

Rozwój form finansowania projektów zasilanych ze środków Unii Europejskiej

Z badań przeprowadzonych przez IBnGR w ramach projektu finansowanego z grantu Ministerstwa Rozwoju Regionalnego pt. „Wykorzystanie narzędzi finansowych w absorpcji funduszy unijnych i realizacji celów krajowej polityki regionalnej” wynika, że stosunkowo najbardziej popularnym zewnętrznym źródłem finansowania projektów unijnych są kredyty bankowe.

Są one obecnie oferowane przez większość dużych banków uniwersalnych oraz przez banki spółdzielcze. Znaczącą rolę w finansowaniu projektów unijnych odgrywa również państwowy Bank Gospodarstwa Krajowego. Paleta produktów kredytowych związanych z projektami zasilanymi ze środków Unii Europejskiej obejmuje głównie kredyty na wkład własny oraz kredyty pomostowe. Banki oferują również klientom korzystającym z kredytów inwestycyjnych na projekty unijne gwarancje i poręczenia oraz wspomagają obsługę projektów. Coraz częściej pojawiają się pakiety produktów bankowych skierowanych do firm i jednostek samorządu terytorialnego korzystających ze środków unijnych. Obsługa projektów zasilanych ze środków Unii Europejskiej stanowi dzisiaj istotny element bankowości korporacyjnej.

Dotychczas kredyt bankowy był relatywnie łatwo dostępny. Sprzyjała temu liberalna polityka kredytowa banków oraz stosunkowo niewielkie ryzyko dla banków związane z udzielaniem tego typu kredytów. Sytuacja uległa zmianie w związku z kryzysem finansowym, który pojawił się w drugiej połowie 2008 roku. Banki zaostrzyły kryteria przyznawania kredytów i podniosły marże kredytowe. U części banków pojawiły się również kłopoty z dostępem do źródeł finansowania akcji kredytowej. Wpłynęło to na ograniczenie dostępności kredytów.

W obliczu nowej sytuacji na rynku kredytowym szczególnego znaczenia nabierają alternatywne wobec kredytów bankowych formy finansowania projektów zasilanych ze środków Unii Europejskiej.

Ich rola w finansowaniu projektów unijnych w porównaniu z kredytem bankowym jest znacznie mniejsza. Tak jest w przypadku obligacji i leasingu. Wzrost ich znaczenia powinien przyczynić się do poprawy absorpcji środków unijnych w Polsce. Duże nadzieje należy wiązać również z rozszerzeniem systemu zaliczkowania.

Skala wykorzystania obligacji w finansowaniu projektów unijnych jest znacznie mniejsza niż kredytów bankowych. Najbardziej obiecującym kierunkiem rozwoju finansowania projektów

unijnych w oparciu o emisję obligacji są jednostki samorządu terytorialnego. Celem emisji obligacji może być np. sfinansowanie planowanego deficytu budżetowego związanego z koniecznością wniesienia wkładu własnego do projektów realizowanych ze środków UE. Pomimo jednak wzrostu znaczenia obligacji jako źródła finansowania inwestycji realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, ich obecna rola jest niewielka. Do najważniejszych barier utrudniających rozwój rynku obligacji komunalnych w Polsce należy zaliczyć brak sprawnego wtórnego rynku obligacji, niewielkie zainteresowanie tymi obligacjami ze strony inwestorów instytucjonalnych oraz brak doświadczenia samorządów w przeprowadzaniu emisji obligacji.

Tymczasem obligacje mają co najmniej kilka przewag nad finansowaniem za pomocą kredytu bankowego. Do tych przewag można zaliczyć relatywnie dużą swobodę kształtowania struktury i warunków transakcji oraz fakt, że wybór organizatora emisji nie podlega przepisom ustawy o zamówieniach publicznych. Co więcej, obligacje w świetle licznych badań są tańszym źródłem finansowania od kredytu.

Biorąc pod uwagę czynniki fundamentalne (przede wszystkim ogromne potrzeby inwestycyjne krajowych gmin), perspektywy rozwoju obligacji komunalnych w Polsce przedstawiają się optymistycznie. IBnGR szacuje, że relacja wartości obligacji do PKB wzrośnie z obecnych 0,35% do ok. 0,7% na koniec 2013 roku. Dobre perspektywy rozwoju rynku obligacji przemawiają za wzrostem ich znaczenia jako źródła współfinansowania projektów unijnych w najbliższych latach.

Coraz większą rolę w współfinansowaniu projektów unijnych pełni leasing. Pomimo, że na koniec września 2009 roku wartość należności przedsiębiorstw z tytułu kredytów korporacyjnych była blisko 13-krotnie większa niż w przypadku leasingu, to coraz większy odsetek przedsiębiorstw jest zainteresowanych skorzystaniem z leasingu w przypadku finansowania inwestycji pochodzących ze środków unijnych.

Potrzeba szerszego wykorzystania usług leasingowych w współfinansowaniu projektów unijnych została dostrzeżona przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Leasing został bowiem wpisany do „Krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013” jako wydatek kwalifikujący się do współfinansowania, w części obejmującej spłatę kapitału przedmiotu leasingowego.

Wytyczne Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, w zakresie kwalifikowalności wydatków leasingowych, zostały wprowadzone do wszystkich programów operacyjnych – na szczeblu krajowym i regionalnym.

W porównaniu z poprzednim okresem programowania, dokonano szeregu zmian w kierunku upowszechnienia leasingu jako formy współfinansowania inwestycji ze środków unijnych. Niemniej jednak, w praktyce okazało się, że są one niewystarczające. Obecny system refundacji kosztów, wynikających z umowy leasingu, nie odpowiada bowiem oczekiwaniom potencjalnym beneficjentów. Leasing jest bowiem uznawany za mniej atrakcyjne i droższe źródło finansowania inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych niż kredyt. Usunięcie obecnie występujących barier powinno iść w kierunku zmiany podejścia do leasingu i traktowania go na równi z kredytem.

W przypadku bowiem zakupu środka trwałego (np. maszyny) z wykorzystaniem środków unijnych, o wartości łącznej refundacji decyduje sposób finansowania – wyższa będzie przy wykorzystaniu kredytu a niższa przy leasingu.

W opcji z wykorzystaniem kredytu bankowego, projektem jest dana inwestycja na zakup środka trwałego, a potencjalnemu beneficjentowi cała kwota dotacji refundowana jest po zakończeniu inwestycji, czyli po zakupie np. maszyny. Beneficjent otrzymuje zatem jednorazowy zwrot dotacji, po dostarczeniu faktury i dowodu przełania środków za zakup maszyny.

W przypadku natomiast leasingu projektem jest umowa leasingu. W konsekwencji dofinansowaniem są objęte tylko poszczególne raty leasingowe. Beneficjent może zatem liczyć na refundowanie, co sześć miesięcy, jedynie zapłaconych w poprzednich sześciu miesiącach rat kapitałowych. Uwzględniając przepływ pieniądza w czasie, wybór opcji finansowania inwestycji leasingiem jest znacznie bardziej niekorzystny w przypadku projektów unijnych.

Z tego też względu, niski obecnie odsetek przedsiębiorstw decyduje się na wykorzystanie leasingu, co ogranicza stopień zaangażowania firm leasingowych w proces wydatkowania funduszy unijnych. Zmiana w wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków w programach operacyjnych, polegająca na dopuszczeniu możliwości jednorazowej wypłaty środków, odblokowałaby przepływ pieniędzy dla beneficjentów - leasingobiorców.

Należy podkreślić, że Ministerstwo Rozwoju Regionalnego podjęło w I połowie 2009 roku kroki zmierzające do usprawnienia wykorzystania leasingu. Otrzymanie jednorazowej

refundacji kosztów zakupu środków trwałych na podstawie faktury zakupowej jest jednak obecnie możliwe jedynie w programie operacyjnym Infrastruktura i Środowisko, pomimo dopuszczenia takiego rozwiązania przez MRR we wszystkich programach. Z punktu widzenia sektora przedsiębiorstw ważne byłoby wprowadzenie analogicznych zmian w programie Innowacyjna Gospodarka. Strona rządowa argumentuje brak stosownych rozporządzeń w zakresie refundacji kosztów leasingu, szerszym i prostszym dostępem do systemu zaliczkowego.

Z punktu widzenia gospodarki, celowe jest usunięcie barier pozwalających na równe traktowanie usług leasingowych i kredytowych. Odblokowanie wykorzystania usług leasingowych w procesie absorpcji funduszy unijnych przyniesie wymierne korzyści wszystkim zainteresowanym i zaangażowanym stronom.

Jedną z alternatywnych metod finansowania projektów unijnych jest skorzystanie z systemu zaliczkowania. System ten został wprowadzony już w 2007 roku, jednak możliwość skorzystania z tej formy finansowania ograniczona była do wąskiej grupy beneficjentów (w tym przede wszystkim podmiotów prowadzących działalność nie nastawioną na zysk). Dopiero wprowadzona w lutym 2009 roku w ramach pakietu antykrzysowego MRR nowelizacja umożliwiła dostęp do zaliczek wszystkim beneficjentom, bez względu na formę prawną oraz rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Dodatkową zmianą mającą na celu ułatwienie dostępu do systemu zaliczkowania było podwyższenie limitu dofinansowania, dla którego możliwe jest zabezpieczenie w formie weksła *in blanco* z 1 do 4 mln euro (luty 2009), a następnie z 4 mln euro do 10 mln euro (lipiec 2009).

Pomimo wprowadzonej w 2009 roku liberalizacji zasad korzystania z systemu zaliczkowania, skala wykorzystania tej formy finansowania jest wciąż relatywnie niewielka. Zgodnie z danymi przekazanymi przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w okresie od uruchomienia programów operacyjnych do końca września 2009 roku, łączna kwota zaliczek przekazanych beneficjentom wyniosła niespełna 5,4 mld zł, z czego ponad 80% przypadało na programy krajowe, a niewiele ponad 19% na regionalne programy operacyjne.

Jak pokazują bowiem badania przeprowadzone przez PKPP Lewiatan istnieją liczne bariery utrudniające beneficjentom dostęp do tej formy finansowania projektów unijnych. Do podstawowych czynników powodujących relatywnie niewielką skalę wykorzystania systemu zaliczkowego należy niska przejrzystość informacyjna oraz konieczność spełnienia licznych wymogów formalnych. Istotnymi czynnikami ograniczającym wykorzystanie systemu

zaliczkowego jest również relatywnie niska kwota dotacji możliwa do wypłacenia w formie zaliczki, jak również niska wartość pojedynczych transz.

Należy jednak oczekiwać, że wraz z eliminacją istniejących barier oraz wprowadzeniem kolejnych ułatwień przez MRR, poszerzy się również krąg beneficjentów finansujących projekty z wykorzystaniem systemu zaliczkowego.

Stopień wykorzystania kapitału pożyczkowego w finansowaniu projektów zasilanych ze środków UE jest w Polsce relatywnie niski. Spośród zewnętrznych źródeł finansowania relatywnie największe znaczenie ma kredyt bankowy. Inne formy finansowania mają obecnie znacznie mniejsze znaczenie.

Związane jest to z licznymi barierami utrudniającymi wykorzystanie innych form finansowania projektów unijnych. Część z nich została usunięta. Ułatwiono bowiem dostęp do leasingu, czy systemu zaliczkowania. Do wzrostu znaczenia obligacji jako formy finansowania projektów unijnych powinno przyczynić się powstanie we wrześniu 2010 roku wtórnego rynku obligacji.

Istnieją jednak nadal bariery, które ograniczają możliwości wykorzystania alternatywnych wobec kredytu bankowego form finansowania projektów unijnych. Tymczasem zwiększenie roli leasingu i obligacji oraz szersze wykorzystanie systemu zaliczkowania powinno w opinii IBnGR usprawnić proces absorpcji środków unijnych przez Polskę i przynieść wymierne korzyści polskiej gospodarce.

Projekt realizowany w ramach konkursu dotacji organizowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, współfinansowanego ze Środków Unii Europejskiej w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna.