

# ANALIZA STANU RYNKU FUNDUSZY PORĘCZEŃ KREDYTOWYCH W POLSCE.

## OCENA I PERSPEKTYWY ROZWOJU.

PAG  Uniconsult

Policy & Action Group Uniconsult Sp. z o.o.



opracowanie przygotowane na zlecenie



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

2014

## SYNTEZA

### Podsumowanie i rekomendacje

Obecny stan funkcjonowania funduszy poręczeniowych w Polsce można scharakteryzować w następujący sposób:

- Trudno jest niestety twierdzić, że w Polsce mamy do czynienia z ogólnopolskim systemem funduszy poręczeniowych, zasady działania poszczególnych funduszy i kształt ich oferty bywają zróżnicowane, administracja publiczna nie dysponuje też instrumentami pozwalającymi na wpływanie na sposób działania funduszy – ze względu na mnogość i zróżnicowanie udziałowców, fundatorów lub też członków, żadna instytucja nie ma wpływu na cały sektor. Wprawdzie znaczna część największych funduszy ma tego samego udziałowca (BGK), ale jest on udziałowcem mniejszościowym, ponadto opracowanie i wdrożenie nowego modelu poręczeniowego determinowane jest zmieniającymi się uwarunkowaniami i koniecznością pogodzenia interesów różnych uczestników tego procesu.
- Fakt, że realny mnożnik kapitałowy na poziomie wszystkich lokalnych i regionalnych funduszy poręczeniowych (nie dotyczy to oczywiście programu gwarancji de minimis BGK w przypadku której trudno byłoby precyzyjnie ustalić jego wielkość, de facto będzie to możliwe ex post, analizując wielkość wypłaconych poręczeń) oscyluje ok. 100-120% powoduje, że zasadność tego instrumentu w obecnym kształcie stoi pod wielkim znakiem zapytania. Fundusze poręczeniowe mają głęboki sens, gdy są w stanie efektywnie dywersyfikować ryzyko, dzięki wysokiej aktywności i efektywnemu użyciu mechanizmów reporenczeniowych. Jeżeli w Polsce od kilkunastu lat (pozytywnym wyjątkiem są schematy reporenczeniowe w ramach Inicjatywy JEREMIE) nie udaje się doprowadzić do stworzenia funduszu/programu reporenczeniowego i zwiększeniu poziomu wykorzystania środków funduszy, to warto głęboko przemyśleć przyszłość sieci funduszy poręczeniowych i zasadność jej funkcjonowania w niezmiennym kształcie.
- Istnieje stosunkowo mało analiz próbujących oszacować wartość dodaną działalności funduszy poręczeniowych. Istnieją poważne obawy, że ich stopień oddziaływania jest mniejszy od zakładanego. W przypadku funduszy poręczeniowych (a także schematów poręczeniowych wdrażanych przez BGK) pojawia się wątpliwość, czy pewna część poręczeń nie jest udzielana klientom, którzy de facto ich nie potrzebują – wiele funduszy prowadzi konkursy z atrakcyjnymi nagrodami dla doradców bankowych (sprzęt komputerowy lub RTV, wyjazdy zagraniczne, nagrody gotówkowe), za „podeśnięcie” jak największej liczby klientów, co może sztucznie generować popyt na poręczenia. Dlatego też w przyszłości, w przypadku oferowanych poręczeń i gwarancji portfelowych (JEREMIE, gwarancja de minimis BGK) warto zastanowić się nad rozwiązaniami stosowanymi przez Europejski Fundusz

Inwestycyjny, gdzie gwarancja EFI powinna skutkować zwiększoną akcją kredytową dla określonej grupy klientów.

Dalszy rozwój funduszy poręczeniowych jest związany z rozstrzygnięciem pewnych kluczowych kwestii.

Jak już wskazywaliśmy wcześniej, w przypadku funduszy poręczeniowych wskaźnik wartości aktywnych poręczeń do posiadanych kapitałów wynosił na w połowę 2013 roku zaledwie 125%<sup>1</sup>, podczas gdy w większości krajów europejskich jest on wielokrotnie większy. Taka sytuacja jest pochodną trzech czynników, a mianowicie:

- braku instrumentów skłaniających fundusze poręczeniowe do podejmowania większego ryzyka (w większości przypadków nie działały niestety mechanizmy, zgodnie z którymi kolejne środki publiczne alokowane na wsparcie kapitałowe funduszy byłyby w pierwszej kolejności kierowane do funduszy o najwyższym poziomie wykorzystania kapitału),
- stałego dopływu środków publicznych w ramach kolejnych programów wspierających i związanego z tym stałego wzrostu mianownika ułamka, opisującego stopień zaangażowania kapitału funduszu i wreszcie rozdrobnienia sektora funduszy poręczeniowych i w rezultacie jego ograniczonej atrakcyjności dla sektora bankowego.
- braku efektywnych mechanizmów regwarancyjnych.

Ten ostatni element (obecność mechanizmu regwarancyjnego) ma szczególne znaczenie, gdyż na całym świecie regwarancje (w Polsce zwane reporęczeniami) są efektywnym mechanizmem, skłaniającym fundusze poręczeniowe do podejmowania większego ryzyka. Tymczasem, mimo wieloletnich przygotowań do uruchomienie tego instrumentu w skali ogólnopolskiej regwarancje (reporęczenia) nie były dostępne – wyjątkiem były te oferowane przez Europejski Fundusz Inwestycyjny w ramach Programu CIP (i jego poprzednika, czyli programu MAP). Były one jednak faktycznie dostępne tylko dla największych funduszy, ze względu na wymagania EFI, które było zainteresowane regwarantowaniem tylko znacznych wartościowo portfeli poręczeń. Od 2010 roku są natomiast oferowane reporęczenia w ramach Inicjatywy JEREMIE, mają one jednak charakter ograniczony do województwa, w którym jest realizowana Inicjatywa, są też ograniczone czasowo.

W związku z tym, jeżeli chodzi o rozwój funduszy poręczeniowych w Polsce należałoby wskazać następujące działania (notabene postulaty te są już wysuwane od wielu lat):

- Jak najszybsze utworzenie stale dostępnego i nieograniczonego czasowo funduszu reporęczeniowego, który oferowałby reporęczenia funduszom poręczeniowym, naturalnie tylko tym spełniającym odpowiedni standard działania (do wykorzystania jest opracowany

---

<sup>1</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości za I półrocze 2013r.

przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości standard działalności poręczeniowej lub też stosunkowo do niego zbliżone wymogi stawiane przez Bank Gospodarstwa Krajowego przy obejmowaniu udziałów spółek prowadzących fundusze). Reporęczenia powinny być bezpłatne lub udzielane przy wykorzystaniu bardzo niskiej preferencyjnej prowizji (reporęczenia są przeważnie uznawane za pomoc publiczną, ale nie dla funduszu, lecz korzystającego z reporęczonego poręczenia przedsiębiorcy; w takiej sytuacji najkorzystniej byłoby je udzielać w formule pomocy de minimis, co jednak wymaga opracowania stosownego aktu prawnego). Dodatkowo stopa reporęczeń i ewentualny limit wypłat („cap”) mogłyby być uzależnione od rodzaju poręczanego zobowiązania, preferując podmioty i rodzaje przedsięwzięć o dużym znaczeniu dla rozwoju gospodarki i/lub o silnie utrudnionym dostępie do finansowania.

- Kwestią, która bezwzględnie wymaga rozwiązania są zasady współpracy z bankami. Obecnie (mimo wspomnianej wcześniej rekomendacji Związku Banków Polskich) w zasadzie każdy fundusz poręczeniowy posiada inne umowy z bankami. Sytuacja taka powoduje dla banków znaczące ryzyko i wysokie koszty wdrożenia i obsługi i generalnie jest koszmarem dla banków sieciowych, współpracujących z kilkoma lub nawet kilkunastoma funduszami poręczeniowymi. Przeważnie umowy różnią się w przepisach, dotyczących obowiązków banku, raportowania o sytuacji danego kredytu i pojawiania się ewentualnych nieregularności, a także warunków wypłaty poręczenia. Powoduje to, że bardzo poważnym problemem dla banków jest monitorowanie i kontrolowanie przepisów obowiązujących w umowie z danym funduszem poręczeniowym. Ostatecznie prowadzi to sporów o wypłatę poręczenia. Jedynym sposobem rozwiązania tego problemu pozostaje podpisywanie jednolitych umów dla całej grupy funduszy. Ze względu na różne doświadczenia i podejście poszczególnych funduszy jest to bardzo trudne zadanie, ale wydaje się być jednym możliwym. Tego typu podejście zostało przyjęte przez fundusze współpracujące z Krajową Grupą Poręczeniową w rozmowach z firmami leasingowymi i jak dotąd (choć z licznymi problemami) doprowadziło ono do korzystnych rezultatów.
- Niestychanie ważną kwestią pozostaje dalsza przyszłość programu gwarancji de minimis. Obecnie program ten jest bardzo poważną konkurencją dla funduszy poręczeniowych. Liczba poręczeń udzielonych przez lokalne i regionalne fundusze poręczeniowe spadła w 2013 roku w porównaniu do 2012 roku o 6%, zaś ich wartość o 10%. W segmencie kredytów obrotowych spadki wyniosły odpowiednio 20%

(liczba poręczeń) i 23% (wartość). Mimo poważnych korzyści, jakie niesie ze sobą oferta programu dla przedsiębiorców, jego dalsze losy są szalenie istotne przy planowaniu dalszych losów i modyfikacji oferty funduszy poręczeniowych. Jeżeli bowiem program będzie realizowany tylko przez określony czas (do połowy 2015 roku), to fundusze mogą planować rozwój swej działalności od połowy 2015, a nawet przygotować specjalne akcje promocyjne i warunki współpracy z bankami, aby móc zagospodarować rynek pozostały po gwarancjach BGK. Zupełnie inny sposób postępowania należałoby przyjąć, gdyby okazało się, że gwarancja de minimis w tej lub zmodyfikowanej formie pozostanie na rynku przez dłuższy czas. W takiej sytuacji fundusze poręczeniowe nie powinny raczej myśleć o rozwoju, a jeżeli już, budować nowe produkty nie konkurujące z ofertą gwarancji de minimis, takie jak poręczenia transakcji leasingowych, czy wadów przetargowych.

- Jak już wielokrotnie wskazywaliśmy, bardzo poważnym problemem jest w Polsce brak jasno wskazanego organu administracji publicznej, odpowiedzialnego za rozwój i wsparcie sektora funduszy poręczeniowych. Działania związane z funduszami poręczeniowymi są realizowane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości i Ministerstwo Gospodarki, a w pewnym stopniu także przez Ministerstwo Finansów (nie wspominając o samorządach wojewódzkich). Stopień koordynacji tych działań wydaje się być, ujmując to dość dyplomatycznie, wielce ograniczony. Najlepszym przykładem może być produkt gwarancji de minimis, który mógł niekorzystnie wpływać na aktywność funduszy realizujących projekty w ramach Inicjatyw JEREMIE, a także ze środków regionalnych programów operacyjnych poza Inicjatywą JEREMIE. Należy zatem wyrazić obawę, że do czasu, kiedy tego typu zadania nie zostaną przypisane jednej instytucji, która dodatkowo będzie miała odpowiednie „przełożenie” na inne organy administracji, to nie należy raczej oczekiwać szans na sukces.
- Ze względu na znaczne rozproszenie funduszy i ich ograniczoną obsadę kadrową, pojedynczy fundusz ma bardzo niewielkie szanse na doskonalenie wiedzy i kompetencji swoich pracowników w obszarach ściśle związanych z działalnością poręczeniową. O ile bowiem istnieje dość szeroki wybór kursów i szkoleń, związanych z analizą finansową albo przyjmowaniem i egzekucją zabezpieczeń, to z powodu bardzo ograniczonego popytu nie są oferowane komercyjne szkolenia w takim sferach jak udzielanie poręczeń jako pomocy publicznej, czy też europejskie doświadczenia w działalności poręczeniowej. Szkolenia takie (a także działania doradcze) były oferowane w ramach kilku projektów finansowanych przez PARP i były one bardzo korzystnie

oceniane. Wsparcie jednak nie miało charakteru systemowego; po zakończeniu realizacji danego projektu było wstrzymywane. Tymczasem, choć oczywiście tego typu działania należy oceniać bardzo wysoko, sektorowi przydałoby się wsparcie bardziej stabilne, nawet o dość ograniczonej intensywności (np. na poziomie 3-5 szkoleń rocznie, ale gwarantowane w dłuższym okresie (3-4 lat)). O ile zatem sektor funduszy poręczeniowych będzie się rozwijał (co nie jest wcale pewne) tego typu działania wspierające byłyby wysoce pożądane, idealnie w połączeniu z działaniami upowszechniającymi najlepsze praktyki w działalności poręczeniowskiej i stwarzające pole do wymiany doświadczeń.

- Ze względu na finansowanie ze środków publicznych procesu nadawania ratingów bardzo zasadne byłoby monitorowanie na ile proces ten doprowadził faktycznie do poprawy warunków współpracy z bankami. W przypadku, gdyby założony korzystny efekt faktycznie miał miejsce, warto byłoby rozważyć czy nie byłaby zasadna kontynuacja procesu wspierania funduszy w pozyskiwaniu ocen ratingowych (nie aktualizowane ratingi przestają być ważne). Jak już wspominaliśmy są bardzo niewielkie szanse, aby pojedyncze fundusze, czy nawet większa grupa funduszy było stać na stałe finansowanie ocen ratingowych. Należałoby raczej przyjąć, że fundusze (o ile ratingi spełniają swoją rolę) mogłyby partycypować w kosztach dokonywania ocen, na przykład na poziomie 20-30%.