

Katarzyna Marton-Gadoś
Katedra Usług Finansowych
Wyższa Szkoła Handlu i Prawa
im. R. Łazarskiego w Warszawie
ul. Świeradowska 43, 02-662 Warszawa
katarzyna.marton-gados@poczta.lazarski.pl

POLSKI SEKTOR BANKOWY W BUDOWANIU KONKURENCYJNOŚCI REGIONÓW

Abstrakt

Celem referatu jest wskazanie roli banków we wspieraniu rozwoju regionów w Polsce poprzez opis i krytyczną analizę dotychczasowego zaangażowania banków w ten proces, barier tworzonych przez środowisko około bankowe oraz dostrzeganych, a niewykorzystanych możliwości wewnątrzbankowych.

U podstaw referatu leży przekonanie o znaczącej roli banków jako podmiotów o działaniu prorozwojowym lokalnym i krajowym. Aktywność sektora bankowego uznana jest za czynnik determinujący wzrost konkurencyjności regionów w sposób bezpośredni i poprzez tworzenie możliwości wykorzystania instrumentów dostarczanych przez otoczenie banków.

W pracy wykorzystane będą metody oparte na analizie i dedukcji w następującej sekwencji: analiza form i skali dotychczasowego zaangażowania sektora bankowego w proces rozwoju regionalnego, porównanie potencjału rozwojowego banków z działalnością przez nie realizowaną, opis przyszłej roli banków w promowaniu rozwoju regionów. Pracę kończyć będzie synteza wniosków na temat udziału banków w procesie finansowania rozwoju regionów w Polsce.

Słowa kluczowe: konkurencyjność regionów, rozwój regionalny, fundusze unijne, banki

Wprowadzenie

Celem niniejszego referatu jest przedstawienie roli, jaką sektor bankowy w Polsce spełnia w budowaniu konkurencyjności regionów. Pomimo swojej obecności w absorbowaniu środków unijnych, od momentu pojawienia się pierwszych możliwości ich wykorzystania, banki pozostają niedocenianym ogniwem procesów przepływów funduszy. Dopiero w wyniku analizy, na pozór marginalne funkcje pełnione przez banki, okazują się być wieloaspektowymi, różnorodnymi i sekwencyjnymi działaniami, o niebagatelnym znaczeniu w dostarczaniu środków i wiedzy wspomagających regiony w aspekcie gospodarczym.

Referat ma za zadanie omówić w sposób usystematyzowany ważkość problematyki konkurencyjności regionów, przybliżyć możliwe działania banków na rzecz budowania konkurencyjności regionów, scharakteryzować zaangażowanie sektora bankowego w proces rozwoju regionów, skonfrontować potencjał rozwojowy banków z działalnością przez nie realizowaną. Referat kończy krytyczna ocena dotychczasowego zaangażowania banków w zwiększanie regionalnej konkurencyjności.

Konkurencyjność regionów

Od ponad osiemnastu lat Polska korzysta ze środków finansowych Wspólnot Europejskich, angażując je kolejno w :

- przebudowę gospodarczą państwa (programy przedakcesyjne),
- budowanie gospodarki konkurencyjnej w oparciu o wiedzę i przedsiębiorczość, zdolnej do długofalowego rozwoju oraz poprawę spójności kraju z Unią Europejską w rozumieniu społecznym, ekonomicznym i przestrzennym (Narodowy Plan Rozwoju 2004 –2006),
- podnoszenie poziomu i jakości życia mieszkańców poprzez nakierowanie polityki państwa na trwałe długookresowy rozwój gospodarczy, możliwy do osiągnięcia na bazie rozwoju kapitału ludzkiego, zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki kraju i regionów (Strategia Rozwoju Kraju 2007 – 2015).¹

Zgodnie z wytycznymi polityki spójności Wspólnot Europejskich, cele i priorytety zawarte w najważniejszych dokumentach programowych Polski coraz bardziej skupiają się wokół różnych aspektów konkurencyjności regionów. Oznacza to, iż głównym celem polityki regionalnej staje się podejmowanie takich działań, które prowadzić będą do wzrostu konkurencyjności wszystkich regionów. Możliwość sformułowania takiego priorytetu wynika w dużej mierze z faktu osiągnięcia przez Polskę pewnego – zadawalającego - poziomu rozwoju gospodarczego kraju i pokonania szeregu etapów wstępnie ten rozwój umożliwiających. Nie mniej jednak, cały czas należy mieć na uwadze, iż Polska pozostaje największym beneficjentem polityki spójności, a zatem istnieje jeszcze wiele problemów natury społecznej i ekonomicznej do rozwiązania przy pomocy przyznanych środków na rzecz rozwoju.

W perspektywie finansowej 2007 –2013 regiony odgrywają zasadniczą rolę zarówno na etapie programowania, jak i późniejszego realizowania polityki regionalnej:²

- następuje decentralizacja rozwoju regionalnego - obok programów operacyjnych: PO Infrastruktura i Środowisko, PO Kapitał Ludzki, PO Konkurencyjna Gospodarka, PO Rozwoju Polski Wschodniej, PO Współpracy Terytorialnej, PO Pomoc Techniczna, istnieje szesnaście Regionalnych Programów Operacyjnych; spodziewany efekt: lepsze nakierowanie pomocy strukturalnej na poszczególne regiony;
- zwiększone zostają kompetencje samorządów wojewódzkich - samorzady województw sprawują zarząd nad Regionalnymi Programami Operacyjnymi oraz niektórymi priorytetami innych programów operacyjnych (instytucje zarządzające RPO)³; spodziewany efekt: bardziej skuteczne i prawidłowe zarządzanie i wdrażanie programów operacyjnych;
- uwidoczniła została dbałość o wyrównanie różnic rozwojowych regionów – PO Rozwój Polski Wschodniej;
- do innych programów operacyjnych wprowadzone zostają elementy treściowe nakierowujące je na działania wzmacniające rozwój regionów - do PO Infrastruktura i Środowisko wprowadzono priorytet: Konkurencyjność Regionów.

W związku z realizacją polityki spójności w latach 2007 – 2013 i wynikających z niej programów operacyjnych, Polska otrzymała z budżetu Unii Europejskiej 67,3 mld euro, z czego 41,3 proc. przeznaczony zostanie na PO Infrastruktura i Środowisko. Bezpośrednio do

¹ na podst.: Narodowy Plan Rozwoju 2004 – 2006, Strategia Rozwoju Kraju 2007 - 2015

² w odróżnieniu od programowania na okres 2004 – 2006, nie przewidującego programów regionalnych lecz zintegrowany program rozwoju dla wszystkich regionów ZPORR

³ PO Kapitał Ludzki

województw trafi ponad 21 mld euro tej kwoty.⁴ Łączna wartość środków budżetu Unii Europejskiej na zadania prorozwojowe w Polsce wyniesie 86 mld euro, co w połączeniu z krajowym współfinansowaniem zadań, zgodnie z Narodowymi Strategicznymi Ramami Odniesienia na lata 2007 – 2013, da kwotę oscylującą wokół 108 mld euro.

Tak znaczące kwoty do wykorzystania przez Polskę w obecnej perspektywie finansowej, rodzą wymóg szczególnej dbałości o efektywną absorpcję funduszy, stwarzania warunków szybkiego, a zarazem bezpiecznego ich użytkowania.

Banki a konkurencyjność regionów

Realizacja programów operacyjnych z wykorzystaniem środków z budżetu Unii Europejskiej wymaga zaangażowania instytucji o różnorodnym charakterze. W skład systemu realizacji programów operacyjnych wchodzi następujące podmioty: (a) instytucje zarządzające, (b) instytucje pośredniczące, (c) instytucje wdrażające, (d) instytucja certyfikująca, (e) instytucja audytowa, (f) beneficjenci.

Koordinacja procesów realizacji priorytetów, na jakie nakierowane są programy operacyjne spoczywa na instytucjach zarządzających i pośredniczących. Instytucje zarządzające odpowiadają za przygotowanie i wdrażanie programów i wytycznych ich dotyczących oraz za nadzorowanie postępów realizacji programów i ewaluację na szczeblu najwyższym, podczas gdy instytucje pośredniczące przejmują i realizują oddelegowane im zadania związane z zarządzaniem, wdrażaniem, kontrolą, monitorowaniem na szczeblu działań operacyjnych. Instytucje wdrażające to prywatne lub publiczne podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań w ramach priorytetów niektórych programów operacyjnych. Zadaniem instytucji certyfikującej jest certyfikacja wydatków w ramach funduszy wspierających programy operacyjne. Zadania instytucji audytowej w stosunku do wszystkich programów operacyjnych powierzone zostały Generalnemu Inspektorowi Kontroli Skarbowej.

Stosowany podział kompetencji i zadań związanych z realizacją programów rozwojowych nie przewiduje w nich bezpośredniej udziału banków. Pomimo tego faktu, banki mogą być aktywnie wykorzystywane jako instrument realizacji idei wzmacniania konkurencyjności regionów przez instytucje i podmioty, których zadaniem jest tworzenie polityki rozwoju regionów lub przez podmioty tworzące efekt konkurencyjności. Oznacza to przypisanie bankom roli dalszego ogniwa w łańcuchu absorbowania środków pomocowych – ogniwa, de facto, bliższego w kontaktach beneficjentom programów. Rola taka zbliża banki do funkcji właściwych instytucjom wdrażającym, bądź wręcz stanowi o ich pełnieniu.

W szczególności, rola banków w podnoszeniu konkurencyjności regionów, zasadza się na dwóch grupach działań:

- działaniach wspomagających wdrażanie i rozpowszechnianie priorytetów i zadań w ramach programów operacyjnych,
- działaniach wspomagających funkcjonowanie przedsiębiorstw i innych podmiotów, będących beneficjentami programów (ale także tych nie korzystających z funduszy unijnych).

W ramach pierwszej z wymienionych grup działań zadania banków mogą polegać na:

- podejmowaniu czynności informacyjnych – rzetelna, łatwo dostępna, fachowa informacja o programach operacyjnych i celach im przypisanych, wpisujących się w specyfikę działalności podmiotu poszukującego środków finansowania zewnętrznego;

⁴ na podst. wystąpienia Minister Rozwoju Regionalnego G. Gęsickiej na konferencji Samorząd terytorialny w Polsce – szanse rozwoju regionalnego i lokalnego w warunkach UE, Szkoła Główna Handlowa w W-wie, 04.12.2006

- pełnieniu funkcji kanału przepływu środków finansowych – zapewnienie drożności przepływu funduszy pomocowych;
- wzmacnianiu bezpieczeństwa realizacji projektów finansowanych ze środków unijnych – eliminowanie przypadków nadużyć umyślnych oraz wynikających z niedoinformowania podmiotów – beneficjentów; dodatkowy etap kontroli wykonalności inwestycji pretendującej do uzyskania środków pomocowych;
- głosie doradczym w tworzeniu dokumentów programowych i procedur wdrażających programy rozwojowe;
- podejmowaniu działań zwiększających efektywność instytucji biorących udział w tworzeniu programów rozwoju regionów i zarządzaniu środkami pochodzącymi z funduszy wspólnotowych (szkolenia);
- wzmacnianiu współpracy pomiędzy sektorem bankowym, a instytucjami zarządzającymi programami operacyjnymi.

Wspomaganie przez bank przedsiębiorstw prosperujących w regionie może przybierać formy:

- pomocy w działalności bieżącej i inwestycyjnej – bankowe produkty i usługi wspomagające zarządzanie płynnością w przedsiębiorstwie, ułatwiające dostęp do środków finansujących inwestycje; pobudzanie aktywności podmiotów;
- zacieśnianie współpracy z podmiotami, które poprzez swoją działalność aktywnie wpływają na wzrost znaczenia regionu – rozbudowana, dostosowana do potrzeb podmiotu, kompleksowa oferta usług i produktów;
- usprawnianie procesów decyzyjnych w przedsiębiorstwie – profesjonalne doradztwo, obiektywne oceny i analizy działań inwestycyjnych oraz planów perspektywicznych przedsiębiorstwa; „opieka” prowadząca do racjonalizacji kosztów w firmie;
- dostarczanie nowoczesnych instrumentów płatniczych, finansowych, technicznych i in. wspomagających innowacyjne inicjatywy przedsiębiorstw.

Powyższe uwagi wskazują na duże potencjalne możliwości działań banków na rzecz przyciągania, zatrzymywania, a nawet kształtowania podmiotów wpływających na konkurencyjny wizerunek regionu. Sektor bankowy może pozytywnie wpływać na konkurencyjność regionów na drodze: dostarczania pomysłów, kapitałów i sposobów ich wykorzystania (produkty, usługi) oraz doradzania i prowadzenia stałych akcji informacyjnych.

Zaangażowanie banków w rozwój regionalny

Ocenę zaangażowania banków w rozwój regionów należy poprzedzić uwagami na temat uwarunkowań systemowych i instytucjonalnych, umożliwiających podejmowanie działań prorozwojowych. O ile stworzone na potrzeby wykorzystania środków unijnych warunki instytucjonalne nie przewidują bezpośredniego udziału banków w programach operacyjnych, co można uznać za czynnik hamujący aktywność banków, o tyle pewne uwarunkowania systemowe stwarzają pole do jej intensyfikowania.

Najważniejsze rozwiązania systemowe wpływające i nadające kierunek działaniom banków można podzielić na dwie grupy:

- regulacje ostrożnościowe – wprowadzone do nich zmiany stwarzają przesłanki zwiększające dostępność kredytów dla różnych typów podmiotów;
- regulacje dotyczące obsługiowanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) funduszy zadaniowych zwiększających absorpcję środków pomocowych UE.

Bankowe regulacje ostrożnościowe stanowią podstawowe uwarunkowanie dostępności kredytów, poprzez kreowanie mechanizmu cenowego (przełożenie na cenę kredytu wymagań

w zakresie adekwatności kapitałowej i zasad tworzenia rezerw)⁵ i ze względu na limity koncentracji zaangażowań.⁶ Efekt pozytywnego oddziaływania otoczenia regulacyjnego na działalność banków należy łączyć z:

- wprowadzonymi od 1.01.2004 zmianami łagodzącymi zasady tworzenia rezerw celowych na należności, co wpływa na zmniejszenie obciążenia banków rezerwami (wydłużenie terminów wyliczania opóźnień w spłacie, złagodzenie przepisu dotyczącego kwalifikacji ekspozycji do kategorii wątpliwych w przypadku wystąpienia straty u kredytobiorcy, bez względu na jej istotność);
- wprowadzonymi od 1.01.2005 Międzynarodowymi Standardami Sprawozdawczości Finansowej (MSSF) i Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości (MSR),⁷ co oznacza odchodzenie od oceny wiarygodności w oparciu o terminowość spłaty i kondycję finansową kredytobiorcy na rzecz symptomów utraty wartości odzyskiwalnej;⁸
- obowiązującymi od 1.01.2007 rozwiązaniami Nowej Umowy Kapitałowej (wszystkie banki, ale w różnym zakresie). Rozwiązania dają m.in. możliwość wyboru przez bank metody pomiaru ryzyka, co ma zasadnicze znaczenie dla tworzenia warunków dla zwiększania dostępności kredytów (przy metodzie standardowej – różne wagi ryzyka dla ekspozycji detalicznej i korporacyjnej, przy metodzie ratingów wewnętrznych – ryzyko szacowane parametrycznie).

Na mocy odpowiednich ustaw i rozporządzeń, BGK zajmuje się obsługą funduszy celowych państwa, funduszy zadaniowych i programów rządowych. Duża część funduszy powołuje instrumenty finansowe ułatwiające wykorzystanie funduszy unijnych przez podmioty publiczne i prywatne (dotacje, pożyczki, poręczenia, gwarancje i in.).

Działania na rzecz rozwoju regionalnego podejmowane są przez różne grupy banków kierowanych różnymi podmiotami, w tym banki komercyjne, banki spółdzielcze, BGK. Dla BGK wspieranie programów rządowych rozwoju regionalnego i samorządności lokalnej jest podstawowym celem działalności. Banki komercyjne zwiększają pro regionalne zaangażowanie i intensyfikują obsługę głównych grup beneficjentów pomocy unijnej, upatrując w tym szansy na zwiększenie zysków, zwiększenie portfela bezpiecznych kredytów i ugruntowanie własnej pozycji na rynku. Banki spółdzielcze łączą oczekiwania społeczności lokalnych, stanowiących główną ich klientelę, na pomoc w pozyskiwaniu środków do nich skierowanych z powstającą w ten sposób możliwością zwiększenia obrotów.

Zasadniczo, wiodąca i jasno określona rola we wdrażaniu rozwiązań promujących rozwój regionalny powierzona została BGK. Przyczyną tego stanu jest specjalny charakter banku: jest to bank państwowy z wieloletnią tradycją, realizujący zleczone przez rząd zadania, wspierające politykę społeczno – gospodarczą, pełniący funkcję agenta bankowego rządu. Z drugiej strony, BGK jest bankiem komercyjnym, prowadzącym własną działalność operacyjną, sprzedającym produkty i usługi na zasadach komercyjnych różnym grupom klientów. BGK, jako jedyny bank w kraju, administruje poniższymi instrumentami wsparcia rozwoju regionalnego.

Instrumenty powiązane z dystrybucją funduszy UE:

- zestaw zabezpieczeń, jakie znajdują się w ofercie Funduszu Poręczeń Unijnych

⁵ Wliczanie w cenę kredytu: (a) kosztu kapitału utrzymywanego na transakcje obciążone ryzykiem, (b) oczekiwanej straty odzwierciedlającej ryzyko kredytowe związane z kredytem.

⁶ Iwanicz-Drozdowska M., (2006), Wpływ zmian w regulacjach ostrożnościowych na dostępność kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wyniki badań ankietowych, Bank i Kredyt, marzec 2006.

⁷ Dla: banków dopuszczonych do publicznego obrotu, sporządzających sprawozdania skonsolidowane w odniesieniu do tych sprawozdań oraz sprawozdań jednostkowych po odpowiedniej uchwale WZA.

⁸ Wartość odzyskiwalna – wartość przyszłych zdyskontowanych przepływów pieniężnych z danej ekspozycji i jej zabezpieczeń.

(FPU)⁹, zwiększających możliwości pozyskiwania środków na przedsięwzięcia współfinansowane ze środków unijnych przez przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki. Instrumenty wyszczególnione w FPU stanowią zabezpieczenie wkładu własnego lub środków podlegających refinansowaniu z funduszy wspólnotowych;¹⁰

- kredyty inwestycyjne z Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (FRIK)¹¹ na finansowanie kosztów przygotowania projektów komunalnych, podejmowanych przez gminy i ich związki, a współfinansowanych z funduszy UE.;
- kredyty długoterminowe ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego na finansowanie projektów wspierających rozwój regionalny: współfinansowanych ze środków strukturalnych UE lub bez wsparcia unijnego, ale korespondujących ze strategią rozwoju regionu. Z kredytów mogą skorzystać jednostki samorządu terytorialnego (JST), podmioty zależne od JST lub z udziałem JST, inne podmioty, pod warunkiem, że z efektów inwestycji finansowanej środkami EBI korzystać będzie społeczność lokalna;
- pożyczkami z budżetu państwa dla jednostek sektora finansów publicznych, na prefinansowanie projektów wpisujących się w programy operacyjne perspektywy finansowej 2004 –2006, tj. Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Sektorowe Programy Operacyjne lub Programy Inicjatywy Wspólnotowej INERREG III.

Instrumenty nie związane bezpośrednio z absorpcją funduszy UE:

- zabezpieczenia z oferty Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych (KFPK), zwiększające możliwości kredytowe podmiotów prywatnych i samorządów, a przez to wspomagające ich rozwój, realizację celów inwestycyjnych i statutowych;¹²
- kredyty inwestycyjne z Funduszu Kredytu Technologicznego (FKT),¹³ z wbudowanym mechanizmem umorzeniowym, na finansowanie inwestycji technologicznych przez przedsiębiorstwa.

Instrumenty wynikające z obsługiwanych przez BGK funduszy zadaniowych pozytywnie oddziałują na rozwój regionalny co najmniej na kilka sposobów.

- Ułatwiają, a niekiedy wręcz umożliwiają skorzystanie ze środków pomocowych UE podmiotom realizującym inwestycje uznane za zbieżne z priorytetami programów operacyjnych, którym przypisane są określone kwoty funduszy. Dają dostęp do wiarygodnych zabezpieczeń, stwarzając tym samym możliwość (a) uzupełnienia własnych – niewystarczających bądź nieakceptowanych przez bank lub (b) nienaruszania, a w konsekwencji swobodnego dalszego dysponowania własnym

⁹ Ramy prawne: ustawa z 16.04.2004 o Funduszu Poręczeń Unijnych (Dz. U. 2004, Nr 121, poz. 1262); ustawa o zmianie ustawy o FPU z 27.04.2006 (Dz. U. 2006, Nr 120, poz. 823); umowa pomiędzy Ministrem Finansów a BGK z 21.07.2004 dot. wysokości, warunków i trybu pobierania opłaty prowizyjnej z tytułu zawartych umów poręczeń i gwarancji ze środków FPU.

¹⁰ Są to: poręczenia i gwarancje spłaty kredytu, poręczenia spłaty kredytu w portfelu kredytowym, poręczenia i gwarancje emisji obligacji, gwarancje realizacji przedsięwzięcia, regwarancje, gwarancje dobrego wykonania kontraktu, promesy poręczeń i gwarancji spłaty kredytu.

¹¹ Ustawa z 12.12.2003 o Funduszu Rozwoju Inwestycji Komunalnych (Dz. U. 2003, Nr 223, poz. 2218); rozporządzenie Ministra Gospodarki i Polityki Społecznej z 4.02.2004 do ustawy o FRIK w sprawie warunków i trybu udzielania preferencyjnych kredytów ze środków FRIK.

¹² Są to: poręczenia i gwarancje spłaty kredytu, poręczenia i gwarancje emisji obligacji, promesy udzielenia poręczenia lub gwarancji.

¹³ Ustawa z 29.07.2005 o niektórych formach wspierania działalności innowacyjnej (Dz. U. 2005, Nr 179, poz. 1484).

majątkiem. Instrumenty o charakterze zabezpieczenia mogą być wykorzystywane w dość elastyczny sposób, tzn. mogą dotyczyć wkładu własnego inwestora – beneficjenta lub nakładów refinansowanych z UE, mogą być wykorzystywane przez beneficjenta środków UE lub przez podmioty o charakterze podwykonawców w inwestycjach wspomaganych środkami unijnymi.

- Oddziałują aktywnie na podejmowanie działań inwestycyjnych przez przedsiębiorstwa i jednostki samorządu terytorialnego. Zwiększają dostępność kredytu, także przy braku możliwości skorzystania z funduszy unijnych.
- Mobilizują pozostałą część sektora bankowego do rozwijania tych składników oferty, które ściśle korespondują z ideą wspierania rozwoju regionalnego i podejmowania na tym tle współpracy z BGK. Poprzez umowy o współpracy w zakresie wykorzystania funduszy zadaniowych, podpisywane przez banki kredytujące i BGK, banki osiągają efekt zwiększenia bezpiecznej akcji kredytowej i zmniejszenia rezerw celowych na należności nieregularne. Z punktu widzenia dbałości o skuteczną absorpcję środków unijnych, szczególnie w okresie 2007 – 2013, tj. o znacznie zwiększonej skali przyznanych środków pomocowych, oznacza to tworzenie systemu współpracy ułatwiającego przepływ środków finansowych UE.

Instrumenty podlegające zarządzaniu ze strony BGK, w szczególności te powiązane z absorpcją środków unijnych, podczas okresu wykorzystywania, podlegały zmianom i modyfikacjom mającym na celu efektywniejsze dostosowanie ich do potrzeb beneficjentów programów operacyjnych. Przekształceniom na kilku płaszczyznach poddany został Fundusz Poręczeń Unijnych, które spowodowały:

- rozszerzenie zakresu beneficjentów FPU o podmioty: uczestniczące na zasadzie podwykonawstwa robót w inwestycji współfinansowanej z funduszy europejskich, korzystające z instrumentów FPU na zasadach KFPK, realizujące przedsięwzięcia z wykorzystaniem środków UE, a nie zaciągające kredytów bankowych;
- rozszerzenie wachlarza produktów FPU o: gwarancję realizacji przedsięwzięcia, regwarancję, gwarancję dobrego wykonania kontraktu;
- zwiększenie wysokości poręczenia: do 5 mln euro - w trybie zwykłym i rozszerzonym, do 500 tys. euro dla przedsiębiorstw i 5 mln euro dla jednostek samorządu terytorialnego – w trybie portfelowym;
- zwiększenie elastyczności czasowej instrumentów FPU: możliwość wykorzystania instrumentów FPU na każdym etapie realizacji projektu inwestycyjnego, możliwość zamiany dotychczasowego zabezpieczenia na produkt FPU.

Bank Gospodarstwa Krajowego bierze czynny udział w tworzeniu rozwiązań sprawnego wykorzystywania administrowanych przez siebie funduszy oraz zarządzania finansowego regionalnymi projektami operacyjnymi. Postulował m.in. utworzenie nowego instrumentu wdrażania programów operacyjnych w postaci umorzenia części kredytu komercyjnego, włączenie na szeroką skalę banków komercyjnych do systemu absorpcji środków UE, podjęcie obsługi systemu rachunków skonsolidowanych (zaliczki i płatności okresowe), zastąpienie płatności zaliczkowych i prefinansowania przez fakturowanie (finansowanie przez BGK wystawionych przez beneficjenta faktur) przy wybranych projektach.

Poza BGK, udział we wspieraniu rozwoju regionalnego bierze także duża grupa banków komercyjnych i spółdzielczych. Rola tych banków nie zasadza się bezpośrednio w dokumentach programowych i przepisach dotyczących programów operacyjnych, ale w porozumieniach zawieranych indywidualnie z instytucjami wdrażającymi, bądź administrującymi funduszami.¹⁴ Ponadto istnieją porozumienia ogólne pomiędzy rządem RP a instytucjami

¹⁴ umowy PARP – banki (w sprawie wdrażania 2.3. SPO WKP: podpisane przez 38 banków komercyjnych i trzy banki zrzeszające banki spółdzielcze), umowy BGK – banki (w sprawie udzielania poręczeń i gwarancji z

reprezentującymi banki, dające podwaliny współpracy na gruncie programów rządowych.¹⁵ Nakierowane na absorbowanie środków UE działania banków można podzielić na pięć grup:

- działania dostosowujące struktury bankowe do potrzeb projektów współfinansowanych ze środków publicznych – tworzone przez banki komórki ds. projektów unijnych;
- rozwijanie akcji informacyjnej – informacje ustawiczne (placówki bankowe, narzędzia internetowe, infolinie) oraz akcje informacyjne prowadzone przez banki, dotyczące funduszy unijnych i składników oferty banku umożliwiającym wykorzystanie funduszy; finansowanie publikacji prasowych, informatorów, poradników, podręczników zintegrowane działania informacyjno – edukacyjno – monitorujące Związku Banków Polskich;
- wzbogacanie oferty produktów i usług umożliwiającej korzystanie różnym typom klientów z funduszy unijnych (sektor MSP, większe podmioty gospodarcze, JST) – w tym produkty z zakresu: finansowania przedsięwzięć „twardych” i „miękkich”, rozliczania transakcji, zabezpieczania kredytów, monitorowania wykorzystania i spłaty kredytów; rozbudowana oferta obsługi kompleksowej przedsiębiorstw;
- doradztwo w zakresie środków unijnych – indywidualne doradztwo w placówkach bankowych w doborze produktów i ich parametrów do specyfiki inwestycji oraz zorganizowane, grupowe spotkania doradców bankowych z wybranymi grupami potencjalnych beneficjentów środków unijnych;
- działania monitorujące i ewaluacyjne – podejmowane przez reprezentantów środowiska bankowego (ZBP, międzybankowe grupy robocze) i rządowego inicjatywy o charakterze kontrolno - oceniającym przyjęte rozwiązania systemowe, organizacyjne i operacyjne w kontekście absorpcji środków unijnych.

Najbardziej wymierne efekty przynoszą działania banków na polu dostosowywania oferty produktowej. Do typowej oferty kierowanej do beneficjentów wsparcia finansowego ze środków unijnych można zaliczyć:

- kredyty pomostowe – kredyty finansujące inwestycję współfinansowaną ze środków UE do wysokości przyznanej kwoty dofinansowania, pozwalające na pozyskanie środków w okresie luki, jaka pojawia się pomiędzy terminami regulowania faktur, a datą otrzymania dotacji unijnej (umożliwiające rozliczanie z wykonawcami lub zapłatę za dostawy w ciężar dofinansowania);
- kredyty finansujące wkład własny beneficjenta programów unijnych w realizowany projekt;
- kredyty na pokrycie kosztów tzw. kwalifikowanych i niekwalifikowanych, nie podlegających refundowaniu ze środków UE;
- promesy kredytowe, będące przyrzeczeniem udzielenia kredytu, zwiększające wiarygodność projekcji finansowej inwestycji w procesie ubiegania się o dotację;
- gwarancje bankowe o różnym charakterze;
- produkty zabezpieczające przed ryzykiem zmiany stóp procentowych (zabezpieczenie przed wzrostem kosztu obsługi długu);
- wyodrębnione rachunki bieżące inwestycji finansowanych ze środków unijnych, zapewniające przejrzystość zarządzania tymi środkami, niekiedy z możliwością blokady kwot na automatyczną spłatę kredytu ze spływających kwot dotacji;
- akredytywy dokumentowe.

Dotychczasowe działania banków w procesie absorbowania środków pomocowych

FPU: podpisane przez 27 banków).

¹⁵ Porozumienie: Rząd – NBP – ZBP.

UE przyjmowały bierny charakter względem organów decyzyjnych i instytucji zarządzających programami operacyjnymi. Banki budowały portfel instrumentów pod wymogi zastanego systemu dystrybucji środków publicznych pomiędzy określone priorytety i zadania, bez prawa współdecydowania o kształcie systemu. Nabywając doświadczenia pierwszego okresu korzystania ze środków UE, banki postulują nadanie im prawa głosu diagnozującego, opiniującego i doradczego na etapie programowania i wdrażania programów operacyjnych. Rola banków zostałaby zwiększona poprzez wykorzystanie posiadanego przez nie potencjału wiedzy praktycznej, ugruntowanej kontaktami bezpośrednimi z beneficjentami środków unijnych. Doświadczenia banków w obsłudze podmiotów korzystających ze środków wsparcia perspektywy 2004 – 2006 dają znaczącą wiedzę na temat beneficjentów i sektorów do jakich należą, warunków koniecznych do sprawnego absorbowania środków funduszy strukturalnych (rodzaju instrumentów pożądaných, możliwości uproszczenia procedur). Są przydatną, ale nie w pełni wykorzystaną na etapie programowania wartością, tj. przy ocenie realizacji programów, budowaniu nowych instrumentów absorpcji środków i usprawnianiu ich przepływu., tworzeniu procedur aplikacyjnych o środki pomocowe, tworzeniu zestawu zabezpieczeń inwestycji.

Znacznie większą rolę pełnią banki w działaniach etapu wdrażania programów, na co wskazuje doświadczenie okresu 2004 – 2006 zwłaszcza w zakresie SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, działanie 2.3. Poprzez podejmowanie czynności informacyjno – doradczo – promocyjnych, dokonywanie oceny formalno – finansowej projektów, dokonywanie oceny merytorycznej w ramach grup oceniających projekty, zapewnianie finansowania i zabezpieczania projektów, monitorowanie inwestycji beneficjentów pomocy unijnej budują liczne korzyści dla sektora publicznego. Korzyści przejawiają się w: ułatwianiu diagnozy sytuacji, usprawnianiu przygotowań programów operacyjnych i tworzeniu nowych narzędzi wspierających wykorzystanie środków UE, obniżaniu kosztów przygotowań i wdrażania projektów, zwiększeniu tempa i efektywności wprowadzania nowych narzędzi, lepiej odpowiadających sytuacji obecnej, a co za tym idzie poprawie procesu przepływu środków unijnych, stosowaniu prostszych procedur aplikacyjnych, skutecznych zabezpieczeń inwestycji i in.. Poza wymiernymi przesłankami włączania banków w realizowanie priorytetów programów regionalnych, wymienić można również inne, związane z ogólnymi zasadami korzystania ze środków UE (zasady europejskiej polityki regionalnej: dodatkowości, partnerstwa rozumiana horyzontalnie, partnerstwa) lub budowaniem systemu wzajemnej współpracy pomiędzy sektorem prywatnym, a publicznym (realizacja zasady partnerstwa w praktyce).

Podsumowanie

Rozwiązania procesu absorbowania funduszy pomocowych UE wyznaczają nikłą rolę bankom. Banki pozostają często ostatnim ogniwem przepływu tych środków do beneficjentów, a zadania, które wykonują polegają na tworzeniu zaledwie podstawowych warunków i możliwości z nich korzystania. Realne możliwości wpływu banków na cele wyznaczone podstawowymi dokumentami wdrażania polityki regionalnej są niedoceniane, co przejawia się brakiem włączania banków w tworzenie wczesnych etapów, poziomu koncepcyjnego, procesu przepływu środków. Obraz sytuacji rażąco koresponduje z potencjałem banków w Polsce.

Główne wnioski jakie rysują się z doświadczeń okresu perspektywy finansowej 2004 – 2006 w zakresie zaangażowania sektora bankowego w rozwój regionów przedstawiają się następująco:

- banki powinny na szeroką skalę wspomagać proces prac związanych z realizowaniem programów operacyjnych, co nabiera szczególnego znaczenia w obliczu powierzenia, w obecnym okresie finansowym, roli instytucji zarządzających programami samorządom województw. Samorządy będą pełniły taką rolę po raz pierwszy, banki zaś dys-

ponują narzędziami analitycznymi i finansowymi ułatwiającymi obsługę samorządów, jak i środków do rozdysponowania wg wskazanych celów ;

- w obliczu konieczności uproszczeń proceduralnych na różnych etapach realizacji inwestycji współfinansowanych przez środki publiczne, banki posiadają duże możliwości ich skracania i ułatwiania, bez negatywnego wpływu na wzrost ryzyka ich realizacji;
- doświadczenia banków w procesach kredytowania powinny być podstawą wydawania zbieżnych ocen co do kwalifikacji projektu do współfinansowania unijnego i bankowego;
- powierzenie bankom zadań złożonych, kompleksowych w przygotowaniu narzędzi do oceny inwestycji, ocenie, kredytowaniu i monitorowaniu projektów ze wsparciem funduszy strukturalnych może skutkować obniżeniem kosztów i zwiększeniem bezpieczeństwa systemu absorbowania środków przez regiony.

BIBLIOGRAFIA:

1. Grzeszczyk T.A. (2006), *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Placet, Warszawa.
2. Iwanicz-Drozdowska M., (2006), *Wpływ zmian w regulacjach ostrożnościowych na dostępność kredytów dla małych i średnich przedsiębiorstw. Wyniki badań ankietowych*, Bank i Kredyt, marzec 2006.
3. Korenik D. (red.), (2005), *Perspektywy współpracy banku z samorządem terytorialnym w Polsce*, Wyd. A.E. w Poznaniu, Wrocław
4. Wojtaszczyk A.K. (red.), (2005), *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
5. *Strony internetowe Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, Związku Banków Polskich*