

Oceny ex ante instrumentów finansowych dla okresu 2014-2020. Wybrane wnioski i przemyślenia.

Jan Szczucki, PAG Uniconsult

Głęboćek, 11 maja 2015

(1)

Wymóg przygotowania analiz *ex ante* instrumentów finansowych

- Jest to nowy wymóg, wprowadzony na mocy art. 37 ust. 2 nowego Rozporządzenia Ogólnego (rozp. 1303/2013).
- Zgodnie z nim ocena obejmuje:
 - analizę **zawodności mechanizmów rynkowych**, nieoptymalnego poziomu inwestycji oraz potrzeb inwestycyjnych w obszarach polityki i celów tematycznych lub priorytetów inwestycyjnych.
 - ocenę **wartości dodanej** instrumentów finansowych, które mają być wspierane z EFSI, spójności z innymi formami interwencji publicznej na tym samym rynku, ewentualnych konsekwencji w zakresie pomocy państwa, proporcjonalności planowanej interwencji i środków minimalizowania zakłóceń rynku;
 - szacunki dotyczące **dodatkowych zasobów publicznych i prywatnych**, które mogą zostać potencjalnie zgromadzone w ramach instrumentu finansowego aż do poziomu ostatecznego odbiorcy (oczekiwany efekt dźwigni);
 - ocenę **doświadczeń** zdobytych podczas stosowania podobnych instrumentów i ocen *ex ante* przeprowadzonych w przeszłości przez państwo członkowskie, a także w jaki sposób te doświadczenia zostaną zastosowane w przyszłości;
 - proponowaną **strategię inwestycyjną**, w tym analizę **opcji wdrożeniowych** w znaczeniu wynikającym z art. 38, produkty finansowe, które mają zostać zaoferowane, docelowych ostatecznych odbiorców, i – w stosownych przypadkach – zakładane łączenie ze wsparciem dotacyjnym;
 - wyszczególnienie **spodziewanych rezultatów** i jak dany instrument finansowy ma przyczynić się do wniesienia wkładu w osiąganie konkretnych celów ustanowionych w ramach właściwego priorytetu, w tym wskaźniki dla takiego wkładu;
 - przepisy pozwalające na **przegląd i uaktualnienie**, w miarę potrzeb, oceny *ex ante* podczas wdrażania.

Dotychczas zrealizowane oceny ex ante instrumentów finansowych

Program	Status	Wykonawca
PO IR	Ukończona	WYG PSDB
PO IR (opcjonalnie RPO) ryzyko gwarancji	Ukończona	PAG Uniconsult
PO WER - młodzi	Ukończona	IBS, Coffey
PO liŚ	Ukończona	Bank Światowy
PO WER – ekonomia społeczna ryzyko gwarancji	W trakcie	PAG Uniconsult
RPO dolnośląskie	W trakcie	PAG Uniconsult, IMAPP
RPO kujawsko-pomorskie	Ukończona	PAG Uniconsult, IMAPP
RPO lubuskie	Ukończona?	Agrotec
RPO lubelskie	Ukończona, powtarzana	Ecorys/Agrotec ????
RPO łódzkie	Ukończona	IBS, Coffey, PAG Uniconsult

Dotychczas zrealizowane oceny ex ante instrumentów finansowych

Program	Status	Wykonawca
RPO małopolskie	Ukończona W trakcie	Ecorys, Taylor Economics PAG Uniconsult, IMAPP
RPO mazowieckie	Ukończona	WYG PSDB
RPO opolskie	Ukończona	Agrotec
RPO podkarpackie	Ukończona	WYG PSDB
RPO podlaskie	Brak	----
RPO pomorskie	Ukończony I etap, II etap w trakcie	IMAPP, PAG Uniconsult
RPO śląskie	Ukończona	ASM
RPO świętokrzyskie	Ukończona	WYG PSDB
RPO warmińsko-mazurskie	Ukończona W trakcie	WYG PSDB Agrotec
RPO wielkopolskie	W trakcie	IMAPP, PAG Uniconsult
RPO zachodniopomorskie	Ukończona	IMAPP, PAG Uniconsult

Konieczność przygotowywania oceny ryzyka gwarancji

- Konieczność przygotowywania oceny ryzyka dla instrumentów poręczeniowych/gwarancyjnych wynika z nowych uregulowań prawnych dla funduszy strukturalnych UE na okres 2014-2020.
- Regulacje prawne (Rozporządzenia Ogólne i tzw. Rozporządzenie Delegowane) wymagają przygotowanie oddzielnej oceny *ex ante*, uzupełniającej ocenę *ex ante* instrumentów finansowych, **spodziewanego i niespodziewanego poziomu ryzyka**, czyli wysokości środków finansowych wystarczających do zagwarantowania określonej wartości kredytów/pożyczek i pokrycia związanych z nimi wypłat.
- Na podstawie oceny *ex ante* ryzyka ustanawiany jest odpowiedni współczynnik mnożnikowy, który rozumiany jest jako wielokrotność kwoty wkładu z programu, przeznaczonej na pokrycie spodziewanych i niespodziewanych strat z nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka, które mają być pokryte z gwarancji w stosunku do wartości odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka.

Nowe podejście do przekazywania środków na działalność poręczeniową

Zgodnie z art. 8 Rozporządzenia Delegowanego (480/2014):

- a) należy osiągnąć odpowiedni współczynnik mnożnikowy między kwotą wkładu z programu przeznaczoną na pokrycie spodziewanych i niespodziewanych strat z nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka, które mają być pokryte z gwarancji, a wartością odpowiednich wypłaconych nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka;
- b) współczynnik mnożnikowy ustala się w oparciu o ostrożną ocenę *ex ante* ryzyka dla konkretnego oferowanego produktu gwarancyjnego, uwzględniając szczególne warunki rynkowe, strategię inwestycyjną instrumentu finansowego oraz zasady oszczędności i efektywności.
- c) wkład z programu przeznaczony na dotrzymanie zobowiązań wynikających z gwarancji odzwierciedla taką ocenę *ex ante* ryzyka;
- d) jeśli pośrednik finansowy lub jednostka korzystająca z gwarancji nie przeznaczyci planowanej kwoty nowych pożyczek lub innych instrumentów podziału ryzyka na rzecz odbiorców ostatecznych, kwalifikowalne wydatki powinny zostać proporcjonalnie pomniejszone.

Konsekwencje nowego podejścia do przekazywania środków strukturalnych na działalność gwarancyjną/poręczeniową

- Ograniczenie wartości środków niezbędnych do udzielenia określonej wartości poręczeń/gwarancji – **bardziej efektywne** wykorzystanie środków publicznych.
- Z drugiej strony podejście wymusza w wielu przypadkach konieczność stosowania limitu wypłat tzw. „cap”, powodującego spadek atrakcyjności poręczeń z punktu widzenia banków.
- Wyliczanie limitów kosztów zarządzania od wartości przekazanych środków europejskich – **znacznie mniej korzystne** dla instytucji wdrażających instrumenty poręczeniowe. W okresie 2007-2013 fundusze poręczeniowe mogły korzystać z opłaty za zarządzanie w wysokości 2% rocznie od kwoty przekazanych środków. Obecnie, wielkość ta wynosi zaledwie 0,5% corocznie od kwoty faktycznie przekazanego wkładu z programu operacyjnego oraz dodatkowo corocznie 1,5% wartości aktywnych poręczeń, zabezpieczonych wkładem programu operacyjnego, przy czym łączna kwota opłat za zarządzanie nie powinna przekroczyć 10% wkładu z programu operacyjnego.
- Pewne problemy w przypadku programów poręczeń indywidualnych – brak możliwości ustanowienia limitu wypłat („cap”), równego wielkości szacowanego ryzyka.
- Dość dobrym rozwiązaniem wydaje się połączenie indywidualnych poręczeń udzielanych ze środków własnych z reporęczeniami, o ograniczonym limicie wypłat.

Jakość portfela finansowania zwrotnego – przegląd danych

Program	Wskaźnik	Wartość
KFPK i FPU BGK	udział poręczeń wypłaconych	4,34%
	udział poręczeń wypłaconych i zagrożonych	6,20%
Kredyt technologiczny	Maksymalne ryzyko strat kredytów udzielonych przez BGK	7,60%
Lokalne i regionalne FPK	Udział poręczeń wypłaconych i nieodzyskanych do aktualnego portfela	8,10%
	Poziom rezerw celowych do aktualnej wartości portfela poręczeniowego	4,60%
	Poziom rezerw celowych i ogólnych do aktualnej wartości poręczeń aktywnych	6,50%
Sektor bankowy – udział kredytów ze stwierdzoną utratą wartości	Sektor MSP	11,20%
	Przedsiębiorcy indywidualni	14,70%
Sektor bankowy – udział należności przeterminowanych o ponad 30 dni	Przedsiębiorcy indywidualni	14,75%
Reporeczenia i poręczenia portfelowe udzielane w ramach JEREMIE oraz PO RPW – udział wniosków o wypłatę	Udział wartości wniosków o wypłatę poręczeń portfelowych i reporeczeń	1,20%
Pożyczki i kredyty udzielane w ramach Inicjatywy JEREMIE oraz PO RPW	Udział pożyczek i kredytów o opóźnieniach w spłacie powyżej 30 dni oraz pożyczek i kredytów wypowiedzianych	7,17%

Proponowany poziom ryzyka gwarancji PO IR

- Znaczący wpływ sytuacji politycznej w Europie na poziom ryzyka nieoczekiwanego.
- Wycena ryzyka w ramach PO IR – brak dobrych benchmarków. W związku z tym możliwe następujące warianty:
 - **Wariant 1** - na wzór gwarancji w ramach Risk Sharing Instrument oraz InnovFin SME Guarantee Facility) przyjąć, nie ma ograniczeń wypłat (tzw. cap), czyli, że teoretycznie szacowane ryzyko może wynieść nawet do 100%. Wadą tego rozwiązania jest niski efekt mnożnikowy wsparcia.
 - **Wariant II (przyjęty)** - przyjąć, że ryzyko oczekiwane jest na poziomie maksymalnego „cap” stosowanego przez EFI dla instrumentów gwarancyjnych (20%) i po dodaniu możliwego ryzyka nieoczekiwanego (np. 10%, chociaż wszelkie szacunki muszą tutaj być z gruntu arbitralne) przyjąć ryzyko na poziomie **30%**.
 - **Wariant III** - przyjąć, że zasadny jest powyżej przedstawiony wariant II, jednakże w celu nakłonienia banków do korzystania z oferowanych gwarancji dla określonego portfela (np. 25% portfela docelowego) oferować gwarancje bez ograniczeń wypłat (brak „cap”), a po osiągnięciu tej wartości oferować gwarancje z 30% „cap’em”.

Proponowane poziomy ryzyka - RPO

- W przypadku typowych poręczeń, które mają być oferowane w ramach regionalnych programów operacyjnych, oczekiwane ryzyko należy konserwatywnie wycenić na poziomie 15%, zaś ryzyko nieoczekiwane na poziomie kolejnych 10%, czyli łącznie ryzyko wynosiłoby **25%**.
- W przypadku produktów poręczeniowych przeznaczonych dla przedsięwzięć start-up ryzyko oczekiwane powinno być jednak wyceniane znacznie wyżej – co najmniej na poziomie 25%. W sytuacji zatem produktów skierowanych wyłącznie do tej grupy firm ryzyko wynosiłoby łącznie **35%**.

Oceny ex ante IF – wybrane problemy

- Różne momenty ich przeprowadzania – przed przyjęciem RPO, w trakcie negocjacji i po ich zakończeniu.
- Brak jednoznacznego stanowiska Komisji Europejskiej co do skali stosowania instrumentów finansowych – pojawiło się ono bardzo późno, bo w lutym 2015 i sugerowało następujące udziały instrumentów finansowych w RPO:
 - 50% udziału we wsparciu dla MSP (CT 3);
 - 20% w działaniach mających na celu redukcję emisji CO²
 - 10% w obszarze ICT;
 - 10% w obszarze zrównoważonego transportu;
 - 5% w obszarze B+R
 - 5 % w obszarze efektywności energetycznej.
- Silny nacisk na maksymalnie duże zastosowanie dotacji zarówno ze strony administracji publicznej, jak i potencjalnych odbiorców ostatecznych.

Oceny ex ante IF – wybrane problemy (2)

- Brak pomysłu na zachęcenie **sektora bankowego** – dodatkowo silna regionalizacja wsparcia.
- Brak **koordynacji** działań szczebla krajowego i regionalnego + dodatkowo niejasna przyszłość instrumentów finansowanych ze środków krajowych.
- **Obniżenie limitów** opłat za zarządzanie i kosztów zarządzania – poważne zagrożenie dla instytucji pozabankowych.
- Brak **jasnych przepisów i zachęt** do stosowania instrumentów łączących dotacje i instrumenty finansowe.
- Bardzo **słabe wsparcie merytoryczno-koordynacyjne** ze szczebla centralnego – instrumentami finansowymi zajmuje się 1 (jeden) pracownik Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.
- **Brak jasności co do losów środków z perspektywy 2007-2013.**

Dziękuję za uwagę!

Jan Szczucki, PAG Uniconsult,
e-mail: jszczucki@pag-uniconsult.pl