

Rola banków w absorpcji funduszy pomocowych w Polsce, Hanna Wiecka

Korzyści dla procesu absorpcji jakie niesie ze sobą udział banków w systemie wdrażania funduszy pomocowych jest wiele. System bankowy dysponuje bardzo dużym kapitałem ludzkim i finansowym, który stanowi istotną część systemu wdrażania funduszy unijnych w Polsce. Jest on niezbędny do poprawnego funkcjonowania systemu absorpcji środków pomocowych. Sektor bankowy dysponuje siecią ok. 10 tys. placówek zaangażowanych w obsługę projektów unijnych oraz dużą liczbą wykwalifikowanych pracowników, z których ok. 10% tj. ok. 16 tys. specjalistów jest zaangażowanych w proces absorpcji funduszy unijnych¹. Przeszkolenie tak dużej ilości osób generuje poważne koszty dla banków. Poprzez obsługę klientów, świadczenie usług doradczych, organizację spotkań, seminariów i szkoleń dla klientów pełni on funkcję informacyjno-edukacyjną.

Jednak przede wszystkim banki są źródłem kapitału finansowego niezbędnego do realizacji projektów strukturalnych. Z oferty banków w zakresie obsługi projektów unijnych mogą korzystać różnej wielkości przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego (JST), instytucje pozarządowe, sektor rolniczy i inne.

Banki, poprzez prefinansowanie części pomostowej projektu i finansowanie wkładu własnego beneficjenta, umożliwiają korzystanie z pomocy podmiotom nie posiadającym wystarczających środków na finansowanie całego projektu lub nie posiadających wymaganego wkładu własnego. Dotyczy to jednak przedsiębiorstw, które posiadają zdolność kredytową i majątek mogący być zabezpieczeniem kredytu. Banki rzadko finansują inwestycje realizowane przez podmioty nowe oraz takie, które nie posiadają znaczącego majątku własnego. Najczęściej są to mikroprzedsiębiorstwa. Taka sytuacja nie służy realizacji celów polityki strukturalnej. Brak możliwości otrzymania kredytu na projekt strukturalny przez niektóre podmioty oznacza dla nich brak możliwości ubiegania się o dotację, a w konsekwencji pogorszenie ich pozycji konkurencyjnej.

Dostępność kredytów na cele strukturalne jest jednak większa niż dostępność zwykłych kredytów inwestycyjnych, dzięki wykorzystaniu przez banki cesji praw wierzytelności i uznaniu jej przez część banków za wystarczające zabezpieczenie części pomostowej kredytu. Im polityka kredytowa banków jest łagodniejsza, tym banki bardziej przyczyniają się do optymalnego podziału środków pomocowych zgodnego z celami polityki strukturalnej. Poprzez zmniejszanie barier dostępu do kapitału np. łagodzenie polityki w zakresie udzielania i zabezpieczania kredytów pomostowych banki umożliwiają dostęp beneficjentów do środków pomocowych.

Poprzednia perspektywa finansowa była dla wszystkich stron zaangażowanych w absorpcję środków strukturalnych okresem „uczenia się” i zdobywania doświadczeń. Dotyczy to zarówno instytucji wdrażających fundusze strukturalne, beneficjentów, jak i banków, które w istotny sposób przyczyniły się do absorpcji funduszy unijnych. Mimo wielu problemów towarzyszących wdrażaniu środków strukturalnych fundusze przeznaczone dla Polski zostały niemalże wykorzystane. Dlatego można już dokonać wstępnego podsumowania zaangażowania banków w finansowanie projektów unijnych realizowanych ze środków przeznaczonych dla Polski w perspektywie finansowej 2004-2006.

W latach 2004-2007 banki komercyjne udzieliły ok. 8,7 tys. kredytów finansujących projekty unijne. IBnGR szacuje, że w latach 2004-2007 co 10-ty projekt realizowany przy pomocy środków unijnych jest/był współfinansowany przez banki komercyjne.

W 2007 roku banki komercyjne udzieliły około 1450 kredytów na finansowanie projektów realizowanych w ramach polityki strukturalnej UE. Liczba kredytów zmniejszyła się w

¹ Banki pożyczą 10 mld zł rocznie pod unijne inwestycje, Gazeta Prawna, Nr 62 (2184), 28-30 marca 2008r.

stosunku do roku poprzedniego ze względu na ograniczoną dostępność funduszy strukturalnych z poprzedniej perspektywy finansowej UE i przesunięcie rozpoczęcia wdrażania środków strukturalnych nowej perspektywy finansowej na 2008 rok. Naturalnie zmniejszyła się także całkowita wartość udzielonych kredytów. W 2007 roku wyniosła ona 2,2 mld zł.

Rok 2007 był rokiem poświęconym na rozliczanie projektów oraz przygotowanie do nowej perspektywy finansowej. Niewiele pozostało możliwości finansowania projektów ze środków na lata 2004-2006, a nowe programy operacyjne nie zostały jeszcze uruchomione. Dlatego w 2007 roku liczba udzielonych kredytów uległa znacznemu spadkowi. Rok 2008 będzie natomiast rokiem rozpoczęcia wdrażania środków nowej perspektywy finansowej. W nowej perspektywie finansowej banki komercyjne będą udzielały rocznie ponad dwa razy więcej kredytów finansujących projekty unijne niż w latach 2005-2006 (poza rokiem 2008, w którym wartość udzielonych kredytów będzie mniejsza ze względu na uruchamianie w tym roku programów i działań). Jednocześnie wzrasta średnia wartość kredytów. Wzrost średniej wartości kredytu unijnego jest spowodowany wzrostem udziału kredytów dla jednostek samorządu terytorialnego oraz dużych przedsiębiorstw w strukturze klientów zaciągających kredyty finansujące projekty unijne. Największe nasilenie udzielania kredytów finansujących projekty unijne w nowej perspektywie finansowej będzie przypadać na lata 2009-2011. W tym czasie spodziewane jest bowiem nasilenie realizacji projektów o znaczeniu krajowym znajdujących się na listach indywidualnych projektów kluczowych (tzn. projektów, które będą mogły uzyskać unijne dofinansowanie bez konieczności ubiegania się o środki w trybie konkursowym oraz projektów wspierających realizację EURO 2012). W tym okresie średnia wartość projektów przypuszczalnie będzie znacznie wyższa niż w 2008 roku. Od 2012 roku wartość udzielanych kredytów finansujących projekty unijne i średnia wartość projektów powinna się ustabilizować.

Wartość udzielanych kredytów na cele unijne powinna wzrastać aż przekroczy 10 mld zł rocznie. Do końca 2012 roku banki komercyjne udzielały ok. 22 tys. kredytów na cele unijne. Łączną ich kwotę IBnGR szacuje na 37 mld zł.

Tablica A

Kredyty finansujące projekty unijne w latach 2004-2012 udzielone przez banki komercyjne

Wyszczególnienie	Szacunki				Prognozy	
	2004	2005	2006	2007	2008	2012
Liczba kredytów finansujących projekty unijne udzielone w kolejnych latach (w szt.)	1500	2800	3000	1450	2300	5500
Wartość kredytów finansujących projekty unijne w kolejnych latach (mld zł)	0,8	2,6	3,1	2,2	3,3	8,5
Średnia wartość kredytów finansujących projekty unijne (tys. zł)	530	930	1030	1500	1440	1550

Źródło: IBnGR

Na rynku kredytów finansujących projekty unijne są aktywne także banki spółdzielcze. Udzielają one dużej ilości kredytów na stosunkowo małe kwoty. Głównymi klientami banków spółdzielczych są rolnicy oraz lokalne przedsiębiorstwa sektora MSP. Średnia wartość kredytu udzielanego przez banki spółdzielcze na cele unijne jest znacznie mniejsza niż kredytów finansujących projekty unijne udzielanych przez banki komercyjne.

W latach 2004-2007 banki spółdzielcze udzieliły łącznie prawie 4700 kredytów na cele unijne, co zwiększyło ich akcję kredytową o 950 mln zł.

Aktywność banków spółdzielczych w zakresie finansowania projektów unijnych w perspektywie finansowej 2007-2013, podobnie jak banków komercyjnych, ulegnie zwiększeniu. Liczba udzielanych rocznie kredytów docelowo podwoi się, a roczna wartość udzielanych kredytów wzrośnie prawie do 700 mln. Średnia wartość kredytów według przewidywań banków będzie się z czasem zwiększać, ale nadal pozostanie dość niska w stosunku do średniej wartości kredytów finansujących projekty unijne udzielanych przez banki komercyjne.

Tablica B

Kredyty finansujące projekty unijne w latach 2004-2012 udzielone przez banki spółdzielcze

Wyszczególnienie	Szacunki				Prognozy	
	2004	2005	2006	2007	2008	2012
Liczba kredytów finansujących projekty unijne udzielone w kolejnych latach (w szt.)	950	970	1700	900	3100	2800
Wartość kredytów finansujących projekty unijne w kolejnych latach (mld zł)	0,2	0,24	0,32	0,18	0,65	0,70
Średnia wartość kredytów finansujących projekty unijne (tys. zł)	210	247	190	200	210	250

Źródło: IBnGR

Kredyty finansujące projekty unijne (pomostowe i finansujące wkład własny beneficjenta) w relatywnie krótkim okresie stały się częścią bankowości korporacyjnej w Polsce. Wolumen kredytów finansujących projekty unijne udzielonych przez banki komercyjne stanowił 20% przyrostu należności przedsiębiorstw w 2006 roku. W 2007 roku wskaźnik ten wyniósł tylko 6,5% ze względu na wykorzystanie zdecydowanej większości środków perspektywy finansowej 2004-2006 w poprzednich latach oraz skokowy wzrost kredytów dla przedsiębiorstw w 2007 roku. Można spodziewać się, że wskaźnik ten będzie rósł w następnych latach. Według przewidywań IBnGR w 2012 roku może on wynieść około 26%. Suma kredytów finansujących projekty unijne udzielonych w latach 2004-2007 wyniosła tylko 10 mld zł. Ich relacja do kredytów ogółem udzielonych przedsiębiorstwom przez banki krajowe na koniec 2007 roku wyniosła ok. 6%. Jednakże w najbliższych latach wolumen tych kredytów zwiększy się kilkukrotnie, a finansowanie projektów unijnych przez banki będzie przyczyniało się do wzrostu zadłużenia przedsiębiorstw w bankach.

Tabela C

Należności banków krajowych od przedsiębiorstw z tytułu kredytów, stan na koniec roku

Lata	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kredyty udzielone przedsiębiorstwom (w mld)	122,9	139,7	173,4	205,5	231,5	254,6	287,1	322,5
Przyrost kredytów udzielonych przedsiębiorstwom w stosunku do roku poprzedniego (w mld)	bd	16,8	33,7	32,1	26,0	23,1	32,5	35,4

Źródło: M. Gronicki, Makroekonomiczne uwarunkowania rozwoju banków do 2012 roku, materiał powielony, IBnGR, Gdańsk, kwiecień 2008

W latach 2004-2007 zostało podpisanych ok. 87 tys.² umów o dotację z beneficjentami na kwotę 34 mld zł. Zaangażowanie banków w proces wdrażania środków przyczyniło się do zwiększenia ich absorpcji. Banki komercyjne łącznie z bankami spółdzielczymi brały udział w finansowaniu 15% wszystkich realizowanych projektów strukturalnych. Od banków komercyjnych pochodzi ok. 12% kapitału przeznaczanego do prefinansowania części projektu objętej dotacją ze środków unijnych. Bank Gospodarstwa Krajowego udzielił kredytów na prefinansowanie projektów unijnych na kwotę 9,2 mld zł³, czyli ok. 13% wartości przyznanych dotacji. Można też oszacować udział finansowania projektów strukturalnych przez firmy leasingowe na ok. 2%. Pozostałe 71% środków finansujących projekty strukturalne pochodzi ze środków budżetowych oraz od podmiotów prywatnych. Szczegółowe źródła tych środków nie są jednak znane.

Firmy leasingowe w zakresie obsługi projektów strukturalnych oferują:

- leasing operacyjny,
- leasing finansowy,
- leasing zwrotny.

Mogą one występować w opcji refundacji leasingodawcy i w opcji refundacji leasingobiorcy. Włączenie w system absorpcji możliwości finansowania projektów przez leasing umożliwia szerszej grupie beneficjentów realizację projektów i korzystanie z pomocy publicznej. Niestety wykorzystanie leasingu w finansowaniu projektów strukturalnych jest na bardzo niskim poziomie. W ostatnim naborze wniosków SPO WKP 2.2.1. udział finansowania projektów leasingiem wynosił ok. 2,5%⁴.

Powodem niskiej popularności finansowania projektów unijnych przez leasing jest fakt, że jako koszt kwalifikowany zaliczone mogą być tylko raty leasingu. Ponadto w przypadku działania 2.3. SPO WKP za pomocą leasingu można było sfinansować jedynie nowe środki trwałe. Dodatkowym utrudnieniem wykorzystania leasingu do finansowania projektów strukturalnych w perspektywie 2004-2006 jest to, że leasing jest rozciągnięty w czasie, co powoduje przedłużenie rozliczenia projektu lub zmusza do refundacji tylko tej części rat, które mieszczą się w okresie realizacji projektu.

Mimo wysiłków oraz nakładów ponoszonych w związku z obsługą projektów unijnych udział banków i firm leasingowych w finansowaniu projektów unijnych jest dość niski. Sektor bankowy napotyka na bariery utrudniające działalność banków w tym zakresie. Bariery wymieniane przez banki komercyjne i spółdzielcze są ze sobą zbieżne. Nie zmieniają się one znacząco z upływem czasu i mimo prac Ministerstwa Rozwoju Regionalnego upraszczających system wdrażania i ułatwiających dostęp beneficjentów do środków strukturalnych.

² Dane Ministerstwa Rozwoju Regionalnego

³ Dane Banku Gospodarstwa Krajowego, Departament Wspierania Rozwoju Regionalnego

⁴ Dane PARP, Wyniki poddziałania 2.2.1. SPO WKP, ostatnia runda

Tablica D

Bariery większego zaangażowania banków komercyjnych i spółdzielczych w absorpcję funduszy strukturalnych, w %

Czynnik	Banki komercyjne	Banki spółdzielcze
Zmienność i niejednoznaczność systemu formalnego w zakresie aplikowania i oceny wniosków	23,6	20,9
Niska zdolność kredytowa potencjalnych beneficjentów	18,2	14,6
Niska skuteczność aplikowania	17,3	18,3
Niski udział środków własnych potencjalnych beneficjentów	12,7	12,8
Ryzyko niespłacenia kredytu pomostowego	7,3	8,2
Inne procedury Banku w stosunku do procedur współfinansowania projektów ze środków unijnych	6,4	4,1
Zbyt niska dochodowość dla banku finansowania projektów unijnych	3,6	3,4
Słabe korzystanie banku z FPU	1,8	5,5
Inne	9,1	12,2

Zródło: Opracowanie własne na podstawie badań ankietowych 17 banków komercyjnych przez banków spółdzielczych przeprowadzonych przez IBnGR, luty-marzec 2008 r.

Zarówno dla banków komercyjnych jak i spółdzielczych największą barierą ich zaangażowania w absorpcję funduszy strukturalnych jest aspekt związany z systemem wdrażania. Banki spółdzielcze i komercyjne jako najważniejszy czynnik hamujący ich zaangażowanie w absorpcję funduszy strukturalnych wskazały zmienność i niejednoznaczność systemu formalnego w zakresie aplikowania i oceny wniosków.

Drugim czynnikiem najbardziej hamującym zaangażowanie banków w proces absorpcji środków unijnych jest niska skuteczność aplikowania. Wynika ona najczęściej ze składania przez beneficjentów niedopracowanych wniosków.

Obok nich, barierami wskazywanymi głównie przez banki komercyjne jest niska zdolność kredytowa i niski udział środków własnych potencjalnych beneficjentów.

Niektóre banki komercyjne i spółdzielcze wskazują ryzyko związane z kredytami pomostowymi jako czynnik ujemnie wpływający na ich zaangażowanie w obsługę projektów unijnych. Z badań IBnGR wynika jednak, że poziom zagrożonych (poniżej standardu, wątpliwych i straconych) kredytów finansujących projekty unijne (kredytów pomostowych oraz kredytów inwestycyjnych finansujących wkład własny beneficjenta) banków komercyjnych kształtuje się na poziomie poniżej 1,5%, a wśród banków spółdzielczych jest bliski 0%. Oznacza to, że kredyty te są znacznie bezpieczniejsze niż standardowe kredyty inwestycyjne.

Większość zgłaszanych czynników hamujących dotyczy systemu wdrażania. Wskazuje to na ogromną wagę ustabilizowania i uproszczenia systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Postulaty zgłaszane przez różne środowiska zaangażowane w absorpcję funduszy unijnych w zakresie uproszczenia systemu wdrażania i ułatwienia dostępu do środków strukturalnych zostały uwzględnione w pracach Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Doświadczenie nabyte przez beneficjentów, sektor bankowy oraz instytucje wdrażające w ciągu pierwszych lat funkcjonowania funduszy strukturalnych w Polsce przyczyniły się do znacznego usprawnienia wykorzystania środków z perspektywy finansowej 2004-2006, ale także wpływają pozytywnie na budowę i funkcjonowanie systemu wdrażania środków dostępnych w latach 2007-2013. W perspektywie finansowej 2007-2013 można spodziewać się przyspieszenia procesu ubiegania się o dofinansowanie oraz rozliczania projektów. Służyć temu będzie systematyczne zwiększanie zatrudnienia w administracji rządowej zaangażowanej we wdrażanie funduszy strukturalnych w Polsce oraz zwiększenie wynagrodzeń pracowników zajmujących się zarządzaniem środkami unijnymi. Celem tych zmian jest m.in. zmniejszenie rotacji pracowników administracji, co powinno służyć przyspieszeniu prac administracji.

Dotychczas wprowadzone zmiany w systemie wdrażania bez wątpienia są potrzebne ale nie są z pewnością jedynymi inicjatywami, które mogą wpływać na absorpcję funduszy pomocowych. Do dalszego rozwój systemu finansowania projektów strukturalnych i poprawy absorpcji środków pomocowych niezbędne jest zwiększenie udziału banków oraz firm leasingowych w systemie absorpcji.