Zeszyty Naukowe
Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu
Nr 41/2012

Krzysztof Szewczak
Warszawska Szkoła Zarządzania – Szkoła Wyższa

Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych jako narzędzie wspierania małych i średnich przedsiębiorstw przez samorządy

Streszczenie. *W artykule w zarysie ukazano zasady funkcjonowania instytucji poręczeniowych w Niemczech, Włoszech i Japonii. Przedstawiono wyniki działania Mazowieckiego Funduszu Poręczeń Kredytowych (MFPK) jako przykład polskiego systemu poręczeniowego. MFPK wywarł pozytywny wpływ na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) poprzez umożliwienie około 3000 podmiotom uzyskania kredytów w bankach. W wyniku analizy danych ze sprawozdań MFPK określono teoretyczne możliwości wsparcia MŚP poręczeniami oraz przedstawiono bariery w wykorzystaniu możliwości poręczeniowych.*

Słowa kluczowe: *systemy poręczeniowe w Niemczech, Włoszech, Japonii, Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych*

1. Wprowadzenie

Jak zauważa A. Szewczuk: „Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty, województwa samorządowe i regiony [...] ich obecność w życiu gospodarczym, politycznym i społecznym nabiera szczególnego znaczenia od momentu zapoczątkowania reformy systemowej w naszym kraju ze względu na powszechnie akceptowaną orientację – **odrabiania zaległości poprzez rozwój**”[1].

[1] A. Szewczuk, *Rozwój lokalny i regionalny*, w: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 13.

Z badań wynika, że w większości krajów sektor małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) wywarł pozytywny wpływ na ich rozwój, a rozwój jest tym bardziej dynamiczny im bardziej sprzyjające warunki stwarzane są w systemie gospodarczym dla tego sektora.

Badania przeprowadzone w 2000 r. pozwalają stwierdzić, że największymi barierami rozwoju w sektorze MŚP się ograniczenia:

– finansowe,
– rynkowe,
– prawne,
– społeczne,
– informacyjne[2].

Bariery finansowe dla MŚP to brak kapitałów własnych lub ich niski poziom, co najczęściej stwarza utrudnienia w dostępie do kapitałów obcych. Istnieje także problem podejścia do ryzyka. Z jednej strony MŚP, przede wszystkim z grupy mikro i małych, niechętnie korzystają z kredytów na finansowanie działalności bieżącej i rozwojowej, a z drugiej strony banki stawiają wysokie wymagania przy ocenie zdolności kredytowej dla tych przedsiębiorstw. W szczególnie trudnej sytuacji znajdują się przedsiębiorcy, którzy rozpoczynają działalność gospodarczą i nie posiadają swojej historii w banku.

Banki, jako instytucje zaufania publicznego, muszą przestrzegać standardów bezpieczeństwa, a jednocześnie, jako organizacje komercyjne, muszą zarabiać. W tej sytuacji istotną rolę powinny odgrywać instytucje poręczeniowe, których zadaniem powinno być działanie na rzecz rozwoju działalności gospodarczej poprzez ułatwianie MŚP dostępu do zewnętrznego finansowania, z uwzględnieniem minimalizacji ryzyka banków.

Na podstawie 8-letniego doświadczenia doradczego MFPK i dostępnych informacji o działaniu funduszy poręczeniowych w innych krajach, można postawić hipotezę, że poręczenia kredytowe są szansą dla rozwoju MŚP.

Celem referatu jest ocenienie roli funduszu poręczeniowego w rozwoju sektora MŚP.

2. Zadania funduszy poręczeniowych

W wielu krajach ukształtowały się systemy instytucji poręczeniowych, których zadaniem jest umożliwienie dostępu do kredytów i pożyczek przedsiębiorstwom, które posiadają zdolność kredytową, ale nie spełniają kryteriów bankowych.

---

[2] *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie*, red. M. Strużycki, Difin, Warszawa 2002, s. 137.

Systemy poręczeniowe w poszczególnych krajach, pomimo podobnego celu – wspierania rozwoju MŚP, różnią się szczegółowymi rozwiązaniami.

System niemiecki oparty jest na działalności banków gwarancyjnych, które podlegają niemieckiemu prawu bankowemu i muszą spełniać wymogi nadzoru bankowego. Banki gwarancyjne nie zawierają umów o współpracy z bankami, obowiązuje zasada *pari passu* (zasada równego traktowania wierzycieli).

Bürgschaftbank (*gwarancja bankowa*) ma dwa główne źródła funduszy: fundusze własne i długi. Kapitał własny pochodzi od prywatnych podmiotów, głównie izb handlowych, rzemieślniczych i przemysłowych, od stowarzyszeń przedsiębiorców, banków i towarzystw ubezpieczeniowych aktywnych na poziomie regionalnym. *Bürgschaftbanken* są towarzystwami nienastawionymi na zysk. Zyski są systematycznie reinwestowane w celu rozwoju działania i nie ma podziału dywidend[3].

Na przykładzie Banku Gwarancyjnego Landu Brandenburgia (BGLB)[4] można wyodrębnić pewne charakterystyczne dla systemu cechy, a mianowicie:

– poręczenie maksymalne 80% kwoty kredytu, z czego 26% gwarantowane przez land, a 39% przez republikę federalną (co 5 lat negocjowane poziomy udziałów),

– opłaty nie przekraczają 2% i są ustalane indywidualnie przez każdy bank gwarancyjny,

– banki działają tylko na terytorium swojego landu, decyduje kryterium realizacji przedsięwzięcia, a nie siedziba rejestrowa firmy,

– struktura udziałowców to m.in. organizacje zrzeszające przedsiębiorców – izby przemysłowo-handlowe, związki przedsiębiorców, banki komercyjne, kasy oszczędnościowe, instytucje ubezpieczeniowe, land,

– decyzje o udzieleniu poręczenia w BGLB podejmuje Komisja Poręczeniowa, która składa się z przedstawicieli Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki (landów), banków, izb przemysłowo-handlowych, związków branżowych.

W **systemie włoskim**[5] fundusz gwarancyjny zwykle składa się z dwóch elementów:

– funduszu monetarnego,

– funduszu gwarancyjnego.

Fundusz monetarny składa się z aktywów płynnych, powstaje przez wnoszenie opłat członkowskich stowarzyszonych firm i udziały płacone przez ze-

---

[3] P. de Vincentiss, *The Guarantee systems and the SMEs access to credit*, Bancaria Editrice, Roma 2008, s. 103.

[4] M. Złotkowska, *Sprawozdanie uczestnika wizyty studyjnej*, MFPK, Berlin, 26 lutego – 1 marca 2012.

[5] P. de Vincentiss, op.cit., s. 50.

wnętrzne podmioty, takie jak stowarzyszenia handlowe czy władze publiczne (stan, regiony i izby handlowe). Członkowie MŚP są zwykle proszeni o dokonanie bardzo ograniczonych płatności, zwykle kilkuset euro, zależnie od uchwalonych wielkości, natomiast wkłady instytucji finansowych są raczej wysokie.

Środki zabezpieczające płynność są zdeponowane w banku finansującym, w postaci gotówki lub obligacji skarbowych, które są narażone na niskie ryzyko i łatwo zamieniane na gotówkę. Fundusz monetarny dlatego jest uważany za rzeczywistą finansową gwarancję i w tym jest podobny do zastawu.

Fundusz gwarancyjny stanowi alternatywę: może działać samodzielnie lub w połączeniu z funduszem monetarnym i jest kształtowany przez zobowiązania gwarancyjne bezpośrednio wystawione do instytucji finansowych.

Gwarancje z dwoma opisanymi składnikami przewidują pokrycie pewnego procentu (średnio 50%) strat poniesionych przez instytucje finansowe z powodu niewywiązywania się z płatności związanych z uzgodnionymi liniami kredytowymi.

Gwarancja ma zwykle pomocniczy charakter, nie jest na pierwsze żądanie, to oznacza, że w przypadku niewywiązywania się z płatności bank nie może natychmiast zwracać się do funduszu o zwrot, ale musi najpierw zażądać płatności od zasadniczego dłużnika i innych gwarantów. Dopiero po zakończeniu działań zmierzających do odzyskania kredytu i mając określoną ostateczną stratę (obejmującą kapitał, odsetki, wydatki prawne i inne koszty poniesione podczas procedur odzyskiwania – netto z odzyskanych sum), może wystąpić do gwaranta o pokrycie procentu strat. Na końcu procedur, kredyt będzie definitywnie rozliczony, gdy tylko ostatecznie poniesiona przez bank strata zostanie w sposób pewny określona.

Cechy **japońskich kredytowych korporacji gwarancyjnych** (*Credit Guarantee Corporation* – CGS)[6] można przedstawić na podstawie *Credit Guarantee Corporation of Tokyo* (CGCT). Główne źródła finansowania typowej działalności CGCT to niemal w równej części kapitał netto (net capital) i długi.

Kapitał netto składa się z dotowanego funduszu i rezerwy. Fundusz dotowany jest utrzymywany przez wkłady płacone przez lokalny rząd, instytucje finansowe i inne organizacje, zwykle przez izby handlowe. Rezerwa pochodzi z alokowanego dochodu, obliczonego jako różnica pomiędzy rocznymi przychodami i wydatkami i jest wykorzystywana na pokrycie strat kredytowych (w publikowanych sprawozdaniach kompensata odbywa się u źródła i dlatego liczby w rocznym sprawozdaniu to netto takiej operacji).

Pokrywanie strat ze środków rezerwy jest uważane za normalną operację, natomiast jakiekolwiek wykorzystanie dotowanego funduszu w tym celu, musi być specjalnie autoryzowane przez odpowiednie władze. Kapitał netto ma kluczowe

[6] Ibidem, s. 227-240.

znaczenie dla rozwoju biznesu, stanowi podstawę dla określenia zdolności kredytowej każdej instytucji. Faktycznie maksymalna kwota gwarancji, która może być wydana, jest ustalana przez pomnożenie całkowitego kapitału netto przez wartość, tzw. mnożnik, to jest na poziomie systemu pomiędzy 35 a 60; w przypadku CGCT wartość jest równa 60.

Główne wydatki to są składki na ubezpieczenia, płatne za usługę kontrgwarancji kredytowej oferowanej przez JASME (równe 63% całkowitej sumy płatności poniesionych w 2005 r.).

Straty kredytowe, chociaż nie są wyraźnie podkreślone w dokumentacji publikowanej przez CGCT, są krytyczną pozycją w bilansie instytucji gwarantujących kredyty. Jak już wspomniano, w przypadku Japonii straty są przypisywane funduszowi rezerwowemu (*reserve fund*) poprzez alokowanie dodatniego salda pomiędzy rocznymi dochodami i wydatkami.

W opisanych zagranicznych systemach poręczeniowych, pomimo wielu różnic, wspólnym mianownikiem jest wspieranie tych funduszy przez budżety państw poprzez regwarancje.

W Polsce, historia tworzenia systemu funduszy poręczeniowych sięga początku lat 90. XX w.[7]

Sektor MŚP, a szczególnie *start-upy*, w pozyskiwaniu finansowania zewnętrznego znajduje się w gorszej pozycji konkurencyjnej – niż duże przedsiębiorstwa – ze względu na brak zabezpieczeń lub krótką historię kredytową.

Przed podobnymi wyzwaniami stoi Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych.

3. Mazowiecki Fundusz Poręczeń Kredytowych

Zgodnie z ustawą o samorządzie województwa[8], samorząd województwa określa strategię rozwoju województwa, uwzględniającą w m.in. takie cele, jak:

– pobudzanie aktywności gospodarczej,

– podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki województwa.

---

[7] Historię powstawania funduszy poręczeniowych omawiają: B. Bartkowiak, *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009, s. 119-121; A. Badach, *Zasady korzystania z usług finansowych polegających na udzielaniu poręczeń KSU*, w: *Przedsiębiorco! Skorzystaj!*, PARP, Warszawa 2011, s. 77; S. Flejterski, P. Pluskota, I. Szymczak, *Instytucje i usługi doręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005, s. 73-104.

[8] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.

W realizacji tych celów jednym z przedsięwzięć było utworzenie – z inicjatywy marszałka województwa – MFPK w formie spółki samorządowej działającej non profit.

Zgodnie z umową spółki, celem działania MFPK jest realizacja zadań publicznych należących do jednostek samorządu terytorialnego w zakresie:

– przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji rynku pracy,
– wspierania działalności gospodarczej,
– podejmowania działań na rzecz ochrony środowiska naturalnego.

Zadania powyższe realizowane są poprzez udzielanie poręczeń prawa cywilnego mikro, małym i średnim przedsiębiorstwom. Poręczenia te zabezpieczają zwrot kredytów i pożyczek oraz innych zobowiązań finansowych (umów leasingu i factoringu oraz wadium) zaciągniętych w bankach przez te przedsiębiorstwa. Najczęściej wszelkie zobowiązania finansowe MŚP wynikają z realizacji inwestycji związanych z ochroną wód i gospodarką wodną, ochroną powietrza, ochroną powierzchni ziemi, ochroną przyrody, monitoringiem środowiska, nadzwyczajnymi zagrożeniami środowiska, wspieraniem badań naukowych oraz nowatorskich rozwiązań, wprowadzaniem nowych technologii przyjaznych środowisku, profilaktyką zdrowotną oraz edukacją ekologiczną.

Spółka MFPK charakteryzuje się strukturą udziałów o dominującej roli samorządów terytorialnych i gospodarczych, a szczególnie samorządów województwa mazowieckiego i miasta stołecznego Warszawy (zob. tab. 1).

Tabela 1. Struktura udziałów w spółce MFPK

Udziałowcy	Udziały w zł	% struktura udziałów
Województwo mazowieckie	17 000 000	42,82
Mazowiecka Izba Rzemiosła i Przedsiębiorczości	50 000	0,13
Bank Gospodarstwa Krajowego	3 460 000	8,71
Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej	2 000 000	5,04
Związek Pracodawców Warszawy i Mazowsza	10 000	0,03
Miasto stołeczne Warszawa	16 000 000	40,30
10 miast	422 000	1,06
10 gmin	353 000	0,89
7 powiatów	408 000	1,03

Źródło: opracowanie własne na podst. umowy spółki MFPK.

MFPK rozpoczął działalność w 2003 r., a pierwszych poręczeń udzielił w 2004 r. Informacje o akcji poręczeniowej MFPK w okresie od 2004 r. do 2011 r. przedstawiono w tabeli 2.

W latach 2004-2008 działalność poręczeniową charakteryzuje duży wzrost liczby i kwoty udzielonych poręczeń. Od 2009 r. spada liczba i wartość udzielonych poręczeń.

W 2011 r. – w porównaniu z 2010 r. – zmniejszenie prawie o 40% liczby poręczeń oraz prawie o 34% ich wartości spowodowało wzrost średniej wartości jednego udzielonego poręczenia prawie o 10% . Sytuacja ta jest wynikiem pogarszającej się sytuacji finansowej mikro i małych przedsiębiorstw (brak zdolności kredytowej), a jednocześnie większego zainteresowania średnich przedsiębiorstw kredytami oraz ich poręczeniem przez MFPK.

Pozytywne decyzje poręczeniowe od 2005 r. do 2011 r. utrzymują się w przedziale 86-90% w stosunku do zgłoszonych wniosków.

Tabela 2. Informacje o akcji poręczeniowej MFPK

Wyszczególnienie	Lata							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba udzielonych poręczeń	11	114	241	473	594	620	579	349
Wartość udzielonych poręczeń (tys. zł)	1 013	10 417	30 873	78 935	124 844	119 713	113 329	75 038
Wartość kredytów poręczonych przez MFPK (tys. zł)	2 065	16 898	52 608	134 634	228 205	224 725	225 002	144 775
Średnia wartość 1 poręczenia (tys. zł)	92,1	91,4	128,1	166,9	210,2	193,1	195,7	215,0
Procentowy udział poręczenia w wartości kredytu	49,1	61,6	58,7	58,6	54,7	53,3	50,4	51,8
Procent pozytywnych decyzji w stosunku do zgłoszonych wniosków	52,4	86,4	90,6	93,8	88,9	87,4	89,6	92,1

Źródło: opracowanie własne na podst. danych z rocznych sprawozdań spółki MFPK.

Przyczyny negatywnej decyzji poręczeniowej to najczęściej brak zdolności kredytowej wnioskodawcy, a w przypadku wniosków inwestycyjnych – zbyt optymistyczne prognozy, nieuzasadnione racjonalnymi przesłankami.

W wyniku analizy ustalono, że przyczynami zmniejszania się zgłaszanych wniosków przez MŚP są:

– pogarszająca się sytuacja finansowa, szczególnie mikro i małych przedsiębiorstw (brak zdolności kredytowej – bank nie proponuje kredytu nawet z poręczeniem funduszy poręczeniowych),

– większe zainteresowanie podmiotów z grupy średnich przedsiębiorstw (mniej wniosków, ale za to na wyższe kwoty),

– zbyt słaba akcja informacyjna o możliwościach korzystania z poręczeń, prowadzona przez samorządy terenowe i gospodarcze oraz banki (akcje promocyjne prowadzi MFPK z niektórymi zainteresowanymi samorządami),

Możliwości działania funduszy poręczeniowych zależą w dużej mierze od kapitałów funduszu, a szczególnie kapitału poręczeniowego (zob. tab. 3).

Tabela 3. Kapitały MFPK i ich wykorzystanie

Wyszczególnienie	Lata							
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kapitał zakładowy (tys. zł)	6 560	8 570	8 610	15 620	26 620	37 620	38 620	39 703
Kapitał poręczeniowy (tys. zł)	8 613	14 129	22 502	41 530	52 822	53 822	53 952	125 002
Wartość zaangażowania (tys. zł)	1 013	10 305	32 464	80 995	132 820	145 967	145 977	125 448
Mnożnik (wartość poręczeń/kapitał poręczeniowy)	0,11	0,73	1,37	1,90	2,36	2,22	2,10	0,60
Kwota możliwych poręczeń przy mnożniku 3 (tys. zł)	25 839	42 387	67 506	124 590	158 466	161 466	161 856	375 006
Możliwość wygenerowania akcji kredytowej przy mnożniku 3 i 70% udziale poręczenia (tys. zł)	36 912	60 552	96 437	177 985	226 380	230 665	231 222	535 722

Źródło: opracowanie własne na podst. danych z wewnętrznej informacji MFPK.

W 2010 r. MFPK znajdował się na 5 miejscu w kraju pod względem wielkości kapitału poręczeniowego, natomiast na 1 miejscu w kraju[9] pod względem wartości zaangażowania i wskaźnika zaangażowania kapitału pożyczkowego na poziomie 272,2%.

Poziom wskaźnika zaangażowania kapitału pożyczkowego osiągnięty przez MFPK nie satysfakcjonuje polskie MŚP, jest on zbyt niski, aby umożliwić im oczekiwany stopień rozwoju.

Według praktyków[10], barierami zwiększenia wykorzystania funduszy poręczeniowych są:

– brak spójnego systemu poręczeniowego,

– traktowanie poręczeń kredytowych jako pomocy dla banków (zmniejszają one ich ryzyko kredytowe), a zgodnie z założeniami, poręczenia kredytowe powinny być pomocą dla przedsiębiorstw,

[9] *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2010 r.*, PAG Uniconsult, Warszawa 2011.

[10] N. Jeziołowicz, W. Kołodziejski, *Poręczenia kredytowe dla MŚP – kłopot dla rządu, szansa dla polskiej gospodarki*, Europejski Doradca Samorządowy Fundusze – Inwestycje – Finansowanie, Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2011, nr 3 (18), s. 54.

– brak klauzuli *pari passu*,

– brak instrumentu reporęczenia i regwarancji (wprowadzenie ich mogłoby pozwolić funduszom na podejmowanie większego ryzyka, a bankom na większe zaufanie do stabilności finansowej funduszy; rozwiązałoby też problem tworzenia rezerw przez banki).

W 2011 r. MFPK został zasilony ze środków Regionalnego Programu Operacyjnego na kapitał poręczeniowy kwotą 69 963,0 tys. zł.

4. Podsumowanie

Polskie MŚP pomimo posiadanej zdolności kredytowej mają problemy z dostępem do zewnętrznego finansowania, mogą zatem – i powinny – korzystać z instrumentu poręczeniowego w szerszym zakresie. W przypadku MFPK możliwości wspomagania MŚP nie w pełni są wykorzystywane. Z analizy tego stanu wynika, że przyczynami niewykorzystania środków, którymi dysponuje MFPK, są:

– brak w samorządach lokalnych, a także w banku, pełnej i szerokiej informacji w zakresie możliwości i form wspierania przedsiębiorczości przez lokalne fundusze poręczeniowe,

– brak zainteresowania podmiotów,

– brak zainteresowania kredytowaniem MŚP ze strony niektórych banków.

Podstawowy wniosek – to uprawnienie systemu poręczeniowego poprzez uruchomienie instrumentów regwarancyjnych ze strony państwa, które zapewnią większe zaufanie do funduszy.

Literatura

Badach A., *Zasady korzystania z usług finansowych polegających na udzielaniu poręczeń KSU*, w: *Przedsiębiorco! Skorzystaj!*, PARP, Warszawa 2011.

Bartkowiak B., *Fundusze pożyczkowe i poręczeniowe w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2009.

de Vincentiss P., *The Guarantee systems and the SMEs access to credit*, Bancaria Editrice, Roma 2008.

Flejterski S., Pluskota P., Szymczak I., *Instytucje i usługi doręczeniowe na rynku finansowym*, Difin, Warszawa 2005.

Jeziołowicz N., Kołodziejski W., *Poręczenia kredytowe dla MŚP – kłopot dla rządu, szansa dla polskiej gospodarki*, Europejski Doradca Samorządowy Fundusze – Inwestycje – Finansowanie, Centrum Prawa Bankowego i Informacji Sp. z o.o., Warszawa 2011, nr 3 (18).

Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2010 r., PAG Uniconsult, Warszawa 2011.

Szewczuk A., *Rozwój lokalny i regionalny*, w: A. Szewczuk, M. Kogut-Jaworska, M. Zioło, *Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka*, C.H. Beck, Warszawa 2011.
Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz.U. nr 91, poz. 576 z późn. zm.
Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie, red. M. Strużycki, Difin 2002.
Złotkowska M., *Sprawozdanie uczestnika wizyty studyjnej*, MFPK, Berlin, 26 lutego – 1 marca 2012.