

## Synteza raportu „Wykorzystanie narzędzi finansowych w absorpcji funduszy unijnych i realizacji krajowej polityki regionalnej”

1. Z przeprowadzonych przez IBnGR badań wynika, że stopień wykorzystania kapitału pożyczkowego dla finansowania projektów zasilanych ze środków UE jest w Polsce relatywnie niski. Ten fakt nie sprzyja wykorzystywaniu środków unijnych przez przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego. Dostępność do zróżnicowanych narzędzi finansowych jest bowiem ważnym czynnikiem efektywnej absorpcji środków unijnych

Konieczne są zatem działania mające na celu zwiększanie roli zewnętrznych środków finansowych w realizacji projektów zasilanych ze środków Unii Europejskiej. Badania prowadzone w Polsce wskazują bowiem, że często przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego borykają się z problemem finansowania wkładu własnego lub pomostowego w aplikowaniu o środki unijne.

2. Spośród zewnętrznych źródeł finansowania relatywnie największe znaczenie ma kredyt bankowy, który wykorzystywany jest do finansowania pomostowego, sfinansowania wkładu własnego beneficjenta i kosztów niekwalifikowanych.

Z analiz IBnGR wynika, że wartość kredytów na finansowanie projektów unijnych wyniosła do końca 2008 roku ok. 11 mld zł. Banki brały udział w finansowaniu ok. 15% wszystkich realizowanych projektów unijnych. Kredyty udzielane są przede wszystkim dużym przedsiębiorstwom i podmiotom z sektora MSP. Banki spółdzielcze obsługują głównie rolników i małe przedsiębiorstwa.

Prognozy IBnGR wskazują, że do końca 2013 roku banki w Polsce udzielą ok. 24 mld zł kredytów. Wzrostowi kredytowania przez banki projektów unijnych sprzyja ogromna skala funduszy strukturalnych dostępnych w nowej perspektywie finansowej oraz brak wolnych środków w budżetach jednostek samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw. Z kolei popyt na kredyt będzie ograniczany poprzez system zaliczkowania, który wpłynie na ograniczenie skali kredytów pomostowych.

3. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczego istotnym problemem jest kredytowanie projektów infrastrukturalnych. Wartość tych projektów jest na tyle duża, że przekracza możliwości nawet największych banków w Polsce. Co więcej, są to projekty charakteryzujące się wysokim ryzykiem inwestycyjnym oraz wymagające dostępu do długoterminowego finansowania.

Dogodne warunki kredytowania takich projektów stwarzają instytucje multilateralne. Najwięcej środków inwestuje w Polsce Europejski Bank



Inwestycyjny, który zamierza do końca 2009 roku alokować w Polsce ok. 6 mld euro.

*(szerzej na temat finansowania projektów unijnych w oparciu o kredyt bankowy w opracowaniu analitycznym pt. „Możliwości i skala wykorzystania kredytów udzielanych przez banki krajowe i zagraniczne w finansowaniu projektów strukturalnych”)*

4. Relatywnie niewielkie znaczenie mają inne, alternatywne wobec kredytu bankowego obce źródła finansowania projektów unijnych takie jak leasing, czy obligacje. Tymczasem są to elastyczne i często tańsze źródła finansowania projektów zasilanych ze środków Unii Europejskiej niż kredyt bankowy. Ich szersze wykorzystanie mogłoby w znacznym stopniu usprawnić alokację środków unijnych w Polsce.
5. Możliwość współfinansowania projektów unijnych poprzez leasing pojawiła się po raz pierwszy w programach unijnych na lata 2004–2006. Montaż finansowy z wykorzystaniem leasingu był jednak dopuszczalny wówczas tylko w dwóch z ośmiu programów operacyjnych. Na leasing zdecydował się więc stosunkowo niewielki odsetek przedsiębiorców, głównie z sektora usług drogowych, poligraficznych, budowlanych, posiadających już doświadczenie w obsłudze umów leasingowych. Z badań podsumowujących ten okres programowania wynika, że zaledwie w co 10 projekcie, jako źródło finansowania projektu wskazany został leasing.
6. Na drodze efektywnego wykorzystania funduszy unijnych poprzez leasing stoją niedoskonałe rozwiązania organizacyjne i bariery proceduralne. Przede wszystkim obecny system refundacji kosztów wynikających z umowy leasingu nie odpowiada oczekiwaniom potencjalnym beneficjentów. Leasing jest bowiem uznawany za mniej atrakcyjne i droższe źródło finansowania inwestycji z wykorzystaniem środków unijnych niż kredyt bankowy.

Zmiana w wytycznych dotyczących kwalifikowalności wydatków w programach operacyjnych, polegająca na dopuszczeniu możliwości jednorazowej wypłaty środków, odblokowałaby przepływ pieniędzy dla beneficjentów - leasingobiorców. Wskazane jest także szersze zaangażowanie sektora leasingowego poprzez umożliwienie mu pośredniczenia w przepływie dotacji dla przedsiębiorców.

*(szerzej na temat leasingu jako źródła finansowania projektów unijnych w opracowaniu analitycznym pt. „Finansowanie projektów unijnych poprzez leasing”)*

7. 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 we współfinansowaniu projektów unijnych jest niewielka. Praktycznie żadnego znaczenia nie mają obligacje przychodowe.

8. 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.

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

Ważnym czynnikiem wzrostu znaczenia obligacji jako źródła finansowania inwestycji realizowanych ze środków UE powinien być ułatwiony obrót wtórny obligacjami, który umożliwi rynkową wycenę obligacji. Nadzieje w tym zakresie budzi działający od 30 września na GPW nowy rynek Catalyst.

*(szerzej na temat obligacji jako źródła finansowania projektów unijnych w opracowaniu analitycznym pt. „Finansowanie projektów unijnych poprzez emisję obligacji”)*

10. Uwzględniając ograniczoność środków budżetowych i wysoki deficyt sektora finansów publicznych, warto zwrócić uwagę na coraz większe wykorzystanie konstrukcji Partnerstwa Publiczno-Prywatnego do finansowania kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych.

W odróżnieniu od tradycyjnego modelu realizacji inwestycji (wyłącznie przez sektor publiczny), udział sektora prywatnego w przedsięwzięciu PPP, umożliwi stronie publicznej ograniczenie ryzyka poprzez jego dywersyfikację oraz zapewni ograniczenie finansowania do minimum, które dodatkowo jest



rozłożone w czasie. Co więcej, strona publiczna zatrzymuje swoje kompetencje w zakresie określania celów inwestycyjnych oraz sposobów ich realizacji.

Korzyści z współpracy w ramach PPP odnosi zarówno sektor publiczny jak i inwestor prywatny. Z punktu widzenia strony publicznej, współrealizacja inwestycji przez inwestora prywatnego przyczynia się do przyspieszenia rozwoju infrastruktury w kraju i szybszego wykonywania inwestycji. Dodatkowo, współpraca sektora publicznego z inwestorem prywatnym pozwala korzystać z jego doświadczeń oraz wyższej efektywności i sprawniejszego zarządzania projektami inwestycyjnymi, niż ma to miejsce w przypadku inwestycji wykonywanych wyłącznie przez sektor publiczny. Projekty PPP są realizowane szybciej i sprawniej niż w metodzie tradycyjnej, w której jedynie 30% inwestycji zostaje ukończonych zgodnie z zakładanym harmonogramem, a 27% zgodnie z zaplanowanym budżetem<sup>1</sup>.

Finansowanie inwestycji poprzez PPP to także korzyści finansowe dla strony publicznej. Badania wskazują, że realizacja projektu inwestycyjnego w ramach PPP, pozwala zredukować całkowite koszty inwestycji o 15-17% w porównaniu z tradycyjnym modelem. Co więcej, w wyniku rozłożenia wydatków PPP w czasie, strona publiczna, przy ograniczonej ilości posiadanych środków, dysponuje większym potencjałem na przeprowadzanie równoległe dodatkowych projektów.

Można oczekiwać, że w warunkach rosnącego deficytu sektora publicznego, partnerstwo publiczno-prywatne może stać się jednym z ważniejszych źródeł finansowania kapitałochłonnych inwestycji infrastrukturalnych. Realizacja inwestycji poprzez PPP umożliwi jednocześnie szybsze wdrażanie inwestycji infrastrukturalnych, charakteryzujących się przy tym wyższą jakością i niższym kosztem. Konieczność wydatkowania funduszy z pomocy unijnej będzie dodatkowym czynnikiem sprzyjającym rozwojowi PPP.

*(szerzej na temat partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródła finansowania projektów unijnych w opracowaniu analitycznym pt. „Publiczne i niepubliczne źródła finansowania projektów infrastrukturalnych”)*

11. Wpływ na strukturę finansowania projektów unijnych będą miały wprowadzone w 2009 roku nowelizacje rozporządzenia MRR regulującego kwestie dostępu do systemu zaliczek (nowelizacja z dnia 10 lutego 2009 oraz 14 lipca 2009 roku). Nowe regulacje prawne umożliwiają bowiem skorzystanie z tej formy finansowania projektów unijnych każdemu beneficjentowi bez względu na formę prawną czy rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej.

---

<sup>1</sup> P. Zaremba, Co to jest Partnerstwo Publiczno-Prywatne?, Fundusze Europejskiej szansą rozwoju PPP w Polsce, Białystok, 14 września 2009



W chwili obecnej, brak kompleksowej informacji na temat funkcjonującego w Polsce systemu zaliczkowego w połączeniu z relatywnie dużymi wymogami formalnymi powoduje, że skala wykorzystania zaliczek przez podmioty realizujące projekty unijne jest wciąż niewielka. Jak wynika z danych przekazanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, od początku realizacji programów operacyjnych do końca września 2009 roku, w formie zaliczek wypłacono łącznie 5,4 mld zł. Największą kwotę zaliczek wypłacono w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki – 3,2 mld zł, co stanowiło niespełna 31,3 proc. całkowitych środków przyznanych w ramach tego programu.

Skala wykorzystania systemu zaliczkowania jako formy finansowania projektów unijnych, będzie więc w najbliższych latach uzależniona przede wszystkim od eliminacji barier na jakie napotykają beneficjenci ubiegający się o wypłatę dotacji w formie zaliczki. Odpowiednie działania powinny zostać podjęte zarówno przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, jak i przez instytucje pośredniczące, odpowiedzialne za wdrażanie poszczególnych programów operacyjnych.

W dobrym kierunku zmierzają działania podjęte przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Wśród zapowiadanych przez MRR zmian jest bowiem m.in. umożliwienie beneficjentom programu operacyjnego innowacyjna gospodarka refundowanie kosztów zakupu zabezpieczeń wymaganych przy korzystaniu z systemu zaliczkowego.

*(szerzej na temat wykorzystania systemu zaliczkowania jako źródła finansowania projektów unijnych w opracowaniu analitycznym pt. „Finansowanie projektów unijnych poprzez system zaliczkowania”)*

