



„Analiza opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 – Rekomendacja strategiczna w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych IF” (Etap II)¹

Streszczenie i najważniejsze wnioski

Badanie przeprowadzone zostało na zlecenie Województwa Warmińsko-Mazurskiego w 2015 r. przez Agrotec Polska Sp. z o.o. Głównym celem analizy było zarekomendowanie optymalnego modelu wdrażania instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020 oraz określenie ram organizacyjnych wdrażania IF. Badanie obejmowało wymogi określone w Art. 37 Rozporządzenia (UE) Nr 1303/2013² lit. e, tj. analizę opcji wdrożeniowych w znaczeniu wynikającym z Art. 38 oraz ocenę ryzyka ex-ante instrumentów gwarancyjnych, zgodnie z Art. 42 ust. 1 lit. b Rozporządzenia (UE) Nr 1303/2013 i Art. 8 Rozporządzenia (UE) Nr 480/2014³. Badanie stanowiło II etap „Analizy ex-ante instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2014-2020 w województwie warmińsko-mazurskim” przeprowadzonej w 2013 r. na podstawie Art. 37 Rozporządzenia (UE) Nr 1303/2013 lit. a-g.

Zgodnie z Rozporządzeniem (UE) Nr 1303/2013 Instytucja Zarządzająca RPO WiM 2014-2020 (IZ) przy realizacji celów programu z wykorzystaniem instrumentów finansowych, może bezpośrednio podjąć się realizacji zadań wdrożeniowych (art. 38 ust. 4 lit. c), zainwestować w kapitał nowo utworzonego lub istniejącego podmiotu (art. 38 ust. 4 lit. a), bądź też powierzyć zadania wdrożeniowe innym podmiotom (art. 38 ust. 4 lit. b). Rozporządzenie przewiduje różne możliwości zlecania realizacji zadań implementacyjnych instrumentów finansowych, które mogą być wdrażane za pośrednictwem struktury obejmującej fundusz funduszy lub bez takiej struktury. W pierwszym przypadku wyznaczone zostają dwa poziomy podmiotów, tj. podmiot wdrażający fundusz funduszy oraz tzw. pośrednicy finansowi. Instytucja Zarządzająca podejmuje decyzję w kwestii najbardziej pożądanej struktury wdrażania, uwzględniając wnioski z oceny ex-ante IF wymaganej zgodnie z art. 37(2) Rozporządzenia. W przypadku województwa warmińsko-mazurskiego rozważane były wyłącznie dwa warianty wdrażania IF, tj.:

1. zainwestowanie w istniejące lub nowo utworzone podmioty dedykowane procesowi wdrażania instrumentów finansowych (bezpośredni wybór pośredników finansowych – WB)
2. delegowanie przez instytucję zarządzającą całego procesu zarządzania wdrażaniem na rzecz wyspecjalizowanego pośrednika (model z Menadżerem Funduszu Funduszy - MFF/FF)

¹ Zgodnie z art. 37 ust. 3 Rozporządzenia (UE) Nr 1303/2013 ocena ex ante może zostać przeprowadzona etapami.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, jak również ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego



I GŁÓWNE ZAŁOŻENIA BADAWCZE

Analiza opcji wdrożeniowych obejmowała trzy obszary:

1. Analiza potencjalnych rozwiązań wdrażania instrumentów finansowych w regionie w perspektywie 2014-2020 mająca wariantowy charakter, odnosząca się m.in. do takich kryteriów jak: wykonalność, efektywność, niezbędne/ szacowane nakłady do poniesienia przez IZ związane z zastosowaniem danej opcji wdrażania IF, podatność na zagrożenia wewnętrzne i zewnętrzne poszczególnych opcji, a także wymogi i ograniczenia wynikające z regulacji krajowych i unijnych.
2. Rekomendacja opcji wdrażania uwzględniająca wyniki prac analitycznych oraz doświadczenia w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013.
3. Ocena ex-ante ryzyka instrumentów gwarancyjnych.

W ramach analizy wykorzystane zostały następujące metody badawcze:

- ✓ Analiza danych zastanych (desk research), przegląd literatury naukowej i fachowej w obszarze poszczególnych obszarów i problemów badawczych;
- ✓ Indywidualne Wywiady Pogłębione (IDI);
- ✓ Wywiady fokusowe (FGI) z udziałem potencjalnych pośredników finansowych bądź innych instytucji, które mogą z racji położenia bądź zakresu działalności brać udział we wdrażaniu IF w województwie warmińsko-mazurskim. Grupy fokusowe skupione były odpowiednio wokół instrumentów pożyczkowych, poręczeniowych, kapitałowych;
- ✓ Panel ekspertów – specjalistów z zakresu IF;
- ✓ CATI z MŚP z województwa warmińsko-mazurskiego;
- ✓ Studium przypadku – porównanie doświadczeń z perspektywy 2007-2013 województwa warmińsko-mazurskiego, jako doświadczeń modelu bezpośredniego wdrażania IF i doświadczeń województwa pomorskiego, jako doświadczeń modelu wdrażania IF z menadżerem funduszy;
- ✓ Analiza SWOT;
- ✓ Model taksonomiczny do wyboru opcji wdrożeniowej IF w ramach RPO WiM 2014-2020.

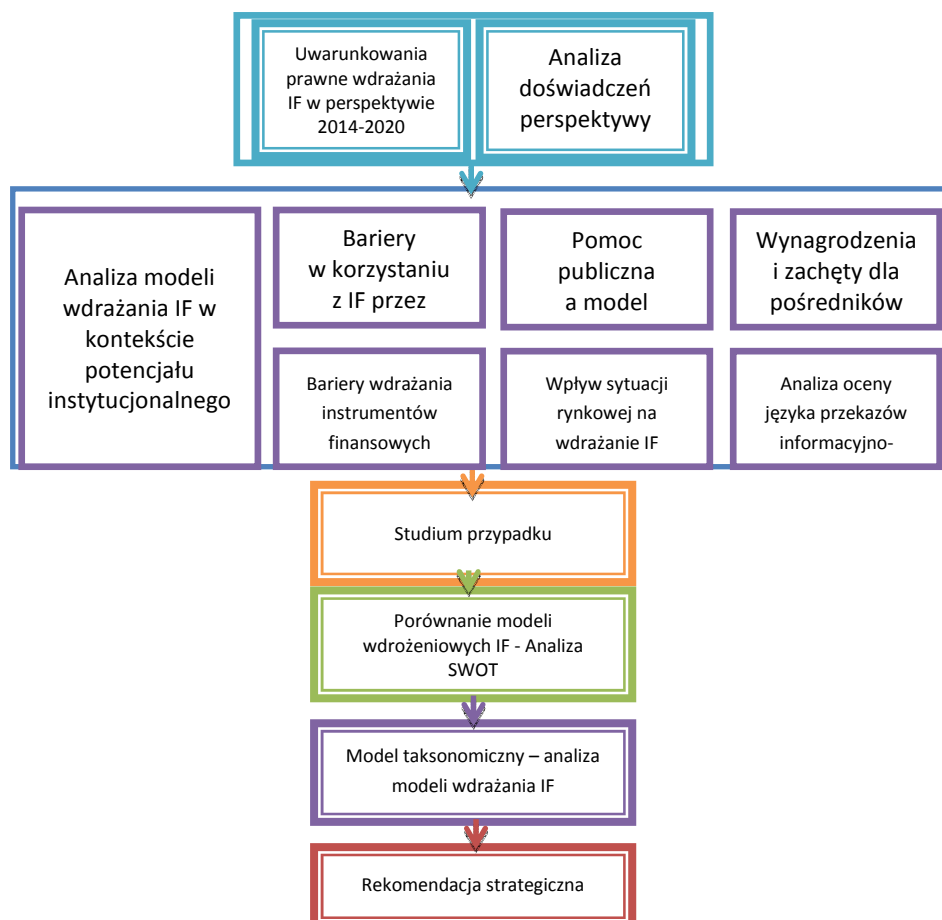
Analizując wykonalność opcji wdrożeniowych dokonano szczegółowej analizy dostępnych danych, dobrych praktyk, uwarunkowań prawnych wdrażania instrumentów finansowych. Dokonano także szczegółowej analizy studium przypadku doświadczeń z wdrażania instrumentów finansowych w modelu bezpośrednim i w formule z menadżerem funduszu funduszy. Obie opcje wdrożeniowe zostały porównane pod względem: efektywności, absorpcji, liczby obrotów środkami, możliwości sfinansowania wkładu własnego, dystrybucji oraz skuteczności. Dane te zostały zidentyfikowane w trakcie analizy jako najistotniejsze czynniki, mające wpływ na realizację celów programu.

Wnioski prowadziły do analizy kolejnych czynników, które wpłynęły na wybór opcji wdrożeniowej IF RPO WiM 2014-2020 – potencjału instytucjonalnego, barier w korzystaniu z IF przez odbiorców ostatecznych, kwestii pomocy publicznej oraz systemu wynagrodzeń i zachęt dla pośredników finansowych, trudności wdrażania IF, sytuacji rynkowej i ryzyk z tym związanych oraz analizy oceny języka przekazów informacyjno-promocyjnych dotyczących instrumentów finansowych.

Na podstawie przeprowadzonego desk research, badań terenowych i wyników panelu ekspertów opracowana została szczegółowa analiza SWOT dla każdej z opcji wdrożeniowych. Dzięki wnioskom z wcześniejszych etapów analizy możliwe było przeprowadzenie porównania dla opcji wdrożeniowych pod kątem ich struktury, przejrzystości, mocnych i słabych stron, szans oraz

zagrożeń, a także konkluzji, który model wdrażania IF może okazać się bardziej problematyczny i posiadający więcej barier do wdrożenia instrumentów finansowych w województwie warmińsko-mazurskim. W analizie SWOT dokonano przeglądu m.in.: kompetencji instytucjonalnych do wdrożenia, skuteczności dystrybucji środków, kosztów/ nakładów oraz możliwości prowadzenia kompleksowej kampanii informacyjno-promocyjnej. Po tym etapie analizy możliwe były pierwsze rekomendacje w zakresie sposobu wdrażania IF.

Podsumowaniem analizy było stworzenie modelu taksonomicznego, w którym oceniono kluczowe obszary towarzyszące wdrażaniu IF: efektywność, otoczenie instytucjonalne, regulacyjne, współpracę i dystrybucję potencjalnych rozwiązań wdrożenia instrumentów finansowych w regionie. Model ten uwzględnił zjawiska i procesy zachodzące w otoczeniu wdrażania IF. Zastosowanie modelu pozwoliło ukazać zależności i związki przyczynowo-skutkowe pomiędzy poszczególnymi czynnikami, a możliwymi opcjami wdrożeniowymi. Model taksonomiczny uwzględnił wszystkie rodzaje IF (pożyczki, poręczenia, instrumenty kapitałowe). W modelu została dokonana ekspercka ocena zjawisk zachodzących w otoczeniu instrumentów finansowych i siły oddziaływania na podstawie badań terenowych IDI, TDI, FGI i case study. Każdy obszar modelu został dodatkowo opisany i uszczegółowiony. Integracja i ekspercka ocena wszystkich obszarów analizy posłużyła ostatecznie wypracowaniu rekomendacji odnośnie opcji wdrożeniowej instrumentów finansowych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020.



Schemat 1. Rekomendacja strategiczna w zakresie wyboru opcji wdrożeniowych instrumentów finansowych – etapy analizy



II. WNIOSKI Z BADANIA

Dokonując analizy studium przypadku poszczególnych opcji wdrożeniowych (głównie na podstawie porównania wdrażania IF w województwie warmińsko-mazurskim i pomorskim), wskazano, że model z funduszem funduszy jest bardziej efektywny. W celu szczegółowej analizy problemów, barier, mocnych i słabych stron rozwiązań wdrożeniowych, a także scharakteryzowania kluczowych wad i zalet obu modeli wdrażania IF, dla każdej opcji wdrożeniowej opracowano analizę SWOT. Poniżej podsumowano mocne i słabe strony każdego z wariantów:

FUNDUSZ FUNDUSZY (FF)

Mocne Strony	Słabe Strony
<ol style="list-style-type: none"> 1. większa skala interwencji, skuteczność w eliminowaniu luki finansowej, efektywność 2. doświadczenie i kompetencje MFF 3. odciążenie IZ od wykonywania części działań o charakterze zarządczym i operacyjnym 4. z góry określone koszty zarządzania, synergia kosztowa 5. możliwość zapewnienia kompleksowej, profesjonalnej kampanii informacyjno-promocyjnej 6. profesjonalne doradztwo i szkolenia dla pośredników finansowych 7. brak konieczności zatrudnienia zewnętrznej instytucji audytowej do zadań sprawozdawczych; 8. włączenie pośredników spoza województwa dzięki czemu pojawia się zewnętrzny kapitał prywatny, 9. duży wachlarz produktów finansowych 10. sprawdzony system informatyczny do sprawozdawczości dla pośredników finansowych 11. doświadczenie pośredników finansowych z województwa warmińsko-mazurskiego we współpracy z BGK w ramach PO Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013 12. FF w porozumieniu z IZ jako dwie doświadczone instytucje wypracują lepszy system wdrożenia IF niż sama Instytucja Zarządzająca; 13. zasada powiązania wielkości opłat za zarządzanie/limitów kosztów z efektywnością wdrażania instrumentów finansowych mobilizuje pośredników do efektywnego działania; 14. odpowiednie zapisy umowy (na temat 	<ol style="list-style-type: none"> 1. w modelu FF wolniej zapadają wszelkie decyzje, ponieważ dłuższy jest łańcuch decyzyjny, 2. wolniejsze uruchamianie procedur 3. wyższe koszty zarządzania 4. konieczność zaprojektowania i przeprowadzenia procesu wyboru funduszu funduszy przez IZ 5. konieczne sprecyzowanie zadań oraz dokonanie precyzyjnych uzgodnień w sferze współpracy i nadzoru IZ z menadżerem FF 6. mała skłonność MFF do różnicowania warunków wdrażania IF w poszczególnych regionach; 7. ograniczona transparentność harmonogramu wyboru pośredników finansowych przez menadżera funduszu; 8. większe fundusze z innych regionów mogą wyprzeć lokalnych, niewielkich pośredników finansowych; 9. decyzje w modelu FF będą zapadały z punktu widzenia podmiotu centralnego, co może utrudnić dostrzeżenie problemów na poziomie regionalnym i lokalnym; 10. MFF nie będzie znał rynku, przedsiębiorców i będzie opierał się tylko na analizie finansowej, 11. pośrednicy finansowi z województwa warmińsko-mazurskiego współpracujący z BGK w ramach PO Polska Wschodnia 2007-2013 negatywnie ocenili doświadczenia w promocji portfela usług 12. ryzyko braku zainteresowania ze strony instytucji, które rozważane byłyby jako właściwe do sprawowania roli funduszu funduszy



ponoszenia ryzyka realizacji inicjatywy) mogą zapewnić, że instytucje finansujące będą pod parasolem ochronnym KE testować stosowanie nowych rozwiązań (bez ryzyka zwrotu pomocy publicznej);	
15. wypracowanie nowego systemu dystrybucji środków strukturalnych, pozyskanie know-how, łatwiejszy dostęp do wiedzy (doświadczenia innych państw/regionów) o funkcjonowaniu IF;	

BEZPOŚREDNI WYBÓR POŚREDNIKÓW FINANSOWYCH (WB)

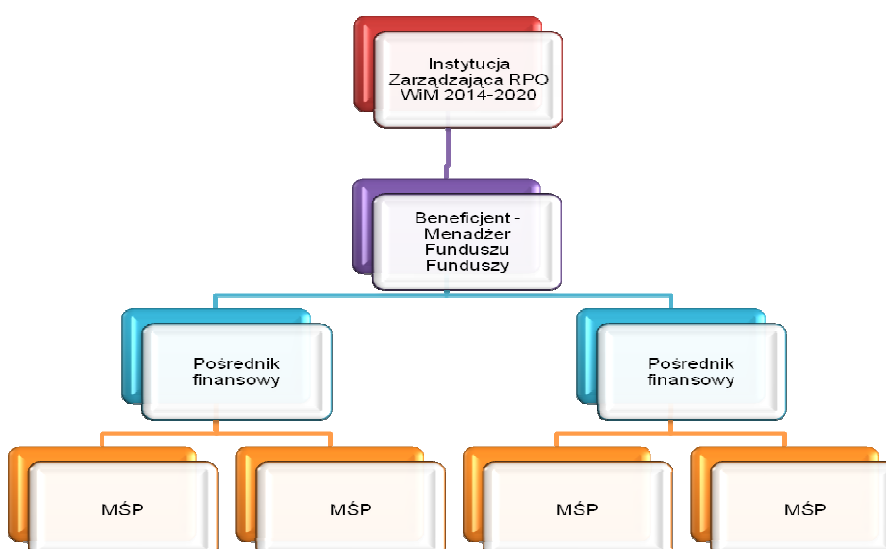
Mocne strony	Słabe strony
<ol style="list-style-type: none"> 1. prostota i nieskomplikowany mechanizm dystrybucji IF, krótsza i bardziej przejrzysta ścieżka wdrażania IF, 2. szybsze uruchamianie procedur; 3. niższe koszty zarządzania 4. pozytywna ocena wdrażania IF bez MFF w poprzedniej perspektywie w województwie warmińsko-mazurskim; 5. większe dopasowanie IF do potrzeb odbiorców ostatecznych; 6. kompetencje IZ do wdrażania IF (doświadczenie z poprzedniej perspektywy); 7. pośrednicy z regionu lepiej od MFF znają lokalny rynek i przedsiębiorców 8. większa transparentność i przejrzystość w wyborze pośredników finansowych; 9. możliwość utrzymania pełnej kontroli strategicznej i operacyjnej IZ nad kształtowaniem rozstrzygnięć, co do funkcjonowania pośredników finansowych; 10. stosunkowo wysoka elastyczność w kształtowaniu nowych IF; 11. możliwość budowy kompetencji regionalnych w zakresie wdrażania IF oraz współpracy z pośrednikami finansowymi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. w województwach, które wdrażały IF w modelu FP obrót środkami był wyższy niż w województwach, które wdrażały IF w opcji WB; 2. IZ posiada niższe kompetencje niż MFF w sprawności rozliczania kosztów zarządzania funduszy; 3. brak możliwości stworzenia struktury ściśle dedykowanej wdrażaniu instrumentów finansowych; 4. konieczność wzmocnienia potencjału kadrowego i kompetencyjnego, rozbudowane szkolenia dla pracowników IZ; 5. konieczność zatrudnienia zewnętrznej instytucji audytowej do zadań sprawozdawczych; 6. konieczność stworzenia systemu informatycznego do raportowania i sprawozdawczości; 7. mniejsze możliwości stosowania zachęt dla pośredników; 8. opcja WB nie pozwala na wykorzystanie know-how w zakresie zarządzania IF, które jest oferowane przez instytucję zewnętrzną; 9. brak możliwości finansowania kosztów zarządzania ze środków alokacji przewidzianej na IF, koszty IZ finansowane są ze środków pomocy technicznej.

Analiza SWOT poparta została wynikami wszystkich badań terenowych, analizy desk research, wniosków cząstkowych analizy, które następnie zostały poddane eksperckiej ocenie istotności danego zjawiska. Wyniki analizy wskazują, że oba modele wdrożeniowe mają szereg mocnych i słabych stron, w każdej z opcji mogą wystąpić problemy i ograniczenia. Częściowo szanse i zagrożenia dla obu modeli są podobne, ponieważ wynikają z aktów prawnych i wytycznych dotyczących wdrażania. Natomiast w obu modelach jako wyższą oceniono zidentyfikowaną w toku

badania istotność czynników wewnętrznych pozytywnych od negatywnych. W analizie SWOT oceniono, że model z menadżerem funduszu funduszy ma większą skalę interwencji, jest skuteczniejszy w eliminowaniu luki finansowej, bardziej efektywny, model bezpośredni może natomiast powodować więcej problemów wdrożeniowych.

Kolejnym etapem analizy było stworzenie modelu taksonomicznego. Wyniki modelu wskazały we wszystkich kluczowych obszarach towarzyszących wdrażaniu IF (efektywność, otoczenie instytucjonalne, regulacyjne, współpracę i dystrybucję potencjalnych rozwiązań wdrożenia IF w regionie) przewagę modelu z funduszem funduszy. Efektywność w modelu bezpośrednim, mimo niższych nakładów/ kosztów oceniono niżej. Biorąc pod uwagę otoczenie instytucjonalne, wyniki modelu taksonomicznego oraz wypowiedzi respondentów wywiadów IDI - należy mieć na uwadze, że kompetencje menadżera funduszu funduszy są potencjalnie wyższe niż Instytucji Zarządzającej, ponieważ zakłada się, że rolę tę powinna pełnić instytucja stricte finansowa, mające szeroką wiedzę, doświadczenie i kompetencje do tego, żeby zarządzać odpowiednimi aktywami, posiadająca większą wiedzę ekonomiczną od IZ. Opcja wdrożeniowa z funduszem funduszy wskazywana jest także jako bardziej elastyczna w zakresie reagowania na zmieniający się popyt na IF. Otoczenie regulacyjne, określające ramy prawne wdrażania IF, także wskazuje na przewagę modelu z funduszem funduszy. Dotyczy to m.in. wymogu transzowania środków, zapewnienia wkładu własnego i płynności finansowej. Także w przypadku współpracy i dystrybucji model z funduszem funduszy otrzymał większą liczbę punktów. Największa różnica w punktacji na korzyść modelu z menadżerem funduszu dotyczyła efektywności, otoczenia regulacyjnego i otoczenia instytucjonalnego, a także współpracy (13% - 20%), natomiast w przypadku dystrybucji różnica w punktacji nie była znacząca i kształtowała się na poziomie 8%.

Na podstawie przeprowadzonych analiz autorzy zarekomendowali wdrażanie wszystkich instrumentów finansowych w ramach RPO WiM 2014-2020 w modelu z menadżerem funduszu funduszy (jeden podmiot pełniący rolę menadżera dla wszystkich typów instrumentów finansowych), zgodnie z Art. 38 ust. 4 lit. b i ust. 5 Rozporządzenia (UE) 1303/2013.



Schemat 2. Rekomendowany model wdrażania IF w ramach RPO WiM 2014-2020



Analizując bariery wdrażania IF w ramach RPO WiM 2014-2020 w poszczególnych opcjach wdrożeniowych dokonano oceny ryzyka sytuacji rynkowych i ekonomicznych oraz możliwych zmian rynkowych, które wpływałyby na wdrażanie IF. W ramach analizy dokonano także identyfikacji barier w korzystaniu z IF przez odbiorców ostatecznych. Oceniono, że bariery te są indyferentne, co do wyboru opcji wdrożeniowej instrumentów finansowych. Wyniki badań wykazały, że obie opcje wdrożeniowe IF przy właściwym określeniu wymogów będą dawały możliwość wdrożenia instrumentów finansowych adekwatnego dla potrzeb przedsiębiorców.

Badanie obejmowało także analizę ryzyk mogących wystąpić w trakcie procesu wdrażania. Do najważniejszych ryzyk należą: możliwe negatywne zmiany makroekonomiczne, konkurencja innych produktów, m.in. z poziomu krajowego, jak np. dystrybucja instrumentów kapitałowych.

W ramach analizy dokonano także oceny ryzyka produktu w odniesieniu do instrumentów gwarancyjnych, zgodnie z wymogami Art. 42 ust. 1 lit. b Rozporządzenia (UE) Nr 1303/2013 i Art. 8 Rozporządzenia (UE) Nr 480/2014.

Zgodnie z Rozporządzeniem Ogólnym i Rozporządzeniem Delegowanym wymagane jest przygotowanie oceny ex-ante spodziewanego i niespodziewanego poziomu ryzyka, czyli wysokości środków finansowych wystarczających do zagwarantowania określonej wartości kredytów/pożyczek i pokrycia związanych z nimi wypłat. Na podstawie tej oceny ustanawiany jest odpowiedni współczynnik mnożnikowy, który należy rozumieć 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. W województwie warmińsko-mazurskim działają 4 fundusze poręczeniowe. Wartość kapitału przypadająca na 1 przedsiębiorcę MŚP w województwie warmińsko-mazurskim wynosi 1308 zł, jest to prawie 2 razy więcej niż średnia dla całego kraju⁴. Województwo warmińsko-mazurskie plasuje się na 3 pozycji wśród innych województw pod względem wartości udzielonych poręczeń, 7 miejscu biorąc pod uwagę wartość kapitału i na 9 pozycji pod względem wartości wypłaconych poręczeń. Wartości te mają wpływ na wysokość wskaźnika wykorzystania kapitału przez fundusze poręczeniowe. Pod względem aktywnych poręczeń w odniesieniu do kapitału, województwo warmińsko-mazurskie zajęło 6. miejsce (108%).

Na podstawie desk research oszacowano, że kapitał funduszy poręczeniowych wyniósł 71,1 mln zł, czyli ok. 6% całego kapitału funduszy poręczeniowych w Polsce.

Ryzyko ex ante gwarancji zostało oszacowane na poziomie 25% (ryzyko oczekiwane na poziomie 15%, ryzyko nieoczekiwane na poziomie 10%), z założeniem, że dla firm rozpoczynających działalność może być ono wyższe, i wynosić nawet do 35%. Zakłada się także możliwość wystąpienia sytuacji, w której ze względów wdrożeniowych, w pierwszej fazie realizacji projektów szacunki ryzyka mogą być nieco wyższe, później natomiast, jeśli na rynku poręczeniowym nie zajdą znaczące zmiany, powinny one zbliżyć się do mniejszych wartości.

Przy założeniu, że efektywna stopa gwarancji/poręczenia wynosi do 80% (udział poręczenia/gwarancji w pożyczce/ kredycie), szacowany mnożnik kształtowałby się w granicach: 4,00 – 5,0.

⁴ Raport za 2013 rok, PAG Uniconsult na zlecenie Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych, Warszawa 2014