



INSTYTUT BADAŃ NAD GOSPODARKĄ RYNKOWĄ

ul. Do Studzienki 63, 80-227 Gdańsk
tel. (48 58) 524 49 00
faks (48 58) 524 49 08
<http://www.ibngr.edu.pl>
ibngr@ibngr.edu.pl

Bariery zaangażowania banków w obsługę projektów strukturalnych

Gdańsk, Grudzień 2008 r.

1



**NARODOWA
STRATEGIA SPÓJNOŚCI**
dla rozwoju Polski



Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



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

Raport jest oparty na wynikach badań przeprowadzonych przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową w zakresie projektu „Badanie barier zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych” współfinansowanego ze środków Unii Europejskiej przyznanych w ramach Konkursu Dotacji – Fundusze strukturalne na poziomie NSS.

Celem Projektu było wsparcie systemu finansowania projektów strukturalnych i poprawa absorpcji środków pomocowych poprzez zbadanie barier większego zaangażowania banków komercyjnych w obsługę projektów strukturalnych.

Raport zawiera wyniki badań ankietowych banków obsługujących projekty finansowane ze środków strukturalnych oraz wyniki przeprowadzonej ekspertyzy grupowej dotyczącej oceny ryzyk związanych z obsługą projektów strukturalnych przez banki. Ekspertami biorącymi udział w badaniu byli przedstawiciele banków komercyjnych i banków spółdzielczych bezpośrednio zaangażowani w obsługę projektów strukturalnych oraz eksperci ds. ryzyka.

Realizacja celów projektu wymagała wykonania następujących zadań:

- Identyfikacji barier wejścia na rynek obsługi projektów unijnych przez banki,
- Identyfikacji i oszacowania kosztów ponoszonych przez bank związanych z obsługą projektów strukturalnych,
- Identyfikacji rodzajów ryzyk ponoszonych przez banki w związku z obsługą projektów strukturalnych,
- Oceny poziomu poszczególnych ryzyk ponoszonych przez banki i sposobów ich pomiaru stosowanych przez banki,
- Oceny obsługi projektów strukturalnych na tle innych wybranych działalności kredytowych banków.

Spis treści

| | |
|--|----|
| 1. ROLA SEKTORA BANKOWEGO W ABSORPCJI FUNDUSZY POMOCOWYCH PRZEZ POLSKĘ..... | 5 |
| 2. BARIERY ZAANGAŻOWANIA BANKÓW W PROCES ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH..... | 8 |
| 3. KOSZTY DLA BANKÓW WYNIKAJĄCE Z OBSŁUGI PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH..... | 12 |
| 4. RYZYKA DLA BANKÓW ZWIĄZANE Z OBSŁUGĄ PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH..... | 15 |
| 5. OCENA OBSŁUGI PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH NA TLE INNYCH DZIEDZIN DZIAŁALNOŚCI BANKÓW | 20 |
| WNIOSKI | 23 |



Spis rysunków

| | |
|---|----|
| Rysunek 1 | |
| Podstawowe bariery zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych | 10 |
| Rysunek 2 | |
| Struktura kosztów ponoszonych przez banki w związku z obsługą projektów strukturalnych | 14 |
| Rysunek 3 | |
| Ryzyko finansowania projektów strukturalnych na tle innych usług świadczonych przez banki | 19 |
| Rysunek 4 | |
| Atrakcyjność biznesowa poszczególnych obszarów działalności banku | 23 |

Spis tabel

| | |
|--|----|
| Tabela 1 | |
| Zakres usług oferowanych przez banki komercyjne i spółdzielcze w ramach obsługi projektów unijnych | 8 |
| Tabela 2 | |
| Obsługa projektów finansowanych ze środków strukturalnych na tle wybranych obszarów działalności kredytowej banków | 22 |



1. ROLA SEKTORA BANKOWEGO W ABSORPCJI FUNDUSZY POMOCOWYCH PRZEZ POLSKĘ

Absorpcja funduszy pomocowych ma coraz większe znaczenie dla polskiej gospodarki ze względu na rosnący wolumen funduszy strukturalnych i ich wpływ na rozwój gospodarczy kraju.

Skala oddziaływania funduszy pomocowych na rozwój naszego kraju zależy od efektywności alokacji funduszy oraz od wysokości ich wykorzystania. Na wysokość absorpcji środków pomocowych i ich alokację istotny wpływ ma sektor bankowy. Banki są ważnym źródłem kapitału na prefinansowanie inwestycji, a także ogniwem łączącym beneficjentów i inne instytucje rynku finansowego biorące udział w procesie absorpcji. Banki są przede wszystkim źródłem finansowania projektów strukturalnych (w postaci kredytów pomostowych oraz inwestycyjnych), ale pełnią również funkcję informacyjno-edukacyjną oraz doradczą dla podmiotów zainteresowanych pozyskaniem funduszy strukturalnych.

Udział banków w systemie wdrażania funduszy pomocowych niesie ze sobą wiele korzyści dla procesu absorpcji funduszy pomocowych. Sektor bankowy posiada rozbudowaną sieć placówek zaangażowanych w obsługę projektów unijnych. Banki dysponują także bardzo dużym kapitałem ludzkim. W proces absorpcji funduszy unijnych zaangażowanych jest ok. 16 tys. specjalistów bankowych. Stanowią oni kapitał ludzki niezbędny do poprawnego funkcjonowania systemu absorpcji środków pomocowych. W systemie wdrażania funduszy pomocowych banki pełnią funkcję informacyjno-edukacyjną oraz świadczą usługi doradcze dla klientów. Organizują spotkania, seminaria i szkolenia dla klientów w zakresie pozyskiwania funduszy pomocowych i rozliczania projektów strukturalnych.

Banki wpływają na absorpcję funduszy strukturalnych poprzez kształtowanie oferty dla różnych podmiotów działających na rynku i ich obsługę finansową. Im oferta banków jest pełniejsza, w tym większym stopniu przyczyniają się one do absorpcji środków strukturalnych.

Banki na etapie prac potrzebnych do złożenia wniosku o dofinansowanie weryfikują wnioski o kredyty na projekty unijne. Poprzez prefinansowanie części pomostowej projektu i finansowanie wkładu własnego beneficjenta banki umożliwiają korzystanie z pomocy podmiotom nie posiadającym wystarczających środków na finansowanie całego projektu lub nie posiadającym wymaganego wkładu własnego. Podejmując pozytywną lub negatywną decyzję o prefinansowaniu projektu, banki niejako dokonują wyboru, które firmy i które projekty otrzymają dotację.

Wolumen udzielonych kredytów na finansowanie projektów strukturalnych rósł wraz ze wzrostem wykorzystania funduszy strukturalnych. W latach 2004-2007 banki komercyjne udzieliły ok. 8,7 tys. kredytów finansujących projekty unijne. IBnGR szacuje, że co 10-ty projekt realizowany przy pomocy środków unijnych jest/był współfinansowany przez banki komercyjne. Są to kredyty finansujące głównie projekty realizowane przez przedsiębiorstwa. Oprócz banków komercyjnych w absorpcji funduszy pomocowych udział biorą także banki spółdzielcze. Obsługują one głównie rolników oraz przedsiębiorstwa związane z sektorem rolniczym. Zaangażowanie banków w proces wdrażania środków pomocowych przyczyniło się do zwiększenia ich absorpcji. Jednakże mimo wysiłków oraz nakładów ponoszonych w związku z obsługą projektów unijnych, udział banków w finansowaniu tych projektów jest dość niski. Suma kredytów finansujących projekty unijne udzielonych w latach 2004-2007, wynosiła ok. 10 mld zł. W najbliższych latach potrzeby w zakresie finansowania projektów strukturalnych będą nieporównywalnie większe. Zwiększenie udziału banków w absorpcji środków strukturalnych jest konieczne do pełnego i efektywnego wykorzystania środków pomocowych w perspektywie finansowej 2007-2013.

Oferta banków w zakresie obsługi projektów strukturalnych jest zróżnicowana.

Niektóre banki skupiają się na wydawaniu promes kredytowych, udzielaniu kredytów na część pomostową projektu i finansujących wkład własny beneficjenta. Inne zaś, oprócz kredytów oferują także:

- doradztwo w zakresie pozyskiwania funduszy strukturalnych,

- przygotowanie planów finansowych inwestycji oraz dobór struktury finansowania (montaż finansowy),
- prowadzenie rachunku projektu,
- prowadzenie dokumentacji kredytowej finansowanej inwestycji w czasie jej realizacji,
- prowadzenie monitoringu zgodności realizacji inwestycji z planem inwestycyjnym będącym częścią umowy o dofinansowanie,
- prowadzenie dokumentacji rozliczenia inwestycji,
- oferowanie produktów eliminujących ryzyko niewywiązania się wykonawców i podwykonawców z umowy (np. akredytywa dokumentowa i gwarancje bankowe).

Wachlarz usług w zakresie obsługi projektów unijnych jest różny wśród banków komercyjnych i spółdzielczych.

Z analizy zakresu oferowanych usług przez banki komercyjne i spółdzielcze wynika, że zakres oferowanych usług przez banki komercyjne jest znacząco większy od banków spółdzielczych. W znacznym stopniu wynika to ze zróżnicowania podmiotów obsługiwanych przez banki komercyjne i banki spółdzielcze. Obsługa przedsiębiorstw wymaga oferowania bardziej zaawansowanych produktów (np. zabezpieczających transakcje związane z projektem) niż obsługa projektów realizowanych przez rolników.



Tabela 1

Zakres usług oferowanych przez banki komercyjne i spółdzielcze w ramach obsługi projektów unijnych, w %

| Rodzaj usługi | Banki komercyjne | Banki spółdzielcze |
|--|-------------------------|---------------------------|
| udzielanie kredytów pomostowych | 100,0 | 100,0 |
| wydawanie promes kredytów pomostowych | 100,0 | 80,3 |
| prowadzenie wyodrębnionego rachunku projektu | 84,6 | 41,0 |
| kredytowanie wkładu własnego i kosztów niekwalifikowanych | 100,0 | 78,7 |
| doradztwo w zakresie pozyskiwania funduszy strukturalnych | 76,9 | 62,3 |
| przygotowanie planów finansowych inwestycji oraz dobór struktury finansowania (montaż finansowy) | 76,9 | 19,7 |
| prowadzenie dokumentacji finansowej kredytowanej inwestycji w czasie jej realizacji | 46,2 | 31,1 |
| monitoring zgodności realizacji inwestycji z planem inwestycyjnym będącym częścią umowy o dofinansowanie | 84,6 | 52,5 |
| prowadzenie dokumentacji rozliczenia inwestycji | 53,8 | 44,3 |
| akredytywy i gwarancje zabezpieczające transakcje związane z projektem | 76,9 | 19,7 |
| inne | 23,1 | 6,6 |

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Taka sytuacja świadczy o różnym stopniu zaangażowania poszczególnych banków w proces absorpcji funduszy pomocowych i o dużych możliwościach rozwoju tego rynku.

2. BARIERY ZAANGAŻOWANIA BANKÓW W PROCES ABSORPCJI FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

Banki z tytułu obsługi projektów unijnych osiągają bezpośrednie lub pośrednie korzyści.

Korzyści pośrednie to takie, które nie generują dochodu dla banku ale pośrednio się do niego przyczyniają. Należy do nich np. pozyskiwanie nowych klientów, nawiązywanie trwałych relacji pozwalających na rozszerzanie współpracy z firmami korzystającymi z kredytów finansujących projekty unijne, uchronienie się przed utratą klientów w sytuacji, gdy konkurencyjne banki świadczą usługi związane z możliwością korzystania

z dofinansowania unijnego. Wszystkie banki świadczące usługi związane z funduszami strukturalnymi zgodnie twierdzą, że brak tych usług w ofercie banku spowodowałby utratę części klientów banku. Brak tych usług stanowiłby także istotną przeszkodę w pozyskiwaniu nowych klientów. Dla banków obsługa funduszy strukturalnych jest elementem budowania przewagi konkurencyjnej.

Korzyści bezpośrednie to takie, które generują dochód finansowy dla banku. Należą do nich opłaty za rozpatrzenie wniosku, wystawienie promesy, prowadzenie rachunku projektu, udzielanie akredytyw i gwarancji zabezpieczających transakcje związane z projektem, prowizja kredytowa oraz marża kredytowa, która jest najważniejszym elementem tworzącym przychód. Całkowite dochody banków z obsługi projektów unijnych są bardzo trudne do oszacowania. IBnGR szacuje, że w latach 2004-2007 łączny przychód banków komercyjnych z tytułu marż i prowizji od kredytów na cele unijne wyniósł ok. 280 mln zł.

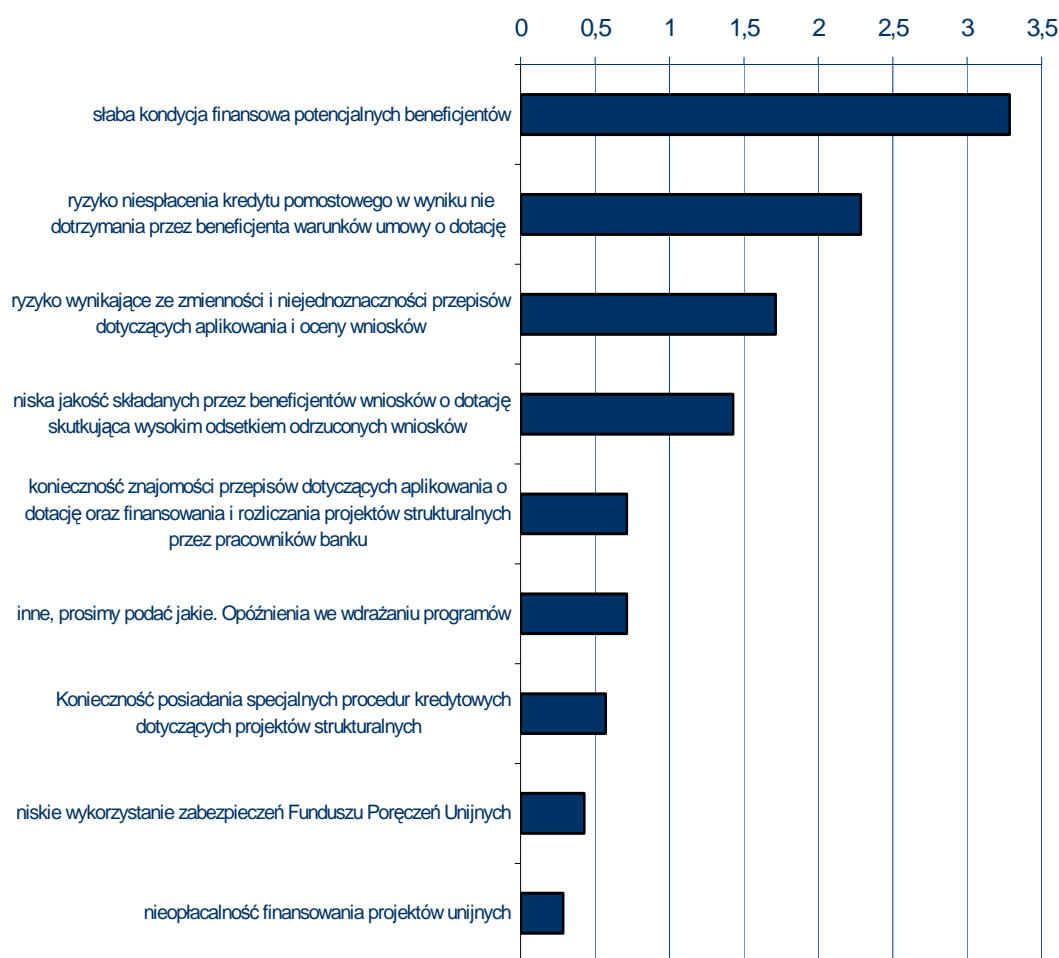
Sektor bankowy napotyka jednak na bariery utrudniające działalność banków w zakresie obsługi finansowania projektów strukturalnych. Z badań przeprowadzonych przez IBnGR w listopadzie 2008 roku wynika, że banki za najważniejszy czynnik hamujący ich zaangażowanie w ten obszar biznesowy uważają słabą kondycję finansową potencjalnych beneficjentów. Czynnik ten jest umacniany przez niskie wykorzystanie zabezpieczeń Funduszu Poręczeń Unijnych. Słaba kondycja finansowa beneficjentów stanowi dla banków tak istotną barierę ponieważ ponoszą one znaczny wysiłek organizacyjny i finansowy, pomagając beneficjentom w ubieganiu się o dotacje.

Drugą w kolejności przyczyną ograniczenia zaangażowania banków w finansowanie projektów strukturalnych jest ryzyko niespłacenia kredytu pomostowego z dotacji w wyniku nie dotrzymania przez beneficjenta warunków umowy o dotację. Z badań wynika jednak, że kredyty finansujące projekty strukturalne charakteryzują się wysokim poziomem spłacalności.

Barierą wymienianą przez banki w trzeciej kolejności jest ryzyko wynikające ze zmienności i niejednoznaczności przepisów dotyczących aplikowania oraz oceny wniosków.

Rysunek 1

Podstawowe bariery zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych*



*średnia liczba punktów przyznana przez poszczególne banki (suma punktów przyznanych przez pojedynczy bank nie mogła przekroczyć 10)

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Dla banków istotną barierą większego zaangażowania w finansowanie projektów jest także niska jakość wniosków składanych przez beneficjentów do instytucji pośredniczących, czego skutkiem jest wysoki odsetek odrzucanych wniosków. Banki ponoszą bowiem wysiłek związany z ich zaangażowaniem w przygotowanie wniosku o dotację licząc na korzyści z udzielenia beneficjentowi kredytu po otrzymaniu decyzji o dofinansowaniu projektu. W sytuacji, gdy dany wniosek nie uzyska pozytywnej oceny instytucji wdrażającej, bank nie ma możliwości uzyskania korzyści za wniesiony wysiłek. Pobierane przez banki opłaty za rozpatrzenie wniosku i wystawienie promesy kredytowej nie rekompensują bowiem ponoszonych przez bank kosztów. Niepewność uzyskania korzyści w przyszłości stanowi barierę zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych.

Czynniki związane z koniecznością znajomości przepisów dotyczących dotacji przez pracowników oraz związane z dostosowaniem działalności banków do specyfiki obsługi projektów strukturalnych nie stanowią dla banków poważnej bariery ich zaangażowania w obsługę projektów strukturalnych.

Z przeprowadzonych przez IBnGR badań wynika, że podstawową barierą ograniczającą zaangażowanie banków w obsługę projektów strukturalnych jest słaba kondycja finansowa potencjalnych beneficjentów oraz ryzyko niespłacenia kredytu pomostowego w wyniku nie dotrzymania przez beneficjenta warunków umowy o dotację.

Istotną barierą wpływającą na niską aktywność banków w tym obszarze biznesowym jest również ryzyko wynikające ze zmienności i niejednoznaczności przepisów dotyczących aplikowania i oceny wniosków oraz niska jakość składanych przez beneficjentów wniosków.

3. KOSZTY DLA BANKÓW WYNIKAJĄCE Z OBSŁUGI PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH

Obsługa projektów unijnych przez banki niesie ze sobą konieczność poniesienia przez nie określonych kosztów. Banki obsługujące projekty strukturalne ponoszą koszty związane z tą działalnością na różnych etapach obsługi tych projektów.

Aby banki mogły uczestniczyć w procesie absorpcji funduszy pomocowych, musiały dostosować swoją ofertę i procedury do specyfiki finansowania projektów strukturalnych. Najważniejsze cechy charakterystyczne dla finansowania projektów unijnych, wpływające na zmianę oferty kredytowej banków to: podział kosztów projektów na kwalifikowane i niekwalifikowane, możliwość refinansowania kosztów ze środków unijnych w transzach oraz nowe możliwości zabezpieczania kredytów pomostowych. Banki w celu rozpoczęcia obsługi projektów strukturalnych musiały także przeszkolić w tym zakresie pracowników. Przeszkolenie tak dużej ilości osób generuje poważne koszty dla banków. Według badanych banków koszty osobowe pracowników zaangażowanych w proces absorpcji funduszy pomocowych oraz koszty związane ze szkoleniami pracowników w tym zakresie stanowią łącznie ponad 54% kosztów banków związanych z obsługą projektów strukturalnych.

Szkolenia pracowników są procesem ciągłym ze względu na częste zmiany w systemie wdrażania środków w latach 2004-2006, a także ze względu na konieczność poznania nowego systemu wdrażania funduszy unijnych w latach 2007-2013.

Banki ponoszą duże koszty na etapie prac potrzebnych do złożenia wniosku o dofinansowanie. Zaangażowanie banków w przygotowanie wniosku o dotację generuje dla banków istotne koszty, nie gwarantujące uzyskania przez bank kompensujących je korzyści. Oprócz szkoleń dla własnych pracowników banki organizują spotkania informacyjne dla różnych grup beneficjentów (najczęściej przedsiębiorstw), wspomagające współpracę banku z beneficjentami, a także szkolenia dotyczące aplikowania o fundusze strukturalne i rozliczania projektów. Poza tym banki wydają materiały informacyjne oraz prowadzą odpowiednie działania marketingowe. Koszty związane z prowadzeniem akcji promocyjnych w zakresie obsługi projektów

strukturalnych wśród klientów stanowią kolejne 20% kosztów obsługi projektów strukturalnych przez banki.

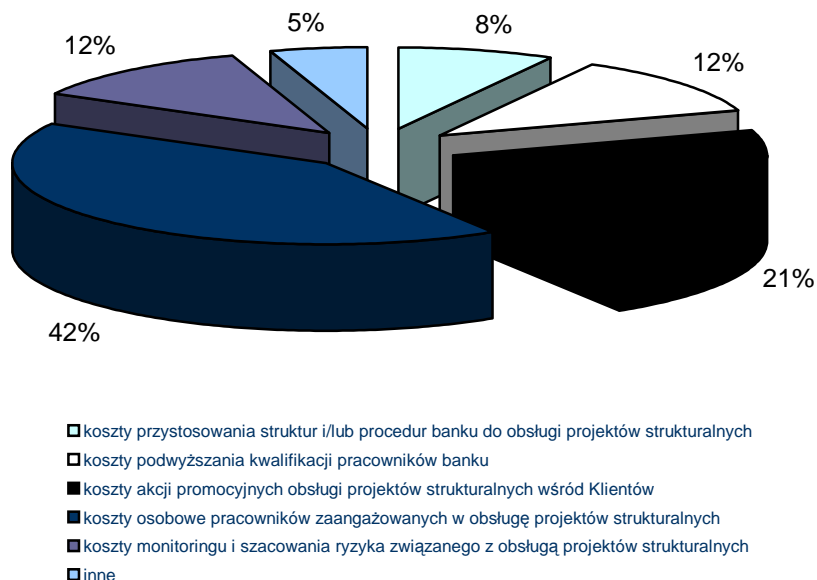
Bank ponosi także koszty weryfikacji wniosków o kredyty na projekty unijne. Część wniosków zostaje odrzucona przez sam bank. Część zostaje kwalifikowana do ewentualnego finansowania.

Przed wydaniem promesy kredytowej dla projektów zaakceptowanych przez bank, musi on dokonać oceny zdolności kredytowej klienta, oceny realności realizacji inwestycji i pomóc w tworzeniu montażu finansowego danej inwestycji, licząc na udzielenie mu kredytu lub/też pozyskanie nowego klienta. Koszty związane z obsługą klientów na etapie składania wniosku o finansowanie są obarczone ryzykiem, że dany wniosek nie przejdzie pomyślnie procesu weryfikacji i nie zakończy się podpisaniem umowy o dotację. W takiej sytuacji wysiłek banku nie zostanie zrekompensowany i nie odniesie zamierzonych korzyści. Banki pobierają opłaty za wydanie promesy kredytowej ale opłata ta często nie pokrywa kosztu wkładu banku w tworzenie wniosku o dotację i wydania promesy kredytowej. Należy jednak pamiętać, że część projektów, które nie otrzymały dotacji jest realizowanych, co w efekcie zwiększa wolumen udzielanych kredytów inwestycyjnych. Finansowanie przez bank inwestycji, na którą wniosek o dotację został odrzucony niesie dla banku możliwość nałożenia wyższej marży niż w przypadku zabezpieczenia kredytu cesją praw wierzytelności.

Ważnymi pozycjami w strukturze ponoszonych przez banki kosztów, związanych z obsługą projektów strukturalnych, są także koszty monitoringu projektów i oceny ryzyka oraz koszty przystosowania struktur i procedur banku do obsługi projektów strukturalnych. Koszty związane z dostosowaniem oferty i przeszkoleniem pracowników są barierą wejścia na ten rynek dla mniejszych banków. Na rynku kredytów finansujących projekty unijne dominują bowiem duże banki uniwersalne.

Rysunek 2

Struktura kosztów ponoszonych przez banki w związku z obsługą projektów strukturalnych



Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Podsumowując należy stwierdzić, że zaangażowanie banków w obsługę funduszy strukturalnych wiąże się z koniecznością ponoszenia dodatkowych kosztów związanych nie tylko z wynagrodzeniem personelu odpowiedzialnego za obsługę projektów unijnych, ale również kosztów związanych z przystosowaniem struktur oraz procedur banku do obsługi projektów strukturalnych, szkoleniem pracowników, czy organizacją akcji promocyjnych.

Przeprowadzone przez IBnGR badanie pokazuje, że w strukturze kosztów związanych z funkcjonowaniem banków w tym segmencie biznesowym, najwyższy odsetek zajmują **koszty osobowe pracowników zaangażowanych w obsługę projektów unijnych** – blisko 42 proc. ww. kosztów. Istotną pozycją kosztową są również koszty akcji promocyjnych, informujących potencjalnych klientów o usługach związanych z finansowaniem projektów strukturalnych.

4. RYZYKA DLA BANKÓW ZWIĄZANE Z OBSŁUGĄ PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH

Wszystkie badane banki aktywnie zaangażowane w finansowanie projektów strukturalnych oceniają ryzyko ponoszone w związku z tą działalnością. Zdecydowana większość banków oceniając ryzyko finansowania projektów strukturalnych, stosuje standardowe metody oceny ryzyka kredytowego, rynkowego i operacyjnego przyjęte w danym banku.

W zakresie oceny ryzyka kredytowego stosowana jest najczęściej metoda oceny standingu finansowego klienta z wykorzystaniem analizy wskaźnikowej oraz analizy cash flow. Zdolność kredytowa jest liczona przez banki jako możliwość spłaty przez kredytobiorcę całkowitej kwoty kredytu, w tym części przewidywanej do spłaty z dotacji.

Niektóre banki rozszerzają ocenę ryzyka kredytowego o metody ratingowe (rating klienta i transakcji) lub szacowanie prawdopodobieństwa niespłacenia zobowiązań kredytowych i prawdopodobieństwa straty na kredycie.

Do oceny ryzyka rynkowego banki wykorzystują najczęściej analizę branży, pozycję rynkową klienta oraz innowacyjność oferowanych przez niego produktów lub usług. Ryzyko rynkowe wzrasta w przypadkach, gdy kredyt jest udzielany w walucie innej niż PLN. W takiej sytuacji ryzyko rynkowe jest powiększone o ryzyko wynikające z kursu walutowego. Zdecydowana większość kredytów finansujących projekty strukturalne jest jednak udzielana w walucie polskiej. Część banków postrzega firmy aplikujące o dotacje jako bardziej innowacyjne, rozwojowe i zwiększające swój potencjał rynkowy. Dlatego ryzyko rynkowe związane z tymi firmami może być oceniane jako relatywnie niskie.

Banki oceniają także ryzyko operacyjne związane z obsługą projektów strukturalnych. W ocenie ryzyka operacyjnego, oprócz standardowych metod szacowania poziomu ryzyka operacyjnego jak ocena dotychczasowej współpracy z klientem, kwalifikacji zarządu itp., banki biorą pod uwagę dodatkowo ryzyko formalne związane z prawidłowym rozliczeniem inwestycji oraz zmiennymi warunkami ubiegania się o

dotacje. W ramach kontrolowania ryzyka operacyjnego projektu unijnego banki prowadzą monitoring harmonogramu rzeczowo-finansowego realizacji projektu.

Istnienie dodatkowego ryzyka operacyjnego wpływa na podwyższenie oceny skali towarzyszącego danej inwestycji ryzyka, szczególnie w przypadku złożonej struktury finansowania projektu.

Ogólna ocena przez banki ryzyka finansowania projektów strukturalnych jest pozytywna. Poziom ryzyka towarzyszący kredytom pomostowym (przeznaczonym na część refinansowaną ze środków UE) jest oceniany na poziomie średniego ryzyka w bankach. Ryzyko kredytu uzupełniającego (na wkład własny beneficjenta lub koszty niekwalifikowane) oceniane jest wyżej, lecz jest ono znacznie mniejsze niż ryzyko ponoszone przez bank w związku z udzielaniem kredytów korporacyjnych. Jako bardziej ryzykowne od kredytów pomostowych i uzupełniających banki oceniły także kredyty konsumpcyjne oraz mieszkaniowe.

Na niską ocenę ryzyka kredytów pomostowych i finansujących wkład własny beneficjenta ma wpływ szczególny charakter tych kredytów. Ze względu na źródło spłaty oraz cele finansowanych przez nie projektów kredyty pomostowe mogą być zabezpieczane w inny sposób niż standardowe kredyty inwestycyjne.

Specyficznym sposobem zabezpieczenia kredytów pomostowych jest cesja praw wierzytelności na rzecz banku. Dotyczy ona tylko kredytu pomostowego, który jest spłacany w momencie otrzymania refinansowania. Z racji, że uzyskanie refinansowania jest uzależnione od szeregu warunków i nie jest ono pewne, dla większości banków nie stanowi ono wystarczającego zabezpieczenia kredytu. Z tego względu, kredyty takie są zwykle dodatkowo zabezpieczone w standardowy sposób. Większość banków uwzględnia jednak wykorzystanie cesji praw wierzytelności, jako czynnik zmniejszający ryzyko. Z tego powodu banki często obniżają marżę na tak zabezpieczoną część kredytu.

Zaangażowanie banków na etapie aplikowania beneficjentów o fundusze jest obarczone istotnym ryzykiem odrzucenia wniosku beneficjenta o dotację. W celu wydania promesy kredytowej dla projektów zaakceptowanych przez bank, musi on dokonać

oceny zdolności kredytowej klienta, oceny realności realizacji inwestycji i pomóc mu w tworzeniu montażu finansowego danej inwestycji. Działania związane z obsługą klientów na etapie składania wniosku o finansowanie są obarczone ryzykiem, że dany wniosek nie przejdzie pomyślnie procesu weryfikacji i nie zakończy się podpisaniem umowy o dotację. Należy jednak pamiętać, że część odrzuconych wniosków była w praktyce mimo wszystko realizowana, dzięki czemu banki mogły zwiększyć swoją akcję kredytową.

Finansowanie projektów strukturalnych niesie jednak dla banku ryzyko związane z faktyczną wysokością refundowanych środków. Wartość faktycznej refundacji może odbiegać bowiem od przewidywanej wartości projektu w zależności od wyników weryfikacji przebiegu jego realizacji i poniesionych wydatków. Maleje ono w projektach rozlicznych cyklicznie, w transzach. 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%. Potwierdza to tezę, że kredyty te są znacznie bezpieczniejsze niż standardowe kredyty inwestycyjne. Niski poziom ryzyka kredytowego przyczynia się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa banku i wpływa na obniżenie ekspozycji na ryzyko.

Obsługa projektów strukturalnych jest także obciążona innymi rodzajami ryzyka np. zwiększonym ryzykiem operacyjnym związanym z formalną stroną realizacji projektów i niespełnienia przez beneficjenta warunków umowy o dotację. Ryzyko to jest stopniowo ograniczane dzięki:

- rosnącemu doświadczeniu i poziomowi wiedzy beneficjentów w zakresie korzystania z dotacji unijnych,
- ogromnej determinacji beneficjentów, którzy otrzymali pozytywną ocenę projektów do otrzymania refinansowania kosztów projektów,
- dążenie do stabilizacji i uproszczenia systemu wdrażania środków strukturalnych, w szczególności upraszczanie wymogów formalnych.

W przypadku niedotrzymania warunków umowy o dotację przez beneficjenta i nieotrzymania całości lub części dotacji, odpowiedzialność za projekt i jego wykonanie spoczywa na projektodawcy.

Rynek kredytów pomostowych jest obciążony mniejszym ryzykiem również dlatego, że jest on niezależny od zawirowań na międzynarodowych rynkach finansowych. Wielkość środków unijnych przyznanych Polsce została ustalona, a ich wypłata jest pewna. Jedynym warunkiem przekazania środków dla Polski i poszczególnych beneficjentów jest spełnienie wymogów formalnych. Jest to niezależne od sytuacji na rynkach finansowych. Pomoc unijna dla Polski jest przyznana w euro, ale ryzyko kursowe jest ponoszone przez państwo, a nie przez banki ani beneficjentów. Beneficjenci podpisują umowę o dotację w złotych i głównie w tej walucie zaciągają kredyty na realizację projektów¹. Dlatego kredyty finansujące projekty unijne (udzielone w PLN) są także pozbawione ryzyka kursowego. Zaciąganie kredytów finansujących projekty unijne w złotówkach chroni także beneficjentów i banki od skutków wzrostu stóp procentowych na rynku europejskim. Kredyty na finansowanie projektów unijnych są obciążone jednak ryzykiem wzrostu krajowych stóp procentowych w stopniu porównywalnym do ryzyka pozostałych kredytów złotych dla przedsiębiorstw. Ryzyko to jest ograniczone przez relatywnie krótki średni okres realizacji projektów unijnych.

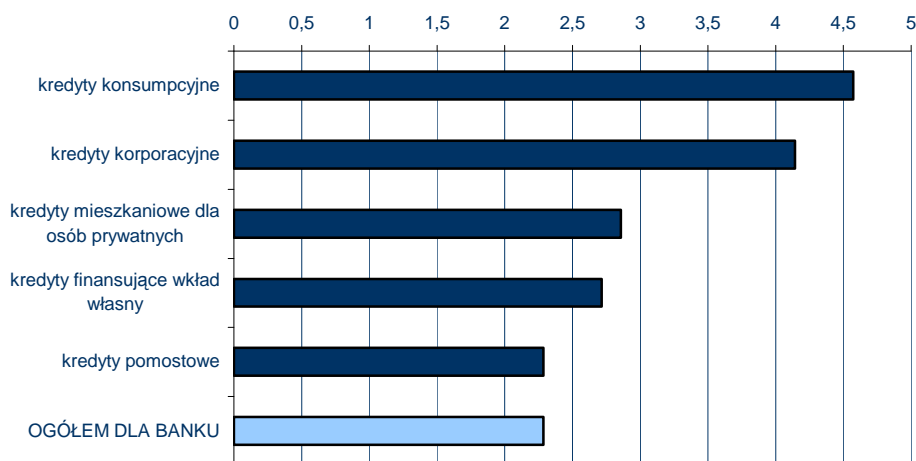
Z przeprowadzonych wśród banków badań wynika, że kredyty finansujące projekty unijne są obciążone mniejszym ryzykiem niż zwykle kredyty inwestycyjne. Udzielanie kredytów na cele unijne wpływa na poprawę jakości portfela kredytowego banków. Doświadczenia w zakresie obsługi projektów współfinansowanych ze środków funduszy strukturalnych perspektywy finansowej 2004-2006 pozwalają więc ocenić ryzyko związane z kredytami unijnymi jako niższe niż ryzyko związane z pozostałymi kredytami dla przedsiębiorstw i kredytami dla osób fizycznych. W obliczu obecnej sytuacji na rynkach finansowych niższe ryzyko towarzyszące kredytom pomostowym i

¹ Banki oferują także kredyty finansujące projekty strukturalne w walutach obcych np. euro, USD, jeśli przedsiębiorstwo uzyskuje dochody w tej walucie.

finansującym wkład własny może być czynnikiem stymulującym zaangażowanie banków w finansowanie projektów strukturalnych.

Rysunek 3

Ryzyko finansowania projektów strukturalnych na tle innych usług świadczonych przez banki*



*średnia ocena ryzyka w skali od 1 (najniższe) do 5 (najwyższe)

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

W ocenie banków, kredyty związane z funduszami strukturalnymi nie są związane z wysokim ryzykiem. Ryzyko związane z udzielaniem kredytów pomostowych ocenione zostało na poziomie średniego ryzyka w bankach. Wyższe ryzyko, zdaniem ankietowanych banków, wiąże się natomiast z udzielaniem kredytów na pokrycie wymaganego w projektach unijnych wkładu własnego. Jest ono jednak i tak niższe od ryzyka związanego z pozostałą działalnością kredytową: kredytami konsumpcyjnymi, korporacyjnymi, czy mieszkaniowymi dla osób prywatnych.

5. OCENA OBSŁUGI PROJEKTÓW STRUKTURALNYCH NA TLE INNYCH DZIEDZIN DZIAŁALNOŚCI BANKÓW

Ważnym elementem badania barier zaangażowania banków w proces absorpcji funduszy strukturalnych jest ocena opłacalności tego segmentu biznesowego na tle innych obszarów działalności banków.

Rodzaje kredytów udzielanych przez banki różnią się istotnie sposobem weryfikacji wniosków i udzielania kredytów, pracochłonnością i długością czasu weryfikacji wniosku kredytowego. Duże znaczenie ma także stopień sformalizowania procesu udzielania kredytu.

Najmniej skomplikowane i czasochłonne jest udzielanie kredytów konsumpcyjnych. Jest ono w pełni zautomatyzowane, nie wymaga wysokich kwalifikacji pracowników banków. Banki często nie wymagają zabezpieczenia kredytu konsumpcyjnego do pewnej wysokości udzielanych środków. Decyzja kredytowa jest podejmowana bardzo szybko – 1-2 dni lub w ciągu tego samego dnia.

Wysoce zautomatyzowana i wystandaryzowana jest także obsługa kredytów mieszkaniowych udzielanych osobom fizycznym. Procedura udzielenia kredytu mieszkaniowego bezwzględnie wymaga jednak ustanowienia zabezpieczenia jego spłaty oraz dostarczenia dokumentów świadczących o zdolności kredytowej klienta.

Kredyty korporacyjne mogą być udzielane na działalność bieżącą lub na konkretne inwestycje. Kredyty obrotowe są relatywnie mało sformalizowane, a ich udzielanie nie jest czasochłonne. Raz przyznany kredyt obrotowy działa automatycznie. W drugim przypadku mają one inny charakter. Wymagają one nie tylko oceny zdolności kredytowej klienta, która w przypadku przedsiębiorstw wymaga więcej czasu i wyższych kwalifikacji pracowników ale także oceny realności wykonania inwestycji. Niemniej procedury w tym zakresie są w bankach utrwalone i obowiązują wypracowane standardy.

Finansowanie przez banki projektów strukturalnych jest zdecydowanie bardziej skomplikowane i sformalizowane niż kredyty korporacyjne czy udzielane osobom fizycznym. Podjęcie decyzji przez bank o finansowaniu projektu unijnego wymaga od pracowników banku indywidualnego podejścia do rozpatrywania wniosku

kredytowego. Wymaga to nie tylko poświęcenia czasu ale również dodatkowych kwalifikacji pracowników banków. Rozpatrując wniosek dokonują oni wstępnej weryfikacji projektu pod względem wymogów otrzymania dotacji w szczególności w zakresie ram finansowych projektu i kwalifikowalności kosztów. Banki biorą czynny udział w konstruowaniu montażu finansowego projektów unijnych. Montaż finansowy projektu unijnego wymaga podziału środków na wkład własny oraz część finansowaną przez środki pomocowe i podziału kosztów projektu na kwalifikowalne i niekwalifikowalne. Ze względu na swoją specyfikę wymaga to od pracowników banków specjalistycznej wiedzy.

W przypadku kredytów na projekty unijne banki mają do dyspozycji także nowe możliwości zabezpieczania tych kredytów np. przez cesję praw wierzytelności lub poręczenia i gwarancje Funduszu Poręczeń Unijnych. Realizacja projektu wymaga koordynacji działań trzech lub czterech podmiotów. Finansowanie projektów unijnych wymaga od banków usług doradczych w zakresie pozyskiwania środków unijnych. Działania konieczne do podjęcia decyzji o finansowaniu projektu są pracochłonne i czasochłonne. Dodatkowym utrudnieniem finansowania projektów unijnych przez banki jest też:

- długi okres oczekiwania od decyzji kredytowej do udzielenia kredytu i rozpoczęcia realizacji projektu oraz
- uzależnienie realizacji projektu od decyzji o dofinansowaniu.

W przypadku udzielenia kredytu na finansowanie projektu unijnego obsługa bankowa wymaga prowadzenia rozliczeń projektu zgodnie z wytycznymi zawartymi w umowie o dotację na specjalnie do tego przeznaczonym koncie oraz prowadzenia monitoringu zgodności inwestycji z umową o dotację.

Wysoka pracochłonność i rozciągnięcie w czasie procesu udzielania kredytów oraz niepewność otrzymania dotacji przez beneficjenta i realizacji projektu rodzi dla banków dodatkowe ryzyko. Bank nie ma bowiem pewności, że poniesione przez niego koszty zostaną zrekomensowane przez zyski z udzielonego kredytu.

Tabela 2

Obsługa projektów finansowanych ze środków strukturalnych na tle wybranych obszarów działalności kredytowej banków

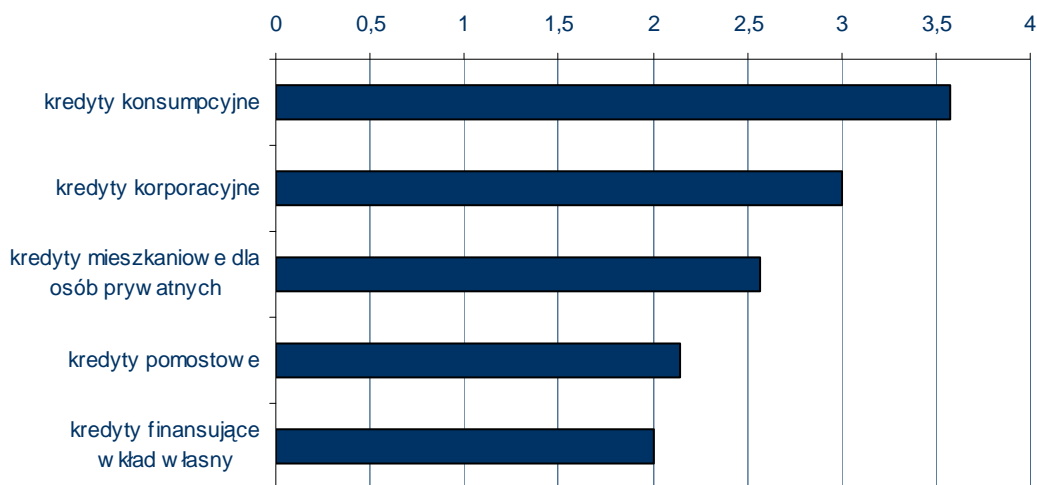
| Kredyty finansujące projekty unijne (pomostowe i na wkład własny) | Kredyty korporacyjne | Kredyty mieszkaniowe | Kredyty konsumpcyjne |
|---|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Indywidualne podejście do każdego wniosku kredytowego • Wysokie kwalifikacje pracowników banku • Wysoka czasochłonność • Długi okres od weryfikacji wniosku kredytowego do rozpoczęcia realizacji projektu • Więcej możliwości zabezpieczenia kredytu (np. cesja praw wierzytelności, poręczenie FPU) • Realizacja projektu uzależniona od decyzji o dofinansowaniu • Konieczność monitoringu zgodności realizacji projektu z założeniami umowy o dotację | <ul style="list-style-type: none"> • Standardowa procedura oceny wniosku kredytowego • Standardowe zabezpieczenia • Niezależność udzielenia kredytu od decyzji podmiotów zewnętrznych • Standardowy monitoring realizacji inwestycji | <ul style="list-style-type: none"> • Obsługa zautomatyzowana • Szybka decyzja kredytowa • Zabezpieczenia standardowe | <ul style="list-style-type: none"> • Obsługa zautomatyzowana • Szybka decyzja kredytowa • Brak zabezpieczeń |

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Banki mają duży udział w przygotowaniu wniosków klientów o dotacje i ponoszą w związku z tym znaczne koszty. Koszty te wpływają w zasadniczy sposób na atrakcyjność obsługi projektów unijnych dla banków. Mimo, że udzielone kredyty na projekty finansowane ze środków unijnych charakteryzują się niskim ryzykiem stopa zwrotu dla banku skorygowana o ryzyko z prowadzenia tej działalności jest niższa niż stopa zwrotu skorygowana o ryzyko z udzielania kredytów dla przedsiębiorstw i kredytów udzielanych ludności na cele mieszkaniowe i konsumpcyjne.

Rysunek 4

Atrakcyjność biznesowa poszczególnych obszarów działalności banku*



*średnia ocena atrakcyjności biznesowej oceniana jako stopa zwrotu skorygowana o ryzyko (w skali od 1 do 6)

Źródło: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.

Jak wynika z przeprowadzonego badania, obsługa funduszy strukturalnych (zarówno w postaci udzielania kredytów pomostowych, jak i kredytów na wkład własny) charakteryzuje się niższą stopą zwrotu skorygowaną o ryzyko niż średnia stopa dla banków. Zdecydowanie wyższą atrakcyjnością biznesową charakteryzują się kredyty konsumpcyjne, korporacyjne oraz mieszkaniowe dla osób prywatnych.

WNIOSKI

Instytucje bankowe pełnią bardzo ważną rolę w procesie absorpcji funduszy strukturalnych. Dlatego też istotną kwestią dla efektywnego wykorzystania środków przyznanych Polsce w ramach perspektywy 2007-2013 jest zwiększenie zaangażowania banków w finansowanie projektów unijnych poprzez eliminację zidentyfikowanych

barier oraz minimalizację wskazanych przez badane banki ryzyk związanych z obsługą tego segmentu biznesowego.

Zwiększenie udziału banków w absorpcji środków strukturalnych jest konieczne do pełnego i efektywnego wykorzystania środków pomocowych dostępnych w perspektywie finansowej 2007-2013. Ma to szczególne znaczenie ze względu na skalę przeznaczonych dla Polski środków w najbliższych latach oraz bardzo dużą liczbę finansowanych z nich projektów.

Większość zgłaszanych przez banki czynników hamujących ich angażowanie się w proces absorpcji dotyczy aspektów związanych z systemem wdrażania. Wskazuje to na ogromną wagę ustabilizowania i dalszego uproszczenia systemu wdrażania funduszy strukturalnych. Największą barierą wskazywaną przez banki jest jednak słaba kondycja finansowa potencjalnych beneficjentów. Wpływa to na skalę udzielania przez banki kredytów na projekty finansowane ze środków strukturalnych. Banki praktycznie nie finansują podmiotów o niskiej zdolności kredytowej, co staje się barierą dostępu do funduszy pomocowych dla tych podmiotów. Ułatwienie kredytowania projektów strukturalnych podmiotom o niskiej zdolności kredytowej jest zgodne z polityką równych szans dostępu do pomocy publicznej. Ułatwienie takim beneficjentom pozyskiwania kapitału na realizację projektów sprzyja zwiększeniu absorpcji środków pomocowych i lepszej ich alokacji. Dlatego oprócz zmniejszenia ryzyk dla banków towarzyszących finansowaniu projektów strukturalnych, zwiększeniu zaangażowania banków w proces absorpcji służyć mogą działania ułatwiające kredytowanie projektów strukturalnych podmiotom o niskiej zdolności kredytowej. W tym celu należy dążyć do rozwiązań pozwalających na korzystanie z kredytów bankowych finansujących projekty unijne tak, aby z funduszy pomocowych mogły korzystać podmioty najbardziej potrzebujące wsparcia.

Należy rozwijać i doskonalić istniejące instrumenty wspierające finansowanie projektów realizowanych ze wsparciem funduszy pomocowych. Ułatwianiu firmom korzystania z pomocy unijnej sprzyja współpraca sektora bankowego z Funduszem Poręczeń Unijnych. Współpraca ta stwarza możliwość kredytowania projektów strukturalnych realizowanych przez firmy nie posiadające wystarczającego

zabezpieczenia spłaty kredytu. Niestety wykorzystanie tego sposobu zabezpieczenia kredytów finansujących projekty unijne jest niewielkie, mimo wysiłków banków podejmowanych w tym zakresie.

Przede wszystkim należałoby dostosować koszty poręczeń i gwarancji oferowanych przez Fundusz Poręczeń Unijnych (FPU) do możliwości przedsiębiorstw, dla których instrument ten został stworzony.

Barierą większej aktywności banków w zakresie obsługi projektów strukturalnych są także trudności w oszacowaniu kosztów, identyfikacji i pomiaru ryzyk towarzyszących tej działalności, a także niski poziom wiedzy w tym zakresie. Obsługa projektów strukturalnych jest obciążona natomiast szczególnymi rodzajami ryzyka, np. zwiększonym ryzykiem operacyjnym związanym z formalną stroną realizacji projektów i niespełnienia przez beneficjenta warunków umowy o dotację. Ryzyko związane z udzielaniem projektów strukturalnych jest oceniane w bankach w sposób standardowy, właściwy dla kredytów inwestycyjnych dla przedsiębiorstw. Tylko niektóre banki dostrzegają i oceniają zwiększone ryzyko operacyjne towarzyszące tej działalności banku. Z badań IBnGR wynika jednak, że kredyty finansujące projekty strukturalne są obciążone mniejszym ryzykiem niż zwykłe kredyty inwestycyjne. Obsługa projektów unijnych przez banki przyczynia się do podniesienia jakości portfela kredytowego. Barierą większego zaangażowania banków w proces absorpcji są koszty ponoszone przez banki przed zawarciem umowy o dotację między beneficjentem i instytucją wdrażającą oraz przed podpisaniem umowy kredytowej. Koszty te są obciążone ryzykiem, że wniosek klienta o dotację nie otrzyma pozytywnej oceny instytucji wdrażającej i projekt nie będzie realizowany.

Aby umożliwić zwiększenie zaangażowania banków w proces absorpcji powinno się zmniejszać ryzyka dla banków towarzyszące finansowaniu projektów strukturalnych poprzez ułatwianie przedsiębiorstwom korzystania ze środków pomocowych, upraszczanie systemu wdrażania oraz rozliczania środków unijnych. Ma to bardzo duże znaczenie, także ze względu na skalę przeznaczonych dla Polski środków pomocowych w latach 2007-2013 oraz bardzo dużą liczbę finansowanych z nich projektów.

Uproszczenie i ustabilizowanie systemu wdrażania i rozliczania znacząco usprawni pracę także instytucjom wdrażającym fundusze pomocowe.