

Rola instytucji finansowych w unijnej perspektywie finansowej 2014-2020

Jakub Fulara

Bank Pekao SA

Biuro Funduszy Unii Europejskiej

oraz Programów Publicznych

Spis treści

Wstęp	1
Wykorzystanie środków publicznych przez polskie przedsiębiorstwa	2
Korzystanie przez firmy z zewnętrznych źródeł finansowania	5
Finansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych	6
Ocena dostępności zewnętrznego finansowania i ocena usług bankowych	7
System dotacyjny w latach 2007-2013 – analiza doświadczeń	8
Wsparcie z międzynarodowych i krajowych instytucji finansowych	9
Korzyści z przejścia na zwrotne instrumenty	10
Podsumowanie	12

Wstęp

Zgodnie z propozycjami Komisji Europejskiej, w programach Unii Europejskiej współfinansowanych z funduszy strukturalnych w ramach budżetu 2014 – 2020 dużo większe znaczenie niż dotychczas mają mieć różnego rodzaju instrumenty finansowe¹. Podkreślony został przede wszystkim aspekt efektywności tych instrumentów. Cechą instrumentów finansowych jest bowiem możliwość ich wielokrotnego wykorzystania, a także efekt dźwigni finansowej, dzięki któremu środki publiczne przeznaczone na te instrumenty mogą generować wielokrotnie większe zasoby finansowe do wykorzystania przez beneficjentów. Komisja wskazuje, że

¹ *Polityka spójności UE na lata 2014–2020: propozycje legislacyjne,*

http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_pl.cfm

„Instrumenty finansowe stanowią efektywny sposób na wykorzystywanie zasobów polityki spójności w dążeniu do osiągnięcia celów strategii Europa 2020.”²

Nie oznacza to oczywiście całkowicie odejścia od systemu grantowego, który dominował do tej pory. „W przypadku środków dla firm wprost mówi się, że dla prostych projektów inwestycyjnych będą stosowane zwrotne instrumenty finansowe, granty bezzwrotne mają być zarezerwowane wyłącznie dla projektów wysoko innowacyjnych, gdyż tego rodzaju inwestycje mogą mieć problem z uzyskaniem finansowania zwrotnego.”³

Jednym z głównych beneficjentów programów wykorzystujących instrumenty finansowe będą polskie przedsiębiorstwa z sektora MŚP. Jednocześnie wzrost znaczenia instrumentów finansowych w dystrybucji finansowych środków publicznych powoduje zwiększenie roli instytucji finansowych, w tym sektora bankowego.

Jednym z najważniejszych zadań zarówno środków publicznych, jak i sektora finansowego jest dostarczenie kapitału do finansowania przedsięwzięć rozwojowych przedsiębiorstw. W tym kontekście istotne staje się pytanie jaki jest najważniejszy cel instrumentów zwrotnych w najbliższych latach budżetowych Unii Europejskiej, a co za tym idzie jaka będzie i powinna być rola instytucji finansowych takich jak banki. Zanim spróbujemy odpowiedzieć na to pytanie warto przyrzeć się najpierw jak do tej pory polskie firmy wykorzystywały wsparcie publiczne i w jakiej formie, a także jak korzystają generalnie z zewnętrznych źródeł finansowania. Analiza tych aspektów zostanie omówiona na podstawie wyników przeprowadzanego corocznie od 2010 roku przez Bank Pekao SA Raportu o sytuacji mikro i małych firm w Polsce⁴.

Wykorzystanie środków publicznych przez polskie przedsiębiorstwa

Najbardziej liczną grupą polskich firm są mikro i małe przedsiębiorstwa. Stanowią one 99% wszystkich podmiotów gospodarczych w Polsce, zatrudniają 4,5 mln osób i generują 37% PKB. Takich firm działających aktywnie jest 1,7 mln. Zgodnie z wynikami Raportu o sytuacji mikro i małych firm w 2011 r., od momentu wejścia Polski do Unii Europejskiej 11% mikro i małych przedsiębiorstw⁵ skorzystało z programów pomocowych, zarówno finansowanych ze środków Unii Europejskiej, jak i krajowych. Oznacza to, że ze wsparcia publicznego mogło skorzystać około 200 tysięcy mikro i małych firm. 48% z nich przeznaczyło środki pomocowe na realizację inwestycji w środki trwałe.

Dominującą formą wsparcia były do tej pory bezzwrotne dotacje (66% firm skorzystało ze wsparcia właśnie w takiej formie), udział zwrotnych instrumentów finansowych był niewielki. Wynika to z faktu, że gros programów unijnych i krajowych w latach 2004-2013 działało i działa na zasadzie systemu dotacyjnego. Z możliwości uzyskania wsparcia na alternatywnych zasadach, a więc z preferencyjnych kredytów skorzystało 8% z firm.

² *Instrumenty Finansowe W Polityce Spójności Na Lata 2014-2020*,
http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_pl.cfm

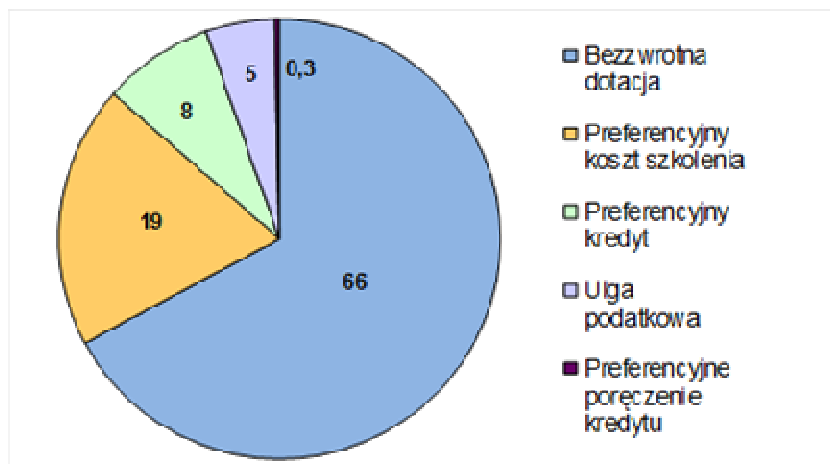
³ Tomasz Kierzkowski, *Zwrotne instrumenty finansowe w ramach programów operacyjnych na lata 2014-2020 – proponowany model funkcjonowania poręczeń portfelowych oraz preferencyjnych kredytów*, Ekspertyza dla Konfederacji Lewiatan, 16 kwietnia 2012,
http://konfederacjalewiatan.pl/opinie/aktualnosci/2012/1/jak_zaprojektowac_instrumenty_zwrotne_w_programach_operacyjnych_na_lata_21422

⁴ *Raport o sytuacji mikro i małych firm*, Bank Pekao, edycje 2010-2013, <http://www.pekao.com.pl/mis> ; Raport przeprowadzany jest na grupie około 7 tysięcy właścicieli mikro i małych przedsiębiorstw.

⁵ Mikro przedsiębiorstwa w Raporcie rozumiane są jako przedsiębiorstwa zatrudniające do 9 pracowników, a Małe firmy jako przedsiębiorstwa zatrudniające do 49 pracowników

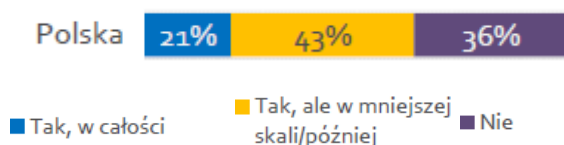
Znikoma liczba firm (poniżej 1%) zadeklarowała, że korzystała z preferencyjnego poręczenia kredytu. Wiele jednak firm realizujących inwestycje nie traktowało w ubiegłych latach poręczenia jako formy wsparcia na preferencyjnych zasadach, ponieważ dostępne wcześniej poręczenia były udzielane na zasadach zbliżonych do rynkowych i z tego powodu dość kosztowne.

Forma otrzymanego wsparcia z programów pomocowych



W badaniu zadano także pytanie, czy faktycznie środki pomocowe były niezbędne do realizacji ich inwestycji. Celem tego pytania było zbadanie jaki odsetek firm, które skorzystały ze środków pomocowych rzeczywiście tej pomocy potrzebował. 21% respondentów stwierdza, że zrealizowałyby swoje inwestycje bez udziału środków pomocowych, szczególnie z branży budowlanej - tutaj 39% firm zrealizowałoby swoje inwestycje w całości bez wsparcia publicznego. Wynik badania pokazuje, że 36% przedsiębiorców dokonujących inwestycji z wykorzystaniem środków publicznych zawdzięcza ich realizację właśnie środkom pomocowym. Podsumowując, tylko dla nieco ponad jednej trzeciej firm w pełni spełniona została zasada dodatkowości, czyli wsparcie publiczne umożliwiło realizację projektów. Co piąta inwestycja nie potrzebowała wsparcia, a więc środki publiczne zastąpiły tu środki własne, które były dostępne w przedsiębiorstwach.

Czy bez wsparcia z programów pomocowych inwestycja zostałaby zrealizowana?

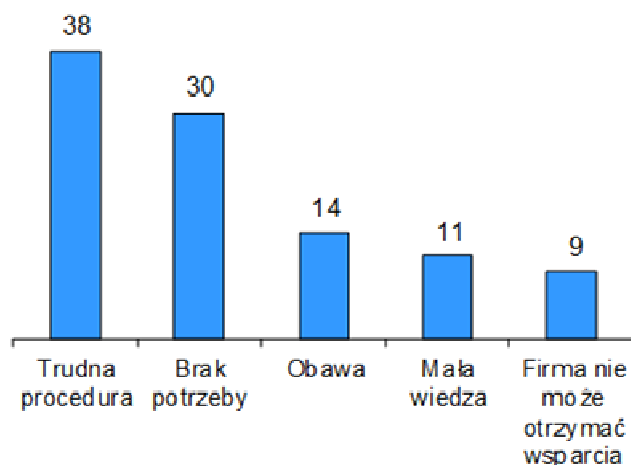


Z przeprowadzonych badań wynika, że korzystanie ze środków pomocowych jest nadal popularne i pożądane, jednak nie wszystkie firmy chcą się o nie ubiegać - odsetek firm, które mają zamiar w przyszłości skorzystać ze środków pomocowych przy realizacji swoich projektów wyniósł 44%. Najwięcej z nich (82%) planuje przeznaczenie środków pomocowych na inwestycje w środki trwałe.

44%	Tylko tyle mikro i małych firm planuje w przyszłości firma planuje skorzystać z unijnych lub krajowych programów pomocowych
-----	--

Firmy, które nie chcą skorzystać ze środków pomocowych przy realizacji swoich projektów najczęściej tłumaczą ten fakt zbyt trudną procedurą ubiegania się o wsparcie (38%). Na brak potrzeby korzystania z programów pomocowych wskazało 30% firm. Część firm wskazuje jako przyczynę braku zainteresowania wsparciem w przyszłości obawę przed korzystaniem z programów pomocowych (14%) oraz małą wiedzą na ten temat (11%). Z kolei na brak programów odpowiadającym potrzebom firmy wskazało 9% przedsiębiorstw. Na brak podaży takich źródeł finansowania najbardziej narzekają firmy handlowe (12%), co nie powinno to dziwić, ponieważ w większości programów najłatwiej po pomoc sięgnąć mogły firmy produkcyjne, wykazując innowacyjność kupowanych maszyn i urządzeń.

Przyczyny nie ubiegania się o wsparcie z programów pomocowych w przyszłości



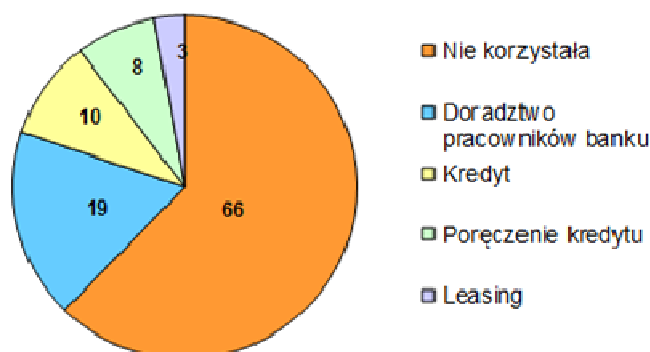
W Raporcie zbadano też korzystanie z oferty (około)bankowej – zarówno produktowej, jak i doradczej przez firmy realizujące projekty współfinansowane ze środków publicznych. Wynik pokazuje, że z kredytu bankowego przy realizacji projektów unijnych korzystało 10%, a z leasingu - 3% firm. Jednocześnie 8% respondentów skorzystało z poręczeń kredytowych. Instrumenty poręczające były więc bardzo istotne dla firm w dostępie do finansowania bankowego na inwestycje współfinansowane ze środków UE. Warto na to zwrócić uwagę także w kontekście planowania unijnych instrumentów finansowych po roku 2014.

Sektor bankowy w latach 2004-2013 nie został włączony w system wdrażania funduszy unijnych. Wyjątkiem były dwa działania w Sektorowym Programie Operacyjnym Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (okres 2004-2006), gdzie przy określonej kwocie dotacji wymagana była promesa bankowa oraz Kredyt Technologiczny w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (2007-2013). Finansowanie bankowe/leasingowe w pozostałych programach wynikało przede wszystkim z faktu, że większość dotacji unijnych została przekazana beneficjentom w formie refundacji. W związku z tym przedsiębiorcy musieli najpierw z własnych (lub bankowych) środków zrealizować projekt, a dopiero później ubiegać się o zwrot środków z dotacji. Firmy korzystały ze wsparcia kredytowego również na finansowanie wkładu własnego w realizowanych projektach. Z myślą o takich firmach banki przygotowały specjalną ofertę unijną dopasowaną do zasad programów unijnych i potrzeb przedsiębiorstwa⁶.

⁶ Dane dotyczące łącznej wielkości kredytów unijnych dla firm na projekty współfinansowane w programach operacyjnych w latach 2011-2013 nie są dostępne, ze względu na to, że instytucje wdrażające nie publikują takich informacji; przykład Banku Pekao pokazuje, że finansowanie to jest bardzo znaczące. Od momentu wejścia Polski do UE Bank Pekao udzielił 2,5 tysiąca promes kredytowych o wartości 3,5 mld PLN oraz 1,5 tysiąca kredytów o wartości 2 mld PLN na finansowanie projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych UE.

Istotnym wynikiem badania jest też to, że 19% firm deklaruje korzystanie z doradztwa ze strony banków. Pokazuje to bardzo istotną rolę sektora bankowego jako źródła informacji i profesjonalnego doradztwa dla beneficjentów funduszy unijnych.

Korzystanie z zewnętrznego wsparcia przy realizacji inwestycji



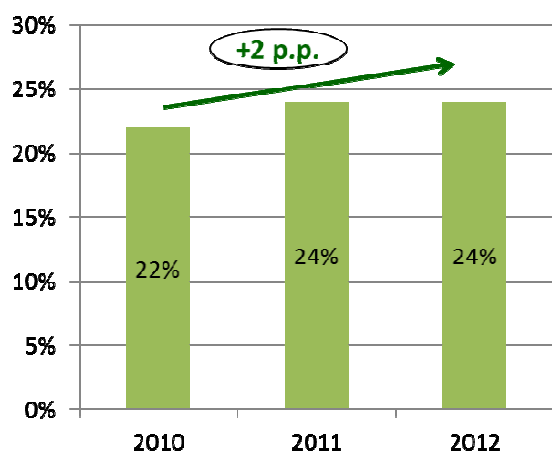
Korzystanie przez firmy z zewnętrznych źródeł finansowania

Raport o sytuacji mikro i małych firm pokazuje także analizę źródeł finansowania firmy oraz źródeł finansowania inwestycji.

Gros przedsiębiorców finansuje działalność gospodarczą wyłącznie ze środków własnych – taką odpowiedź w roku 2012 w odniesieniu do ostatnich 12 miesięcy udzieliło 76% respondentów. Jedynie 24% ankietowanych potwierdziło, iż w ostatnim roku oprócz środków własnych korzystało także z finansowania zewnętrznego (finansowanie zewnętrzne rozumiane jest tutaj zarówno jako środki publiczne, bankowe, jak i z innych źródeł). W najbliższej przyszłości raczej nie nastąpią w tym zakresie jakieś większe zmiany. 73% respondentów deklaruje, iż będą to wyłącznie środki własne, 23% ankietowanych będzie chciało także korzystać z finansowania zewnętrznego. Z finansowania zewnętrznego najczęściej korzystały firmy produkcyjne (34%), najmniej firmy z branży usługowej (20%).

Finansowanie działalności ze środków zewnętrznych jednak rośnie. Od początku przeprowadzania badania w 2010 roku, odsetek firm korzystających z innych środków niż tylko własne wzrósł o 2 punkty procentowe.

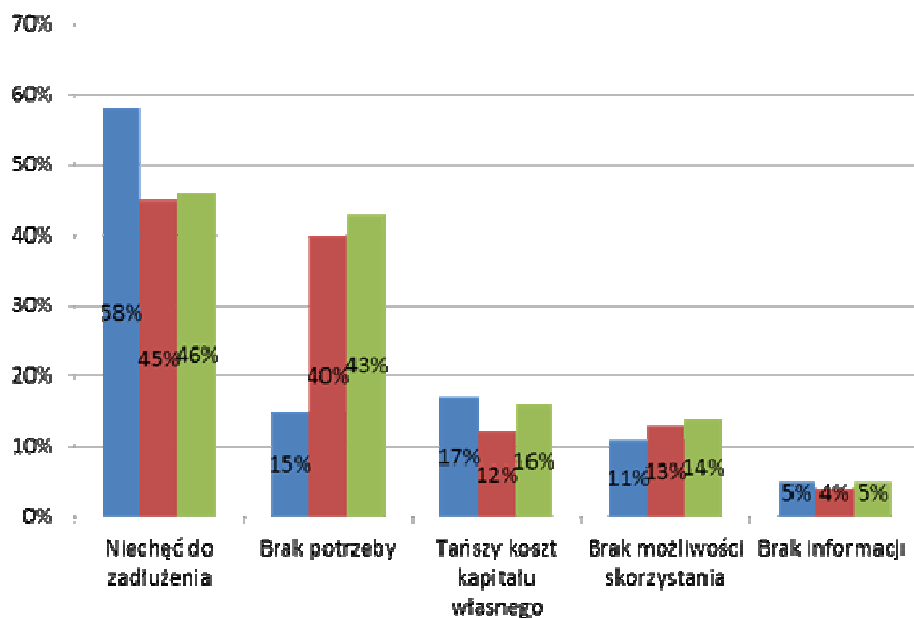
Finansowanie działalności bieżącej z zewnętrznych źródeł



Firmy najczęściej korzystają wyłącznie z własnych środków argumentując to niechęcią do zadłużenia (46%). W dalszej kolejności właściciele firm mówili o braku potrzeby (43%). Na trzecim miejscu (16%) przedsiębiorstw

wskazywało na tańszy koszt kapitału własnego. Zaledwie 14% firm mówiło o braku możliwości skorzystania z finansowania zewnętrznego (wynikającego np. z braku zdolności kredytowej).

Przyczyny finansowania firmy ze środków własnych*

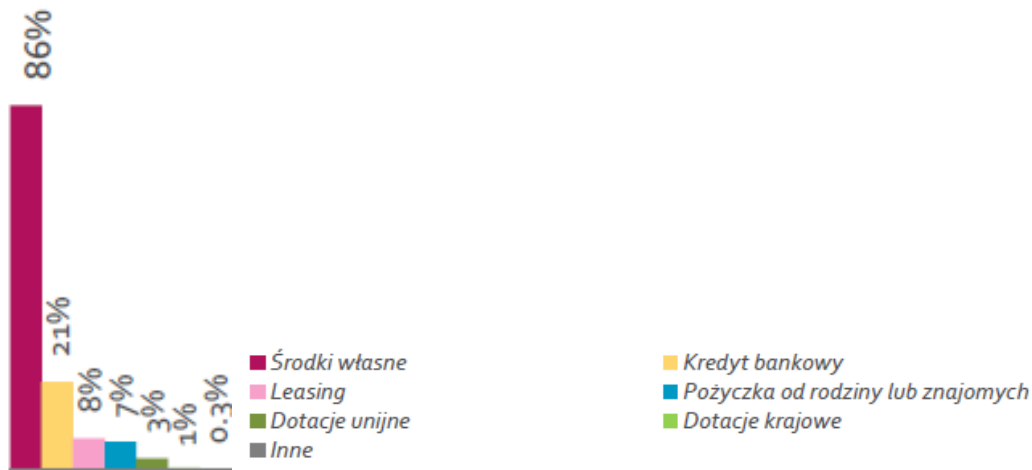


*możliwa była więcej niż jedna odpowiedź

Finansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych

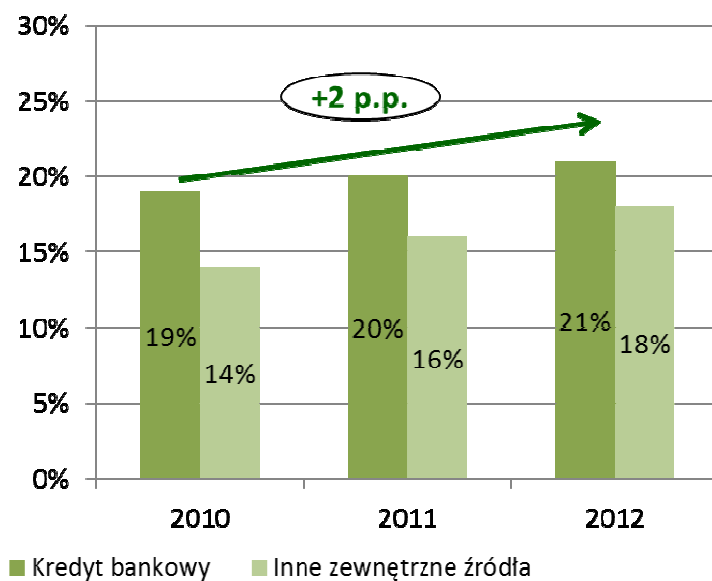
W 2012 roku 43% mikro i małych firm zadeklarowało przeprowadzenie inwestycji. Podstawowym źródłem finansowania inwestycji są środki własne – 86% firm, które w 2012 r. realizowały projekty inwestycyjne, sfinansowało je z własnych zasobów. Najpopularniejszym zewnętrznym instrumentem finansowym był kredyt bankowy, z którego skorzystało 21% mikro i małych firm (20% w roku 2011). Z kredytów inwestycyjnych szczególnie chętnie korzystały firmy produkcyjne i handlowe oraz małe przedsiębiorstwa. 8% firm korzystało z finansowania w postaci leasingu.

Źródła finansowania inwestycji mikro i małych firm w 2012 r.



Podobnie jak w przypadku finansowania działalności bieżącej, udział środków zewnętrznych w finansowaniu inwestycji rośnie – od 2010 roku zwiększył się o 2 punkty procentowe.

Finansowanie inwestycji ze źródeł zewnętrznych*



*Możliwa była więcej niż jedna odpowiedź

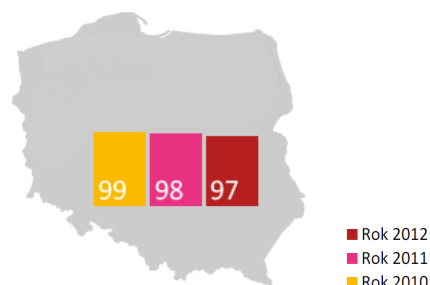
Ocena dostępności zewnętrznego finansowania i ocena usług bankowych

W Raporcie zbadano również jak właściciele mikro i małych firm oceniają dostępność zewnętrznego finansowania. Pod pojęciem „zewnętrznego finansowania” należy rozumieć m.in. środki unijne, kredyt czy leasing. W przyjętej w badaniu skali 50-150⁷ dostępność do środków zewnętrznych została w 2012 roku oceniona na 97 (a więc blisko poziomu „neutralnego”). Jest to wynik relatywnie dobry biorąc pod uwagę, że ogólny wskaźnik koniunktury mikro i małych firm obrazujący całościowo ocenę warunków do prowadzenia

⁷ Wyniki w badaniu mogły przyjmować skalę 50-150, gdzie 50 oznacza „dużo gorzej”, 75 – „gorzej”, 100 – „ani lepiej, ani gorzej”, 125 – „lepiej”, 150 – „dużo lepiej”.

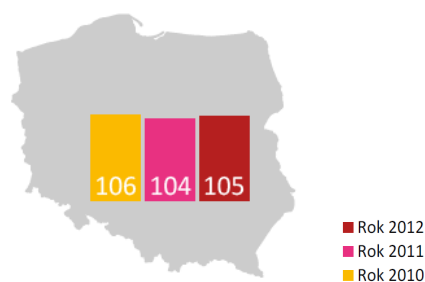
biznesu w Polsce wypadł na poziomie 90, a więc o 7 punktów niżej niż ocena możliwości dostępu do zewnętrznych źródeł finansowych. Ocenę dostępności zewnętrznego finansowania można uznać za stabilną.

Ocena dostępności zewnętrznego finansowania dla firmy



Dużo wyżej oceniona została jakość usług doradczych świadczonych przez polskie banki w zakresie kredytów w roku 2012. Ocena ta wyniosła 105 punktów i była o punkt wyższa niż w roku poprzednim. Była to jedna z najwyższych ocen w badaniu w 2012 roku.

Ocena jakości usług doradczych świadczonych przez polskie banki w zakresie kredytów



System dotacyjny w latach 2007-2013 – analiza doświadczeń

W latach 2007-2013 środki dla firm przekazywane są przede wszystkim na zasadzie dotacji. Z punktu widzenia skali wykorzystania środków pomocowych główną cechą systemu dotacyjnego jest wykorzystanie dotacji jednorazowo – zostaje ona przekazana do beneficjenta i nie wraca do gospodarki. W przypadku instrumentów zwrotnych mogą być one wykorzystane wielokrotnie i w związku z tym są dostępne w dłuższym okresie dla większej liczby firm. W ramach systemu dotacyjnego w Polsce do tej pory mieliśmy do czynienia z bardzo dużą liczbą działań dla firm (około 100 w latach 2007-13) w osobnych programach i województwach z odrębnymi zasadami oraz terminami naboru wniosków. W efekcie przedsiębiorcy muszą uzależnić swoje harmonogramy inwestycyjne od terminów naboru wniosków i wyników tych naborów. Uciążliwy system aplikacyjny (liczba działań, skomplikowana dokumentacja) spowodował, że zdecydowana większość firm korzysta z usług firm doradczych (w wyniku czego firmy doradcze są zainteresowane utrzymaniem zasad dotacyjnych w kolejnych latach). Tak duża liczba programów/działań oznacza też duże koszty dla samej administracji na szczeblu krajowym i regionalnym, związanych z obsługą takiej liczby instrumentów (przygotowaniem programu, naborem, oceną, monitoringiem projektów, płatnościami).

Inna sprawa to bardzo długi okres oceny wniosków przez instytucje wdrażające (w związku z czym dla firm korzystających z finansowania bankowego Pekao określił ważność promesy kredytu Unia aż do 9 miesięcy, a i tak w niektórych programach ocena wniosków o dofinansowanie trwała ponad 1 rok, co powodowało konieczność ponownego rozpoczynania procesu kredytowego). Dodatkowo w niektórych województwach banki/klienci mają problem z uzyskaniem cesji z umowy dotacji z przeznaczeniem na spłatę/zabezpieczenie

kredytu. Tylko w nielicznych działaniach załączenie promesy/umowy kredytowej do wniosku o dofinansowanie było traktowane jako uznanie projektu za wykonalny finansowo lub dodatkowo punktowane – w efekcie, pomimo wykonania przez instytucję finansową oceny zdolności do wykonania projektu przez firmę, instytucje wdrażające ponownie dokonywały takiego badania, co skutkowało powielaniem pracy i wydłużeniem czasu oceny wniosków. Ocena wniosków firm dokonywana była poza tym przez urzędników w oparciu o ustalone kryteria – można mieć dużo wątpliwości, czy wsparcie otrzymują najlepsze projekty, gdyż trudno oceniać projekty ze wszystkich branż, a dodatkowo tylko niektórzy urzędnicy są specjalistami od oceny finansowej.

Z punktu widzenia zasady trwałości projektu (utrzymania projektu przez 3 lata po zakończeniu inwestycji MŚP) można zakładać, że lepsza byłaby ocena projektów przez wyspecjalizowane instytucje finansowe, niż administrację. W przypadku dotacji nierzadko można również mówić o naruszeniu konkurencji na rynkach, zwłaszcza lokalnych. W przypadku firmy z danej branży, która otrzymała duży zastrzyk finansowy w postaci dotacji, oznacza to dużą przewagę konkurencyjną w stosunku do innych firm z tej branży na danym obszarze. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że o przyznaniu dofinansowania decydowało dobre opisanie projektu, w tym pod kątem kryteriów oceny stosowanych w danym programie. W efekcie dofinansowanie mogły otrzymać niekoniecznie lepsze projekty, ale takie, które były dobrze opisane. Wygrywały więc firmy mające większą wiedzę i doświadczenie w pozyskiwaniu funduszy, lepszy potencjał kadrowy do przygotowania dokumentacji lub zasoby finansowe do opłacenia wykwalifikowanej firmy doradczej.

Osobną kwestią są rozmaite kryteria oceny wniosków. W większości programów jednym z kryteriów była innowacyjność projektu. Jak bardzo różnie ta ocena przebiegała i jak różnie innowacyjność była oceniana może świadczyć przyznawanie dotacji w programach gdzie innowacyjność stanowiła jedno z ważniejszych kryteriów oceny dla takich projektów jak bar sushi, innowacyjne centrum fitness, rozbudowa sklepu z przeznaczeniem na dom weselny, zakup nowoczesnego wyposażenia pizzerii, czy zakup innowacyjnej spycharki.

Z drugiej strony oczywiście z dotacji już skorzystało bardzo wiele firm, dzięki czemu są one bardziej rozwojowe i konkurencyjne zarówno na rynku krajowym, jak i zagranicą. Niższy koszt zakupu środków trwałych nawet o 70% jest niebagatelnym wsparciem dla wielu firm i warunkiem ich rozwoju. W tym kontekście jednak warto przywołać także wynik tegorocznego badania mikro i małych firm, według którego tylko ponad jedna trzecia przedsiębiorców zadeklarowała, że bez dotacji unijnych inwestycja zostałaaby zrealizowana. Oznacza to, że wielu wypadkach finansowanie unijne trafiało do firm, które dysponowały innymi środkami na realizację swoich projektów.

Wsparcie z międzynarodowych i krajowych instytucji finansowych

Ze względu na ograniczone możliwości finansowania MŚP z krajowych programów unijnych, banki aplikowały o wsparcie finansowe dla MŚP na poziomie europejskim i wdrażają kredyty refinansowane przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz poręczane przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) w ramach Programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji CIP. W roku 2013 po raz pierwszy pojawił się w Polsce podobnie działający instrument – gwarancje *de minimis* Banku Gospodarstwa Krajowego, z których korzysta już większość banków w Polsce budując portfel kredytów obrotowych z tymi gwarancjami. Warto również przywołać fakt, że w maju 2013 Bank Pekao podpisał jako pierwsza instytucja finansowa w Polsce i jedenasta w Europie nową umowę z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) dotyczącą gwarancji EFI w ramach unijnego programu Risk Sharing Instrument (rsi), w ramach którego udzielane są gwarancje na kredyty dla przedsiębiorstw innowacyjnych lub prowadzących działania B+R lub firm, które wdrażają innowacyjne projekty. Pokazuje to, że instrumenty finansowe pozwalają na dostęp do finansowania w obszarach bardziej ryzykownych (innowacja to w założeniu coś nowego, czyli nie mającego odzwierciedlenia na rynku), a więc relatywnie o trudniejszym dostępie finansowania.

Jako przykład takich rozwiązań posłużmy się systemem przyjętym w umowach pomiędzy Bankiem Pekao a Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Inwestycyjnym.

W systemie zastosowanym w umowach pomiędzy Pekao oraz EBI i EFI firma składa wniosek o preferencyjny kredyt w standardowym formacie do swojego oddziału banku. Bank bada ocenę zdolności kredytowej i wykonalność projektu na podstawie standardowych kryteriów stosowanych przez bank. Firma nie przedstawia dodatkowych dokumentów związanych ze wsparciem, podpisuje jedynie standardowe klauzule wymagane przez EBI/EFI, które są zamieszczane w umowie kredytowej. Firma otrzymuje tańsze finansowanie i na lepszych warunkach niż standardowo. Inwestycja jest realizowana przez przedsiębiorstwo i finansowana ze środków preferencyjnego kredytu. Raportowanie do instytucji finansowych leży wyłącznie po stronie Banku. Współpraca Banku z EBI i EFI jest korzystna dla wszystkich stron. Z punktu widzenia przedsiębiorcy ma on dostęp do tańszego finansowania, na lepszych warunkach i w prostym systemie. Z punktu widzenia Banku to polepszenie oferty kredytowej i wzrost zainteresowania kredytem. Z punktu widzenia EBI i EFI to realizacja celów tych instytucji, czyli wspieranie polityk Unii Europejskiej w zakresie pomocy w dostępie do kapitału i rozwoju firm sektora MŚP, współpraca z wiarygodnym i sprawdzonym partnerem (Bank realizował już wcześniej projekty z EBI i EFI), który efektywnie wykorzysta środki na rzecz MŚP i wdroży zasadę dodatkowości (additionality). Warunkiem umowy z EFI było bowiem polepszenie dostępu mikro i małych firm do kredytu.

Taki system wykorzystania instrumentów finansowych korzystny jest także z punktu widzenia efektów dla gospodarki oraz efektywności wykorzystania wsparcia publicznego. Z jednej strony mamy do czynienia z instrumentami zwrotnymi, które mogą być wykorzystane wielokrotnie. Z drugiej strony zastosowane instrumenty to przykład dźwigni finansowej - 1 EUR przekazane przez EFI na wypłatę kwot poręczeń generuje 33 EUR kredytu. 1 EUR dotacji generuje około 2 EUR inwestycji i jest wykorzystane tylko raz.

Przygotowanie podobnych instrumentów z wykorzystaniem środków unijnych z budżetu UE na lata 2014-2020 przekładałoby się na znacznie większe nakłady inwestycyjne przy lepszym wykorzystaniu środków unijnych.

Korzyści z tytułu przejścia na zwrotne instrumenty

Biorąc pod uwagę zmianę w sposobie wykorzystania wsparcia w latach 2014-2020 w stosunku do zasad stosowanych do tej pory warto przyjrzeć się temu jakie byłyby korzyści i wady instrumentów finansowych.

Z punktu widzenia gospodarki i efektywności wykorzystania funduszy UE główna korzyść ze stosowania instrumentów zwrotnych to znacznie większy efekt gospodarczy. Gdyby budżet najbardziej popularnego programu grantów dla firm (działanie 4.4. Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – budżet 1,5 mld EUR) zastosować do warunków umowy Banku Pekao SA z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym, wygenerowane zostałyby kredyty inwestycyjne o wartości prawie 50 mld EUR. Oznacza to więc dużo większą dźwignię finansową niż przy przekazywaniu środków na zasadzie dotacji.

Z punktu widzenia firm, można wskazać na następujące korzyści:

- lepszy dostęp MŚP do finansowania – jako punkt odniesienia można tu przywołać instrumenty zastosowane przy umowie Pekao z EBI i EFI, dzięki którym firmy mają dostęp do tańszych kredytów (zgodnie z umową z EBI Bank ma obowiązek obniżenia standardowej marży kredytu inwestycyjnego) i na lepszych warunkach - bezpłatne poręczenie EFI (gwarancje i poręczenia kredytów dostępne na rynku są kosztowne), brak konieczności ponoszenia kosztów innych dodatkowych zabezpieczeń, niższy wkład własny, dłuższy okres kredytowania. Umowa z EFI pozwoliła także na uruchomienie nowego produktu adresowanego do firm dopiero zaczynających działalność gospodarczą. Instrument w postaci poręczeń umożliwił dostęp do finansowania bankowego dla tych podmiotów, które ze względu na brak historii kredytowej zazwyczaj nie mają takiej możliwości,
- możliwość łączenia w ramach jednej umowy kredytu inwestycyjnego różnych korzyści (np. z finansowania EBI i poręczenia EFI),
- możliwość wielokrotnego korzystania ze wsparcia,

- mniejsze obciążenia administracyjne dla firmy – w przypadku kredytów z EBI i EFI aplikacja w postaci standardowego wniosku kredytowego, który jest znany przedsiębiorcom oraz brak dodatkowych obowiązków administracyjnych. Jediną czynnością, którą wykonuje firma jest złożenie odpisu na umowie kredytowej,
- stała dostępność wsparcia – żadnych terminów naboru, brak uzależnienia swoich planów inwestycyjnych od harmonogramu naborów wniosków o dotacje,
- szybki proces decyzyjny (w ramach procedur bankowych) – wielokrotnie szybszy od czasu oczekiwania na decyzję w sprawie przyznania dotacji,
- obiektywna ocena projektów w oparciu o standardowe kryteria bankowe, a więc brak uzależnienia przyznania dotacji od spełnienia wielu różnych i często nieprzejrzystych kryteriów,
- dostępność wsparcia w tysiącach placówek bankowych na terenie całego kraju.
- dostępność finansowania w całym okresie programowania (obecnie większość środków dotacyjnych na lata 2007-2013 została już rozdysponowana).

Z punktu widzenia administracji, obok wspomnianej wyżej większej skali wykorzystania funduszy UE, dzięki można wskazać następujące korzyści zastosowania zwrotnych instrumentów finansowych wdrażanych przez sektor bankowy:

- większe bezpieczeństwo i trwałość inwestycji, które zostają profesjonalnie ocenione przez instytucje zajmujące się oceną firm i projektów na co dzień,
- mniejsze koszty dla budżetu państwa dzięki znacznie zmniejszonym kosztom operacyjnym – obecny system z bardzo dużą liczbą działań wymaga ogromnego zaangażowania administracyjnego na każdym etapie realizacji projektów (przygotowanie zasad, nabór, ocena, monitoring, płatności),
- przejrzystość systemu i łatwość zarządzania i monitorowania realizacji,
- dostępność finansowania dla MŚP w całym okresie programowania,
- brak spiętrzenia składanych wniosków w krótkim okresie naboru wniosków i obciążeń administracyjnych z tego wynikających,
- realizacja celów polityki spójności, czyli wspieranie w zakresie pomocy w dostępie do kapitału i rozwoju firm sektora MŚP,

Z punktu widzenia banków korzyści są następujące:

- podniesienie konkurencyjności oferty bankowej (oferta tańsza oraz o lepszych parametrach w stosunku do oferty standardowej),
- możliwości udzielenia kredytów dla większej liczby firm na lepszych warunkach – doświadczenia z EFI i EBI pokazują, że poprawa oferty kredytowej dla firm dzięki wsparciu obu instytucji znacząco przekłada się na wzrost zainteresowania kredytem,
- wysokie bezpieczeństwo kredytów (np. jak w przypadku Pekao dzięki poręczeniom EFI),
- oferta standardowa dla firm z całego kraju, bez konieczności budowania oddzielnych produktów czy dostosowywania produktów do zasad obowiązujących w poszczególnych programach, czy regionach,
- możliwość zaoferowania unikalnego produktu – kredytu obrotowego dla firm rozpoczynających działalność gospodarczą, dzięki czemu może finansować firmy w najwcześniejszej fazie i inwestować w ich rozwój.

Minusem takiego rozwiązania może być zaburzenie konkurencyjności na rynku bankowym. W przypadku banków, które nie brałyby udziału w takim systemie, miałyby one automatycznie gorszą ofertę kredytową. Nie wiadomo także jakie będą regulacje dotyczące pomocy publicznej i ich ograniczenia dla wsparcia w takim systemie. Istnieje też niebezpieczeństwo, że system taki może być przeregulowany i w związku z tym jego wdrożenie nastąpi z opóźnieniem, a skomplikowane regulacje spowodują, że instytucje finansowe nie będą zainteresowane, aby brać w nim udział ze względu na koszty w porównaniu z potencjalnymi korzyściami.

Podsumowanie

Przywołane wyniki **Raportu o sytuacji mikro i małych firm w Polsce** przygotowanego przez Bank Pekao oraz doświadczenia pokazują, że dotychczasowy system dotacyjny w dystrybucji środków publicznych był dostępny tylko dla części przedsiębiorstw (11% mikro i małych firm od 2004 roku). Jednocześnie najczęściej przedsiębiorstwa wskazywały na bardzo skomplikowane i długie procedury.

Z drugiej strony przedsiębiorstwa nadal finansują swoje potrzeby (działalność bieżąca i inwestycje) przede wszystkim ze środków własnych (aż ¾ mikro i małych firm). Większość z nich mówi o niechęci do zadłużenia. Wyniki Raportu o sytuacji mikro i małych firm pokazują, że dostępność do finansowania zewnętrznego nie jest problemem – poziom korzystania z kredytu wynika z polityki samych firm.

Oznacza to, że w polskim sektorze przedsiębiorczości jest ogromna luka finansowa, w której nie uczestniczą w żaden sposób środki zewnętrzne – ani publiczne, ani prywatne.

W tym kontekście najważniejszym celem instrumentów finansowych w najbliższych latach powinno być ułatwienie dostępu do kapitału dla polskich firm sektora MŚP i zachęcenie ich do korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania. Kluczem wydaje się tu być słowo „preferencyjność”. Preferencyjne kredyty z gwarancjami ze środków publicznych i ich korzyści ułatwiają ten dostęp do finansowania, a jednocześnie stanowią źródło finansowania dla dużo większej liczby przedsiębiorstw, niż w systemie dotacyjnym. Ma to niebagatelne znaczenie z punktu widzenia ogólnogospodarczego.

Korzyści te (preferencyjność) dla firm to m.in.:

- darmowe lub tanie zabezpieczenie w postaci poręczenia,
- lepsze warunki kredytowania (np. niższy wkład własny, wydłużony okres kredytu),
- dostęp do kredytu dla 'trudnych' kredytobiorców (innovacje, start-upy),
- tańszy kredyt.

W dyskusji o instrumentach na lata 2014-2020 zwróćmy też uwagę, że instrumenty zwrotne dzięki współpracy np. z EFI i EBI, a ostatnio BGK (gwarancje *de minimis*) są stosowane z powodzeniem od lat w bankach (przykład Banku Pekao).

Instrumenty zwrotne to proste i wygodne procedury dla przedsiębiorstw – jest to więc to czego oczekują firmy, jak najmniejsza biurokracja. W przywołanych przykładach:

- firma załatwia wszystko w jednym okienku w swoim oddziale banku,
- przy wykorzystaniu standardowej dokumentacji kredytowej,
- nie składa dodatkowych wniosków do instytucji wdrażających,
- nie ma skomplikowanego systemu monitoringu realizacji inwestycji.

Funkcjonujące równolegle instrumenty dotacyjne (lub na zasadach kredytu technologicznego) o mniejszej niż dzisiaj skali przeznaczone byłyby na finansowanie projektów z wybranych obszarów (np. projekty bardzo innowacyjne lub związane z badaniami i rozwojem).

Podsumowując:

W Polsce jest ogromny potencjał do dalszego wzmocnienia rozwoju krajowych przedsiębiorstw poprzez większe wykorzystanie finansowania zewnętrznego,

Stopniowo zwiększa się wykorzystanie zewnętrznego finansowania działalności bieżącej i inwestycji, nie jest on jednak wystarczający.

Planowane zmiany w sposobie dystrybucji środków unijnych dla firm (zwrotne instrumenty finansowe), powinny zwiększyć zainteresowanie finansowaniem zewnętrznym i w ten sposób przyczynić się do wykorzystania go do rozwoju większej liczby firm, co będzie pozytywnym zjawiskiem z punktu widzenia ogólnogospodarczego.