasobami Zwróconymi 14-20 wymóg komplementarności.

#### Nowy produkt finansowy

Wśród instrumentów, które mogłyby zostać rozważone jako kolejne produkty wdrażane na rynku województwa dolnośląskiego w ramach strategii wykorzystania środków zwróconych z perspektywy finansowej 2014–2020, zasadne wydaje się uwzględnienie instrumentu dłużnego dedykowanego startupom technologicznym. Województwo dolnośląskie należy do trzech wiodących regionów w kraju pod względem liczby funkcjonujących startupów oraz wartości transakcji na rynku venture capital<sup>35</sup>. Spółka samorządowa DFR Inwestycyjny Sp. z o.o., wyodrębniona z Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju, pełniła funkcję operatora instrumentu kapitałowego, umożliwiającego obejmowanie udziałów, zakup akcji lub

---

<sup>35</sup> Polskie Startupy. Raport 2024. Fundacja Startup Poland, 2024

finansowanie mieszane – udziałowe i dłużne. Finansowanie kierowane było do startupów znajdujących się w różnych fazach rozwoju: załóżkowej (seed), rozruchu (start-up) oraz ekspansji (later stage). DFR Inwestycyjny wsparła kapitałowo kilkanaście startupów oraz zrealizowała kilka wyjść kapitałowych (exits). Obecnie (od czerwca 2025) operatorem instrumentów kapitałowych jest Lowercap sp. z o. o. DFR ASI spółka komandytowo-akcyjna, która jest następcą prawnym funduszu DFR Inwestycyjny sp. z o. o.

W cyklu rozwojowym startupów występuje tzw. „dolina śmierci” – etap wczesnej obecności przedsiębiorstwa na rynku, w którym kończą się środki pozyskane na etapie załóżkowym, a generowane przychody są jeszcze zbyt niskie i niestabilne, aby stanowiły podstawę wiarygodności kredytowej czy inwestycyjnej. Na tym etapie przedsiębiorstwa najczęściej poszukują pierwszych klientów, rozwijają produkt i uzyskują początkowe przychody, jednak nie spełniają jeszcze kryteriów umożliwiających pozyskanie finansowania bankowego, funduszy kapitałowych lub dotacji. W badaniu Ministerstwa Rozwoju i Technologii (2024)<sup>36</sup> wskazano, że około 40% polskich startupów znajduje się właśnie w tym stadium rozwoju, co potwierdza powszechność zjawiska i uzasadnia potrzebę interwencji ukierunkowanych na finansowanie wzrostowe.

Proponowany **instrument dłużny** mógłby stanowić wsparcie inwestycji rozwojowych startupów technologicznych z województwa dolnośląskiego. Charakteryzowałby się on wyższym poziomem ryzyka niż tradycyjne pożyczki, ze względu na ograniczone możliwości zabezpieczenia zobowiązań przez startupy. Instrument ten mógłby przyjąć formę **venture debt**, stanowiąc uzupełnienie istniejącej oferty wsparcia kapitałowego.

Venture debt to forma finansowania dłużnego przeznaczona dla spółek technologicznych znajdujących się w fazie wzrostu, które posiadają wsparcie funduszy typu venture capital, lecz nie generują jeszcze stabilnych zysków ani nie dysponują znaczącymi aktywami zabezpieczającymi. Finansowanie to ma charakter uzupełniający wobec kapitału własnego i służy wydłużeniu okresu operacyjnego spółki do kolejnej rundy inwestycyjnej lub osiągnięcia kluczowych celów rozwojowych.

Podstawowa różnica między finansowaniem typu venture debt a tradycyjną pożyczką polega na odmiennej strukturze ryzyka i mechanizmie wynagrodzenia. Pożyczkodawca akceptuje wyższe ryzyko kredytowe w zamian za możliwość uzyskania dodatkowego wynagrodzenia w formie tzw. warrantów – prawa do objęcia udziałów lub akcji spółki po ustalonej cenie w przyszłości. W odróżnieniu od klasycznych instrumentów dłużnych, venture debt zazwyczaj nie wymaga zabezpieczeń rzeczowych, a jego warunki spłaty są elastycznie dostosowywane do dynamiki wzrostu przedsiębiorstwa.

Z perspektywy startupów, instrument ten stanowi narzędzie wspierające skalowanie działalności oraz ograniczenie rozwodnienia kapitału własnego przy jednoczesnym pozyskaniu środków na rozwój. W ujęciu systemowym rozwój rynku venture debt przyczynia się do zwiększenia dostępności finansowania dla spółek technologicznych, uzupełniając ofertę klasycznych instrumentów kapitałowych i wzmacniając regionalny ekosystem innowacji

---

<sup>36</sup> Rynek startupów w Polsce. Trendy technologiczne, Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Warszawa, 2024

## 12. Tabela rekomendacji

Tabela 25 Tabela rekomendacji

| Wniosek                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Rekomendacja                                                                                                                                               | Sposób wdrożenia                                                                                                                                                                                                                                  | Adresat           | Termin wdrożenia  | Klasa rekomendacji     | Obszar tematyczny | Program, którego dotyczy rekomendacja |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------|---------------------------------------|
| Dotychczasowe doświadczenia wdrażania pożyczki rozwojowej nie wskazują na konieczność dokonywania jakichś korekt w parametrach tego produktu, szczególnie po obniżeniu w czerwcu 2025 wartości docelowej liczby udzielanych pożyczek. Jedynym możliwym obszarem korekty wydaje się uspoźnienie przekazu (katalog „preferowanych” typów inwestycji) z rzeczywistą ofertą pożyczki (niezbyt wysokie kwotowo pożyczki na rozwój, brak zachęt na niektóre typy projektów). | Dopasowanie katalogu oczekiwanych typów projektów do stosowanych zachęt.                                                                                   | Wypożyczenie oczekiwanych typów projektów w rzeczywiste zachęty mogące mieć wpływ na podaż takich projektów albo usunięcie tych typów projektów z katalogu oczekiwanych typów inwestycji rozwojowych, dla których nie są stosowane żadne zachęty. | IZ FEDS 2021-2027 | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Przedsiębiorczość | FEDS 2021-2027                        |
| Zarówno w poprzedniej jak i obecnej perspektywie finansowej założono, że część przedsięwzięć, monitorowanych odpowiednim wskaźnikiem, będzie miała charakter innowacji. Niewłaściwe                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Oczekiwana struktura udzielonych pożyczek powinna przewidywać, że część pożyczek opisana wskaźnikiem dla pożyczek na innowacyjne przedsięwzięcia musi mieć | Szacowanie wartości docelowej wskaźnika liczby udzielonych pożyczek w strategii inwestycyjnej powinno bazować na analizie trendów w sektorze komercyjnym (średnie wielkości kredytów w danej branży/na dany typ                                   | IZ FEDS 2021-2027 | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Przedsiębiorczość | FEDS 2021-2027                        |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                  |                   |                        |                   |                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------|------------------------|-------------------|---------------------------|
| oszacowanie (przeszacowanie) wskaźnika wartości docelowej liczby udzielonych pożyczek prowadzi do rozdrobnienia jednostkowych pożyczek, które stają się nieadekwatne dla finansowania przedsięwzięć o charakterze innowacyjnym                                                                                                         | większą przeciętnie wartość niż średnia wartość pożyczek w tej części, która jest przeznaczona na „zwykłe” przedsięwzięcia rozwojowe.                                                                                                                                                           | inwestycji) a nie danych monitoringowych z poprzednich edycji instrumentu finansowego. Można założyć, że potrzeby inwestycyjne firm korzystających z kredytów bankowych i tych mających trudności z dostępem do nich są takie same.<br><br>Do kształtowania struktury pożyczek (proporcja „innowacyjnych” pożyczek i „zwykłych” pożyczek) użytecznym narzędziem może być średnia ważona. Wagi pozwolą na uchwycenie pożądanej proporcji pożyczek dużych do małych pozostawiając elastyczność kształtowania portfela po stronie pośredników finansowych. |                                                                  |                   |                        |                   |                           |
| Województwo dolnośląskie należy do trzech wiodących regionów w kraju pod względem liczby funkcjonujących startupów oraz wartości transakcji na rynku venture capital. W cyklu rozwojowym startupów występuje tzw. „dolina śmierci” – etap wczesnej obecności przedsiębiorstwa na rynku, w którym kończą się środki pozyskane na etapie | Proponowany instrument dłużny mógłby stanowić wsparcie inwestycji rozwojowych startupów technologicznych z województwa dolnośląskiego. Charakteryzowałby się on wyższym poziomem ryzyka niż tradycyjne pożyczki, ze względu na ograniczone możliwości zabezpieczenia zobowiązań przez startupy. | Spółka samorządowa Lowercap sp. z o. o. DFR ASI, wyodrębniona z Dolnośląskiego Funduszu Rozwoju, pełni funkcję operatora instrumentu kapitałowego, umożliwiającego obejmowanie udziałów, zakup akcji lub finansowanie mieszane – udziałowe i dłużne. Spółka mogłaby się stać operatorem pożyczki typu venture debt. Podstawowa różnica między                                                                                                                                                                                                           | Zarząd Województwa Dolnośląskiego / Lowercap sp. z o. o. DFR ASI | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Przedsiębiorczość | Środki zwrócone 2014-2020 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                  |                          |                               |                                                  |                       |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------------|-----------------------|
| <p>załączkowym, a generowane przychody są jeszcze zbyt niskie i niestabilne, aby stanowiły podstawę wiarygodności kredytowej (banki) czy inwestycyjnej (Venture Capital). Wśród instrumentów, które mogłyby zostać rozważone jako kolejne produkty wdrażane na rynku województwa dolnośląskiego w ramach strategii wykorzystania środków zwróconych z perspektywy finansowej 2014–2020, zasadne wydaje się uwzględnienie instrumentu dłużnego dedykowanego startupom technologicznym.</p> | <p>Instrument ten mógłby przyjąć formę venture debt, stanowiąc uzupełnienie istniejącej oferty wsparcia kapitałowego.</p> | <p>finansowaniem typu venture debt a tradycyjną pożyczką polega na odmiennej strukturze ryzyka i mechanizmie wynagrodzenia. Pożyczkodawca akceptuje wyższe ryzyko kredytowe w zamian za możliwość uzyskania dodatkowego wynagrodzenia w formie tzw. warrantów – prawa do objęcia udziałów lub akcji spółki po ustalonej cenie w przyszłości.</p> |                                  |                          |                               |                                                  |                       |
| <p>Katalog podmiotów uprawnionych do ubiegania się o wsparcie w przypadku Ekopożyczki został ograniczony do firm mikro i małych. W poprzedniej perspektywie z pożyczki mogły korzystać również firmy średnie i duże. Stanowiły one 1/5 ogółu pożyczkobiorców. Adresatami pożyczki na OZE są również firmy średnie i duże. Wymóg osiągnięcia 30% poziomu wzrostu efektywności</p>                                                                                                          | <p>Rozszerzenie katalogu podmiotów uprawionych do ubiegania się o wsparcie z Ekopożyczki o firmy średnie i duże</p>       | <p>Wprowadzenie odpowiednich zmian w zapisach Strategii Inwestycyjnej oraz metrykach i kartach produktów.</p>                                                                                                                                                                                                                                    | <p>IZ FEDS 2021-2027 / IK UP</p> | <p>I kwartał 2027 r.</p> | <p>Programowa, operacyjna</p> | <p>Przedsiębiorczość, energetyka, środowisko</p> | <p>FEDS 2021-2027</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                         |                                                                                                        |                   |                   |                        |                        |                |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|------------------------|----------------|
| energetycznej ogranicza mocno populację podmiotów, które mogą skorzystać z produktu. Tym samym celowa jest rezygnacja z dodatkowych kryteriów wpływających negatywnie na zmniejszenie liczby potencjalnych pożyczkobiorców.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                         |                                                                                                        |                   |                   |                        |                        |                |
| W pożyczce na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego wprowadzono wymóg by w ramach każdej jednostkowej pożyczki zostały poniesione wydatki na a) ocieplenie przegród (ścian lub stropów lub dachów) lub b) wymianę okien lub drzwi lub c) modernizację systemu wentylacji. Jego spełnienie może być trudne w przypadku budynków zabytkowych gdzie zakres możliwych do realizacji działań z zakresu efektywności energetycznej wymaga uzgodnień z konserwatorem zabytków. W przypadku pozostałych budynków określanie minimalnego zakresu przedmiotowego inwestycji wydaje się zbyt precyzyjne w | Rezygnacja z określania minimalnego katalogu działań jakie muszą zostać sfinansowane z pożyczki na poprawę efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego. | Wprowadzenie odpowiednich zmian w zapisach Strategii Inwestycyjnej oraz metrykach i kartach produktów. | IZ FEDS 2021-2027 | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Energetyka, środowisko | FEDS 2021-2027 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                   |                   |                        |                                           |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|------------------------|-------------------------------------------|----------------|
| kontekście wymogu osiągnięcia 30% wzrostu efektywności energetycznej. Katalog najpotrzebniejszych do podjęcia działań wynika z audytu energetycznego.                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                   |                   |                        |                                           |                |
| W FEDS 2021-2027 przewidziano wsparcie dotacyjne na kompleksową modernizację energetyczną budynków publicznych (działanie 2.1) oraz efektywność energetyczna w budynkach mieszkalnych (działanie 2.2). Podmiotowy i przedmiotowy zakres wsparcia jest tożsamy z tym udzielanym w ramach instrumentów finansowych co stwarza ryzyko konkurencji między dotacjami a produktami finansowymi. | Przyjęcie w związku z wdrażaniem działań 2.1 i 2.2 takich rozwiązań, które pozwolą uniknąć ryzyka konkurencji z produktami finansowymi z działania 2.3. | <p>Rekomendacja może być wdrożona na kilka sposobów:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- demarkacja podmiotowa: dedykowanie wsparcia dotacyjnego tylko określonym grupom podmiotów, które z uwagi na posiadane charakterystyki raczej nie będą zainteresowane korzystaniem z produktów finansowych (np. gminy z wysokim poziomem zadłużenia, gminy dotknięte powodzią)</li> <li>- demarkacja przedmiotowa: ograniczenie wsparcia dotacyjnego tylko do tych typów inwestycji, na które nie ma popytu w przypadku produktów finansowych</li> <li>- demarkacja czasowa: ogłaszanie konkursów dot. wsparcia dotacyjnego w momentach, w których pośrednicy zakończą budowę portfeli</li> </ul> | IZ FEDS 2021-2027 | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Przedsiębiorczość, energetyka, środowisko | FEDS 2021-2027 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                               |                                |                          |                               |                               |                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| <p>Podstawowy czas na wydatkowanie środków w pożyczce na OZE wynosi 90 dni. Dla porównania w przypadku Ekopożyczki jest to 180 dni a w przypadku pożyczki dot. poprawy efektywności energetycznej budynków i oświetlenia ulicznego – 270 dni. W perspektywie finansowej 2014-2020 czas na wydatkowanie wynosił 24 miesiące. Należy uznać, że okres 90 dni jest bardzo krótki, w szczególności w przypadku podmiotów publicznych. Jakkolwiek jest możliwość jego wydłużenia tak wymaga to zgody pośrednika finansowego/BGK co stanowi dodatkową komplikację z punktu widzenia ostatecznego odbiorcy. Ponadto utrudnia to promowanie produktu jako charakteryzującego się długim okresem na wydatkowanie środków.</p> | <p>Wydłużenie w pożyczce na OZE czasu na wydatkowanie środków przynajmniej do 180 dni, a optymalnie do 270 dni w przypadku podmiotów prywatnych i 12 miesięcy w przypadku podmiotów publicznych.</p> | <p>Wprowadzenie odpowiednich zmian w zapisach Strategii Inwestycyjnej oraz metrykach i kartach produktów.</p> | <p>BGK</p>                     | <p>I kwartał 2027 r.</p> | <p>Programowa, operacyjna</p> | <p>Energetyka, środowisko</p> | <p>FEDS 2021-2027</p> |
| <p>Przyjmuje się, że pojemność magazynu energii powinna być od 1,5 do 2 x większa od mocy instalacji. Tymczasem w</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | <p>Dopuszczenie by magazyny energii finansowane z pożyczki miały pojemność</p>                                                                                                                       | <p>Wprowadzenie odpowiednich zmian w metrykach i kartach produktów.</p>                                       | <p>IZ FEDS 2021-2027 / BGK</p> | <p>I kwartał 2027 r.</p> | <p>Programowa, operacyjna</p> | <p>Energetyka, środowisko</p> | <p>FEDS 2021-2027</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                    |                                                                                                                                                |                         |                   |                        |                        |                |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------|------------------------|------------------------|----------------|
| pożyczce na OZE ograniczono pojemność magazynu energii do mocy zainstalowanej w źródłach odnawialnych. Ze strony ostatecznych odbiorców jest popyt na magazyny, których pojemność nie mieści się w przyjętym ograniczeniu.                                                                                                                                                                                                                                                    | nie wyższą niż dwukrotność mocy instalacji.                                                                                                        |                                                                                                                                                |                         |                   |                        |                        |                |
| Wartość Jednostkowej Pożyczki na OZE wynosi do 5.000.000,00 zł. Jakkolwiek kwotę tę należy uznać za adekwatną w przypadku obowiązujących w początkowym okresie wdrażania produktu limitów mocy instalacji, tak w świetle ich zniesienia może być niewystarczająca – w szczególności z perspektywy tzw. inwestorów zawodowych. Produkt oferowany w woj. dolnośląskim może przegrywać konkurencję z produktami z tych regionów, w których wartości pożyczek są wyraźnie wyższe. | Podniesienie górnego limitu pożyczki na OZE do 10 mln zł tj. limitu obowiązującego w niektórych regionach (lubelskie, małopolskie, pomorskie).     | Wprowadzenie odpowiednich zmian w metrykach i kartach produktów.                                                                               | IZ FEDS 2021-2027 / BGK | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Energetyka, środowisko | FEDS 2021-2027 |
| Niektóre wskaźniki przypisane do produktów finansowych mogą rzutować na profil udzielanych pożyczek a w skrajnych przypadkach na ograniczenia wsparcia dla określonych typów inwestycji                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Bieżący monitoring poziomu wartości wskaźników i ich wpływu na strategię działania pośredników finansowych. Redukcja wartości docelowej wskaźników | Wprowadzenie odpowiednich zmian w zapisach Strategii Inwestycyjnej oraz metrykach i kartach produktów oraz umowach z pośrednikami finansowymi. | IZ FEDS 2021-2027       | I kwartał 2027 r. | Programowa, operacyjna | Energetyka, środowisko | FEDS 2021-2027 |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                    |  |  |  |  |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|
| (np. w oświetlenie uliczne, które nie realizuje wskaźników „Lokale mieszkalne o lepszej udoskonalonej charakterystyce energetycznej” oraz „Budynki publiczne o lepszej charakterystyce energetycznej [m2]” czy magazyny energii, które nie realizują wskaźników: „Dodatkowa zdolność wytwarzania energii odnawialnej” oraz „Dodatkowa moc zainstalowana odnawialnych źródeł energii” | jeżeli będzie to uzasadnione wynikami monitoringu. |  |  |  |  |  |  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|--|--|--|--|--|--|