Fundusze Europejskie
Wiedza Edukacja Rozwój

MINISTERSTWO INFRASTRUKTURY I ROZWOJU

Unia Europejska
Europejski Fundusz Społeczny

Ocena ex ante ryzyka dla zastosowania instrumentów finansowych o charakterze gwarancyjnym oferowanych podmiotom ekonomii społecznej w ramach PO WER

Wyniki badania

PAG Uniconsult

Autorzy:
Maciej Gajewski, Piotr Stronkowski, Jan Szczucki

Janów Podlaski, 8.09.2015 r.

Konfiguracja badania

Uzasadnienie wsparcia ekonomii społecznej

- **Korzyści ekonomiczne i społeczne:**
  - **Dla rynku pracy** – jednym z celów Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej (KPRES, 2014) jest utworzenie do 2020 r. 35 tys. nowych miejsc pracy w sektorze ekonomii społecznej.
  - **Dla integracji społecznej** – miejsca pracy przede wszystkim dla osób w szczególnie trudnej sytuacji, poprawa dostępu do integracji społecznej i zawodowej oraz usług użyteczności publicznej.
  - **Dla rozwoju lokalnego** – mobilizacja lokalnych zasobów, wzmacnianie kapitału społecznego.
- **Błąd rynku – podmioty ekonomii społecznej wymagają wsparcia:**
  - **Niższa konkurencyjność PES** – ze względu na osiąganie korzyści społecznych oraz zatrudnienie osób w szczególnie trudnej sytuacji.
  - **Większe bariery dla powstawania i rozwoju** – wynikające m.in. z ograniczonego dostępu do kapitału.

Cele i przedmiot badania

W analizie uwzględniono 6 **celów szczegółowych** (obszarów tematycznych):

1 Ocena skali **zapotrzebowania PES na gwarancyjne** instrumenty finansowe	2 Oszacowanie **ryzyka** dla instrumentów gwarancyjnych
3 Ocena **użyteczności instrumentów gwarancyjnych** zaoferowanych dotychczas w Polsce dla PES ze środków publicznych i prywatnych	4 Oszacowanie wielkości spodziewanej i niespodziewanej straty finansowej, dotyczącej zastosowania instrumentów gwarancyjnych dla PES
5 Ocena stopnia **dopasowania instrumentów gwarancyjnych** do oczekiwań i zdolności absorpcyjnych różnych form organizacyjnych PES	6 **Oszacowanie współczynnika mnożnikowego** pomiędzy kwotą wkładu z PO WER przeznaczoną na gwarancje, a wartością uruchomionych w ramach instrumentu pożyczek / kredytów.

Ocena ryzyka gwarancji

- **Nowy wymóg KE** dla instrumentów poręczeniowych uruchamianych ze środków strukturalnych (odzwierciedla uznanie **quasi ubezpieczeniowej** natury programów poręczeniowych/gwarancyjnych).
- Dla ustalenia wielkości wsparcia na instrumenty gwarancyjne wymagane jest oszacowanie **ryzyka strat (wypłat)** z tytułu poręczeń o określonych parametrach, skierowanych do danego typu odbiorców ostatecznych.
- Docelowa alokacja z programu operacyjnego powinna być równa **iloczynowi planowanej wartości udzielonych poręczeń i szacowanego ryzyka**, tj.:

Alokacja = R x Wg

Wsparcie z programu operacyjnego

Oszacowane ryzyko: oczekiwane i nieoczekiwane

Planowana wartość udzielonych poręczeń/gwarancji

Definicja PES na użytek badania (reprezentatywność podmiotowa)

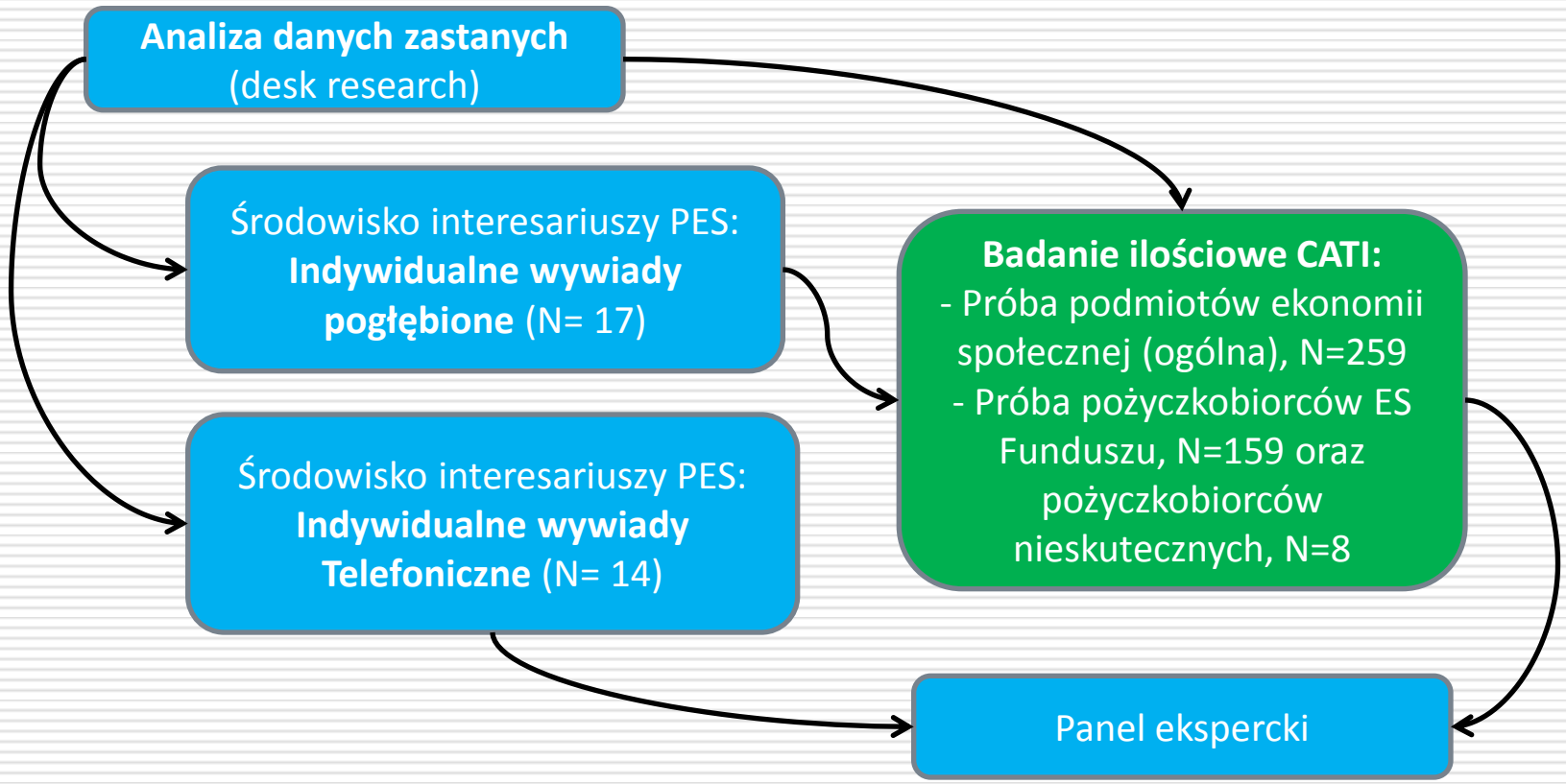
Definicja PES zgodna z ***Wytycznymi MIR*** *w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków EFS i WFRR na lata 2014-2020.*

Definicja ta bazuje na założeniach **Krajowego Programu Rozwoju Ekonomii Społecznej** (KPRES, 2014).

- Operacjonalizacja definicji PES dla potrzeb badania doprowadziła do uwzględnienia w badaniu szerokiego spektrum podmiotów ekonomii społecznej
- Ponadto, zastosowano dodatkowe kryteria selekcji, tj.:
  - Uwzględniono podmioty, które: **osiągnęły w 2014 r. przychody** ze sprzedaży,
  - w przypadku organizacji pozarządowych - **organizacje osiągające przychód w wysokości co najmniej 100 tys.** zł lub, które prowadziły podmiot reintegracyjny (CIS, KIS, WTZ, ZAZ).
- Zapewniono **zgodność z populacją badania** *Ocena ex ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*, IBS i Coffey International Development, W-wa 2014 r.

Metodologia badania

Okres realizacji: **kwiecień – lipiec 2015 r.**



Ustalenia i wnioski badawcze

Preferencje PES dotyczące korzystania z zewnętrznych źródeł finansowania

- Na szczycie hierarchii znajdują się **bezzwrotne źródła finansowania** (zgodnie z nomenklaturą EFSI instrumenty oparte o takie źródła nie mają charakteru finansowego),
- W drugiej kolejności występują instrumenty dłużne – jednak chodzi tu o **produkty o wysokim stopniu preferencji** (oprocentowanie, zróżnicowana zapadalność, dostępne bez konieczności wysokiego wkładu własnego - maks. 10%-20% kwoty finansowania, o rozmaitym przeznaczeniu),
- Dopiero na trzecim miejscu znajdują się **instrumenty poręczeniowe,** standardowe instrumenty dłużne oraz (ewentualnie) inne - **np. *Social Venture Capital*** (SVC - finansowanie tego rodzaju może obejmować różne mieszanki instrumentów; są to instrumenty dłużne i udziałowe, a część z nich nadaje się do wspomagania instrumentami gwarancyjnymi),
- Powyższe oznacza, że programowanie wsparcia dla PES przy wykorzystaniu instrumentów finansowych zwrotnych, w tym szczególnie gwarancyjnych, wymaga uwzględnienia **całego spektrum dostępnych źródeł** finansowania.

Warunki stosowania instrumentów finansowych dla PES

- Stosowanie instrumentów finansowych jest uzasadnione gdy:
  - Przychody generowane z realizacji projektu **przewyższają** koszty jego wdrożenia i utrzymania.
  - **Podmiot znajduje się w luce finansowania**, tj. nie jest w stanie pozyskać z rynku finansowego środków na uzasadnione ekonomicznie przedsięwzięcie na zasadach rynkowych.
  - **Rentowność projektu jest niska lub trudna do oszacowania**, co powoduje, że podmiot rozważając podjęcie wysiłku wdrożenia projektu nie zdecyduje się na jego realizację na warunkach rynkowych.
- Możliwe cele instrumentów finansowych:
  - Zapewnienie **dostępu do kapitału** dla podmiotów **w luce finansowej**.
  - **Obniżenie kosztu kapitału** dla przedsięwzięć, które generują dodatkowe korzyści (np. społeczne, ekologiczne).

Uzasadnienie potrzeby stosowania instrumentów finansowych dla PES

- Przedsiębiorstwa społeczne, aby się rozwijać, potrzebują dostępu do kapitału, **analogicznie jak jest to w przypadku podmiotów rynkowych**.
- Środki publiczne są zwykle niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb przedsiębiorstw społecznych w zakresie dostępu do kapitału.
- Korzystanie z instrumentów finansowych **wymusza bardziej prorynkowe** podejście przedsiębiorstw społecznych do prowadzonej działalności.

Jednak

Populacja PES odczuwa specyficzne (charakterystyczne dla niej) bariery w dostępie do instrumentów / źródeł finansowania. Bariery te kształtują **lukę finansowania**, w której znajduje się większość PES. Bariery te mają zarówno charakter **popytowy**, jak i **podażowy**.

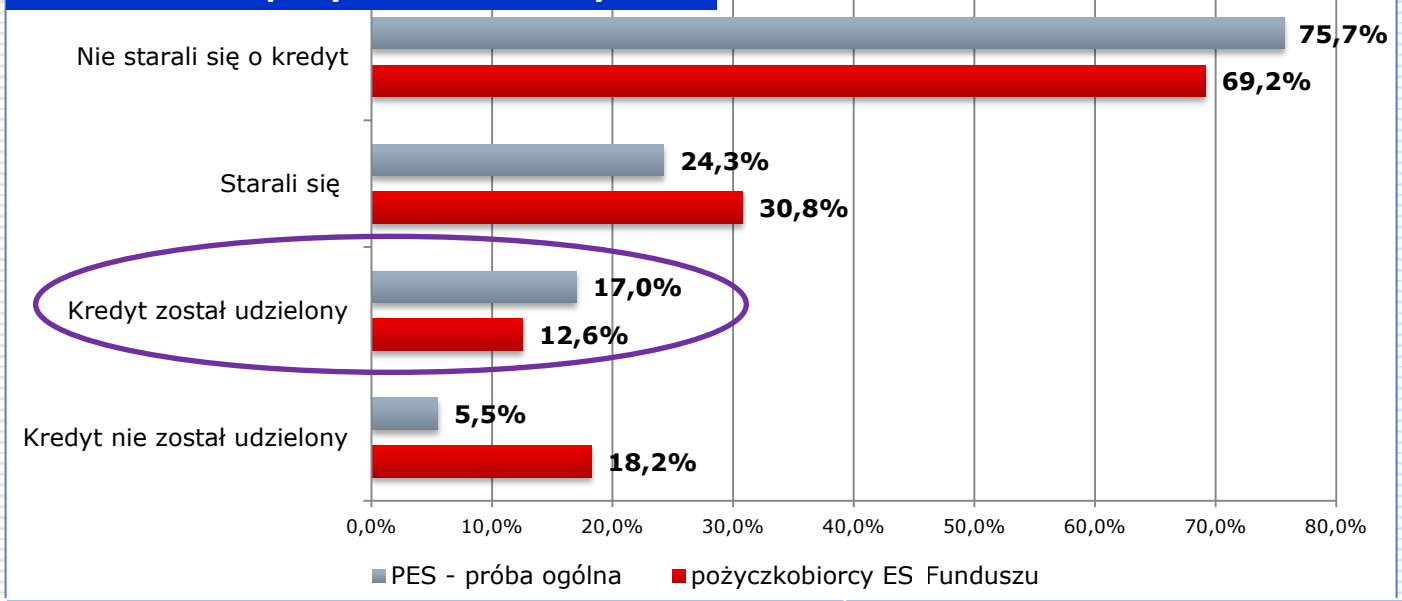
Bariery popytowe i podażowe – przyczyny luki (PES)

Przyczyny popytowe (PES)	Przyczyny podażowe (instytucje finansowe)
Silna preferencja dla dotacji	Brak zainteresowania
Obawa przed ryzykiem	Brak oferty
Niedostateczny poziom kompetencji	System / zasady weryfikacji wniosków kredytowych niedostosowane do specyfiki przedsiębiorstw społecznych
Słaby potencjał	Brak wsparcia ze strony instytucji finansowych
Postrzeganie instrumentów finansowych jako sprzecznych z misją społeczną	Prymat zabezpieczeń majątkowych
Brak zabezpieczeń i zdolności kredytowej	

Doświadczenia PES z pozyskiwaniem kredytów [1/2]

- 17% ogółu PES (próba ogólna) i ok. 13% beneficjentów ES Funduszu pozyskało w ciągu ostatnich trzech lat kredyt w banku.

Skuteczność pozyskiwania kredytów

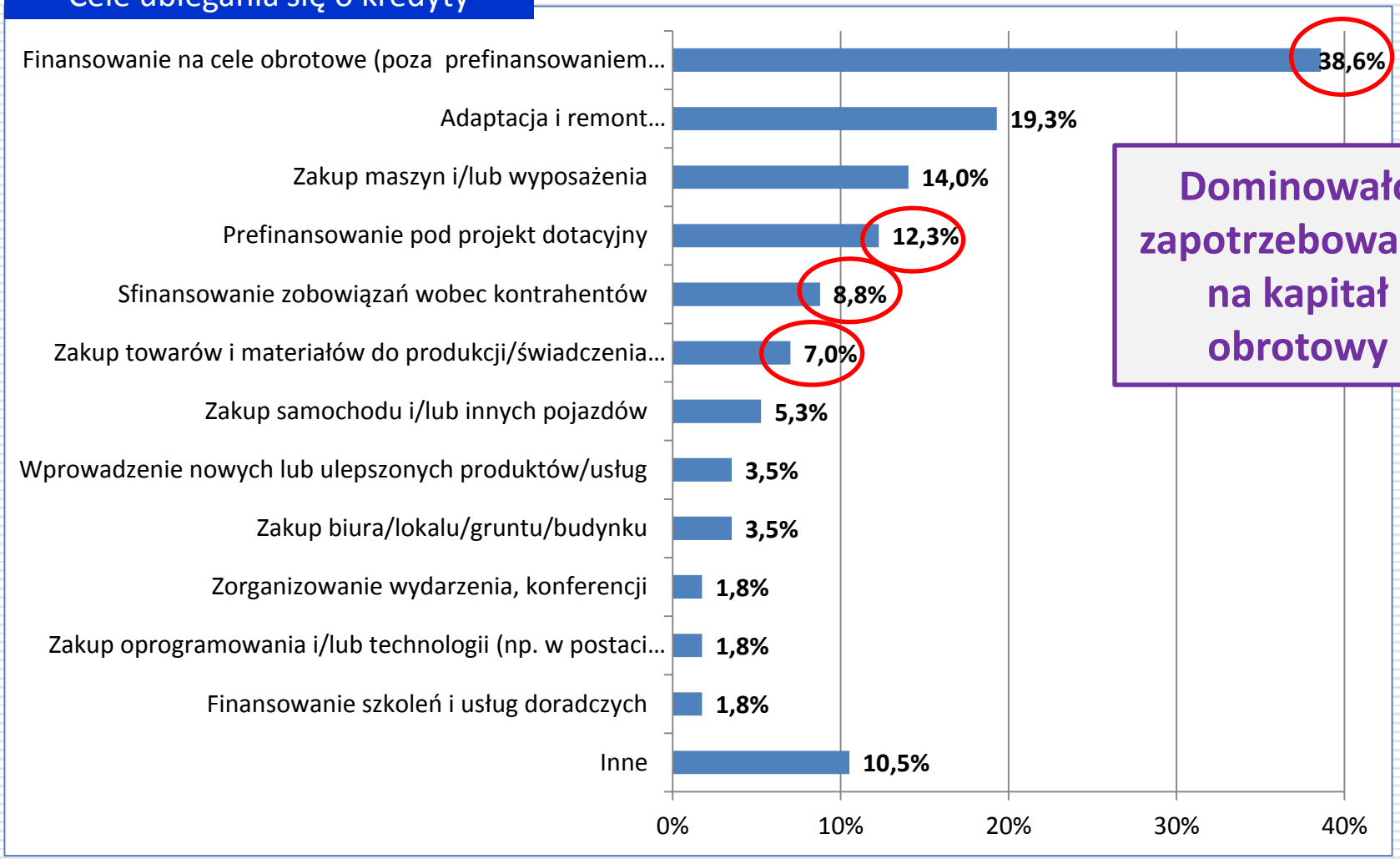


Kredyty PES: do 100 tys. zł – 49%, ponad 100 do 500 tys. zł – 41%

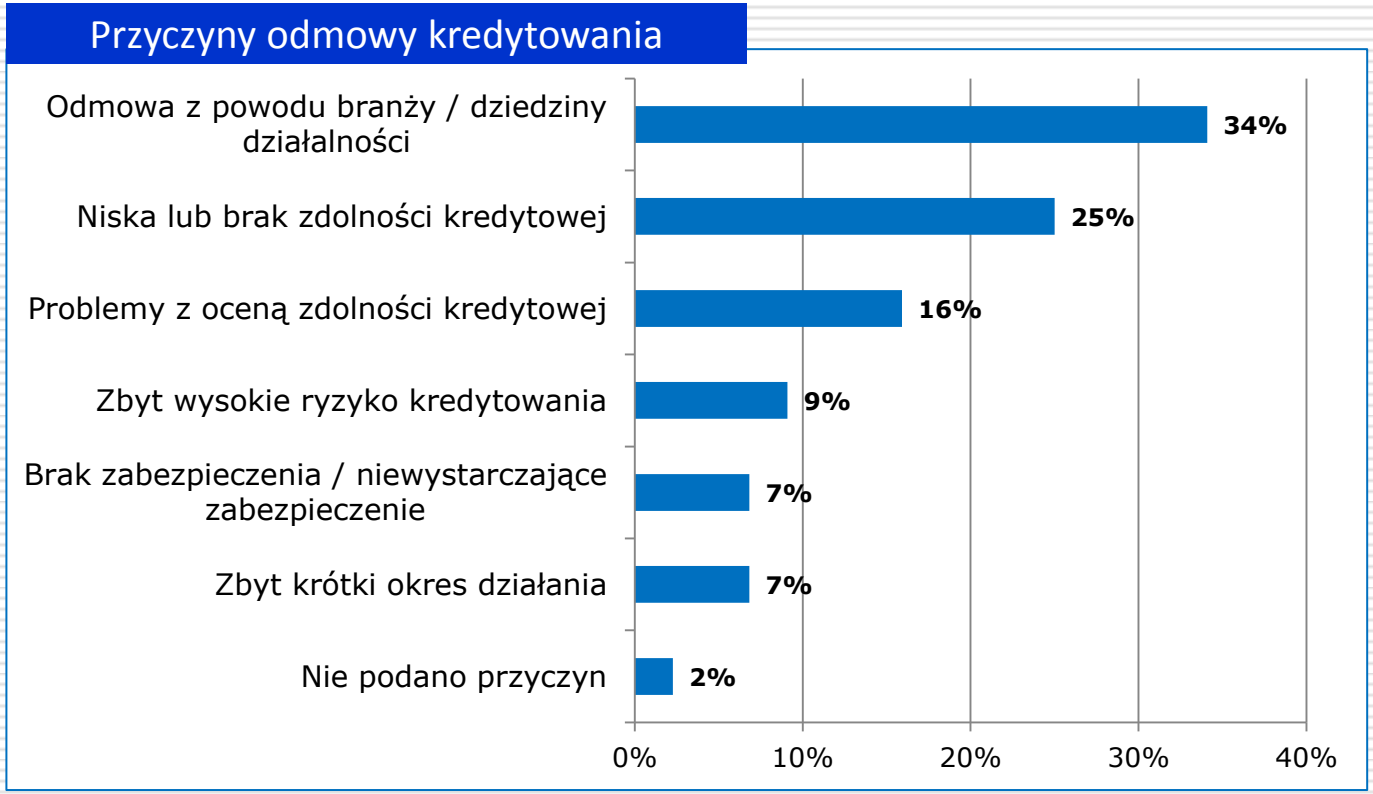
Wskazywane bariery pozyskiwania kredytów	Wskazywane powody nie ubiegania się o kredyty
Brak dedykowanej oferty	Brak potrzeby
Brak zabezpieczeń	Obawa przed zadłużaniem się
Nieadekwatny system oceny	**Brak zabezpieczeń**
Brak elastyczności w ustalaniu zasad spłaty kredytu	Przekonanie o niemożności spełnienia kryteriów

Doświadczenia PES z pozyskiwaniem kredytów [2/2]

Cele ubiegania się o kredyty



Przyczyny odmowy kredytowania PES



PES próba ogólna i pożyczkobiorcy ES Funduszu – razem 42 podmioty.

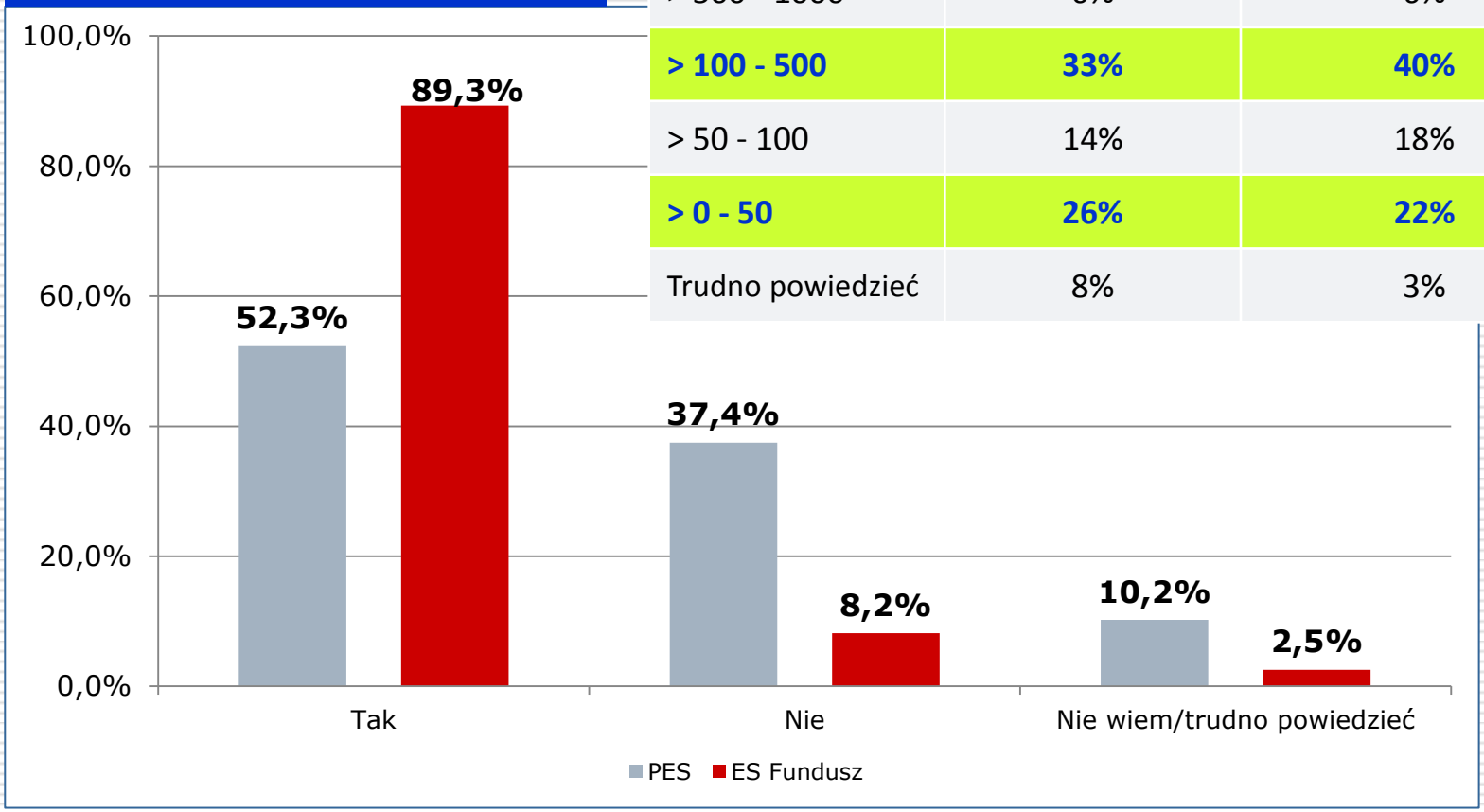
- PES, które mają trudności z ustanowieniem zabezpieczeń, **rezygnują ze starania się o kredyt jeszcze przed złożeniem wniosku kredytowego**. Jest też tak, że podmioty, których wnioski nie zostały ocenione (ze względu na brak oferty lub niską zdolność kredytową), nie przeszły do etapu ustanawiania zabezpieczeń. W praktyce poszczególne **czynniki „odmowy" wzajemnie się wzmacniają**.

Plany rozwojowe a finansowanie (2016-2017) [1/2]

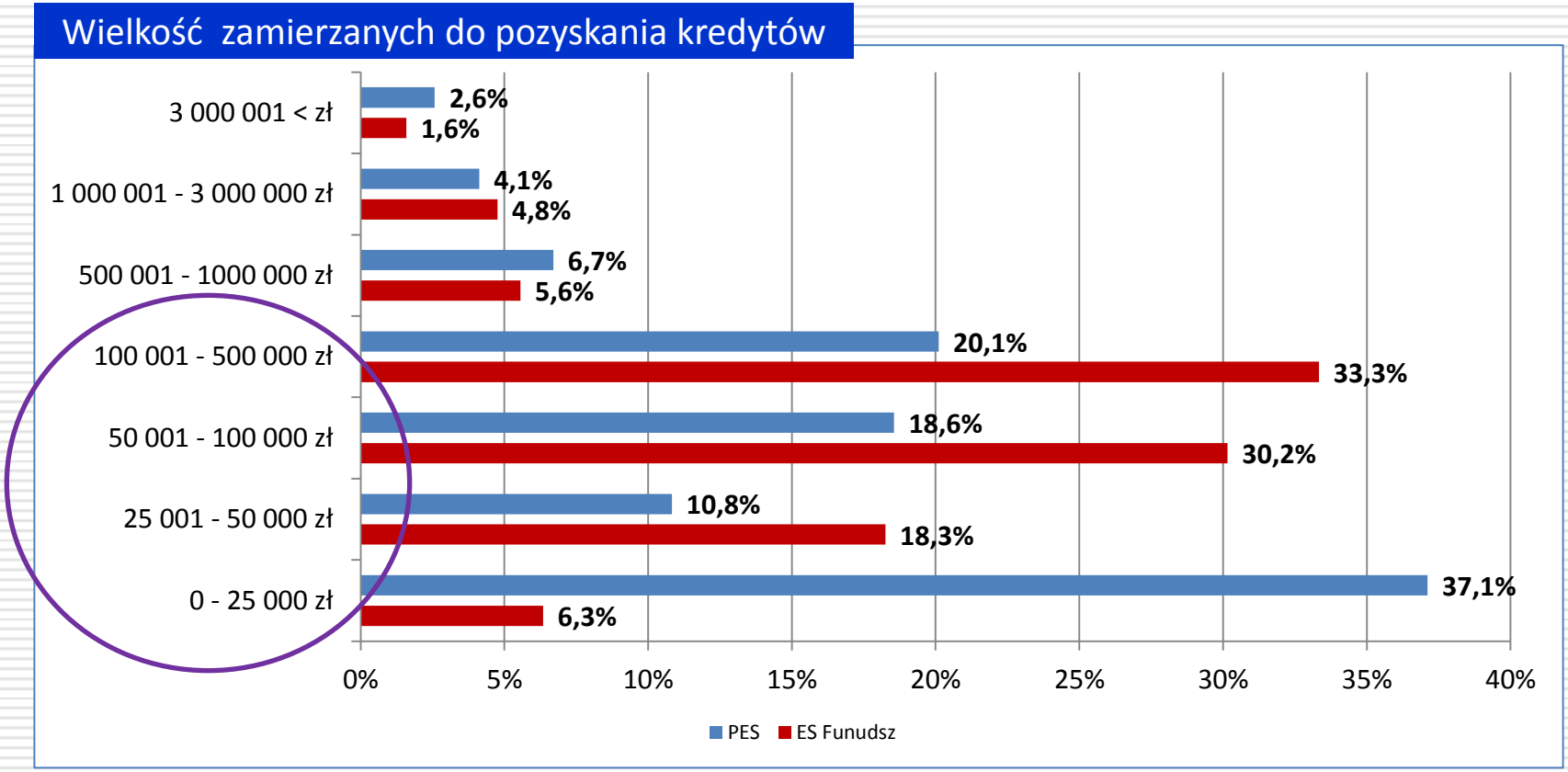
Wielkość planowanych wydatków rozwojowych

Przedział (tys. zł)	PES (próba ogólna)	ES Fundusz
> 1000	13%	11%
> 500 - 1000	6%	6%
> 100 - 500	**33%**	**40%**
> 50 - 100	14%	18%
> 0 - 50	**26%**	**22%**
Trudno powiedzieć	8%	3%

Planowane wydatki rozwojowe



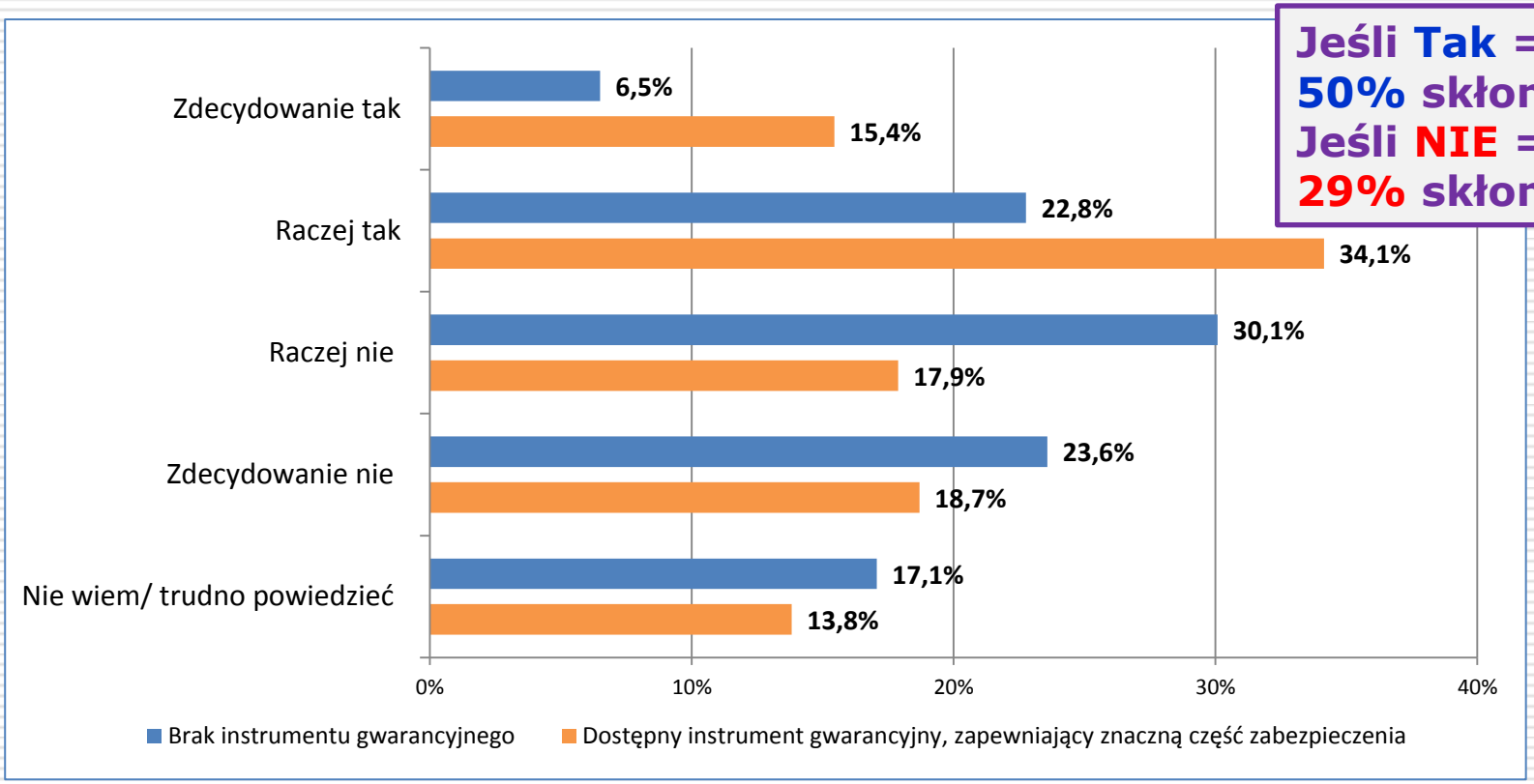
Plany rozwojowe a finansowanie (2016-2017) [2/2]



- Zainteresowanie pozyskiwaniem kredytów w najbliższych dwóch latach wyraża: **ok. 12% PES** (próba ogólna) i **ok. 11% beneficjentów ES Funduszu** - ci dostani bardzo często wskazują na zamiar korzystania z pożyczek – podobnych do pozyskanych z ES Funduszu (56%).

Wpływ instrumentu gwarancyjnego na zainteresowanie pozyskiwania kredytów przez PES

- Przedstawicieli PES (próba ogólna – planujący ponosić wydatki rozwojowe) zapytano czy byliby skłoni **szerzej korzystać ze źródeł dłużnych** (kredytów, pożyczek) w sytuacji **dostępnego instrumentu zabezpieczającego**.



Jeśli Tak = ok. 50% skłonna
Jeśli NIE = ok. 29% skłonna

- Dostępność instrumentów zabezpieczających **wpływa pozytywnie** na zainteresowanie finansowaniem dłużnym.

Instrumenty pożyczkowe a poręczeniowe w ramach PO WER

- W ramach PO WER jest też przewidywane uruchomienie programu pożyczkowego dla podmiotów ekonomii społecznej.
- Z powodu przepisów, dotyczących unikania tzw. podwójnego finansowania nie będzie możliwe **łączenie** obu rodzajów wsparcia (poręczeń i pożyczek ze środków PO WER).
- Analogicznie, nie będzie raczej możliwe poręczanie, udzielanych z innych środków, pożyczek i kredytów na **prefinansowanie** projektów finansowanych dotacyjnie ze środków perspektywy 2014-2020, ani na zapewnienie **udziału własnego**.
- Dość złożoną kwestią jest pytanie o **demarkację** instrumentu pożyczkowego lub poręczeniowego (podmiotową lub przedmiotową).
- Zdaniem autorów niniejszego raportu, **nie należy próbować dokonać takiej demarkacji** ze względu na brak jasności, jaka oferta kredytowa lub pożyczkowa (spoza środków EFSI) pojawi się w odpowiedzi na ofertę poręczeniową, a także pozostawienie wyboru PES co do sposobu finansowania swoich projektów.

Zasadność wsparcia w formie wyspecjalizowanego instrumentu gwarancyjnego / poręczeniowego

- Wyniki badania wskazują na **zasadność** uruchomienia wyspecjalizowanego instrumentu gwarancyjnego, którego celem byłaby aktywizacja korzystania przez PES z oferty finansowania dłużnego (głównie bankowego).
- Brak odpowiednich zabezpieczeń jest najczęściej przyczyną nie tyle odmowy udzielenia kredytu, ile w ogóle **braku próby jego pozyskania**. Pojawienie się instrumentu może prowadzić do zmiany tej postawy.
- Należy jednak pamiętać o **hierarchii preferencji PES**, jeśli chodzi o źródła finansowania.
- Nie można spodziewać się, aby preferencje te szybko zmieniły się. Dlatego instrument gwarancyjnych powinien mieć charakter **pilotażowy**, służący testowaniu rozwiązania oraz stworzeniu po stronie PES podstaw do **szerszego zainteresowania finansowaniem dłużnym,** a po stronie **sektora bankowego** do zainteresowania tym segmentem rynku.

Oszacowanie ryzyka gwarancji

- Ze względu na brak danych (niewielka liczba transakcji, brak danych o ich jakości) oraz bardzo duże zróżnicowanie populacji PES, oszacowanie ryzyka związanego z poręczeniami / gwarancjami dla PES jest utrudnione. Musi opierać na dość arbitralnych założeniach.
- Ryzyko oczekiwane określamy na poziomie **na poziomie 15%** (jak w ekspertyzie dla MIR pn. *Ocena ex ante ryzyka dla gwarancji w ramach finansowania ze środków UE na lata 2014-2020*).
- Oszacowanie ryzyka **nieoczekiwanego na poziomie 35%** ocena ekspercka.
- **Ryzyko łączne = 50%** (15% + 35%).
- Jednocześnie proponujemy, aby ze względu na fakt, że udzielanie poręczeń kredytów / pożyczek dla PES z limitem wypłat („capem"), nawet na tak wysokim poziomie, może nie wywołać zainteresowania ze strony sektora bankowego, **przez co najmniej pierwsze 3 lata funkcjonowania** programu, przynajmniej dla najmniejszych i najbardziej ryzykownych poręczeń **(poręczenia mikro) udzielać je bez limitu wypłat**, czyli jako obciążone 100% ryzykiem.

Propozycja instrumentu poręczeniowego dla PES [1/2]

- Uwzględniając zainteresowanie PES określonymi poziomami finansowania dłużnego, instrument powinien uwzględnić komponenty:
  - **Poręczenia *Mikro*** - do 100 tys. i do 80% zabezpieczenia kapitału kredytu, zapadalność poręczanych zobowiązań do 5 lat, bez limitu wypłat (co najmniej przez pierwsze 3 lata),
  - **Poręczenia Mikro+** - do 500 tys. zł i do 70% zabezpieczenia kapitału, zapadalność poręczanych zobowiązań do 5 lat, z ograniczenie wysokość wypłat do 50% poręczanego portfela (zgodnie z oszacowanym ryzykiem).
  - **Reporęczenia** – reporęczenia w wysokości do 100 000 zł, obejmujące do 70% kwoty poręczenia. Warunki reporęczanych zobowiązań - identyczne jak dla instrumentu poręczeniowego. Limit wypłat na poziomie 50% wartości poręczeń objętych reporęczeniami.

Programy obsługiwane **przez jednego operatora**.

Alokacje **ustalane elastycznie** w zależności od zainteresowania.

Poręczenia i reporęczenia zabezpieczane przez odbiorcę ostatecznego tylko **w formie weksla własnego in blanco z deklaracją wekslową**, co jest standardem rynkowym.

Propozycja instrumentu poręczeniowego dla PES [2/2]

Instrument	A Wartość alokacji (zł)	B. Wartość alokacji z kosztami zarządzania (zł) tj. B=110% A	C. Wartość udzielonych poręczeń/ reporęczeń (zł) tj. C= A / odpowiedni limit wypłat (cap)	D. Wartość finansowania dłużnego udzielonego z udziałem poręczeń/ reporęczeń (zł) tj. D= C / przeciętny udział (re)poręczenia w kredycie	E. Współczynnik mnożnikowy w rozumieniu Rozporządzenia Delegowanego tj. E=D/A
Poręczenia *mikro*	6 000 000	6 600 000	6 000 000	8 571 429	1,43
Poręczenia *mikro+*	4 000 000	4 400 000	8 000 000	11 428 571	2,85
Reporęczenia	4 000 000	4 400 000	8 000 000	19 047 619	4,76
Razem	**14 000 000**	**15 400 000**	**22 000 000**	**39 047 619**	**2,79**

- Opłaty: **0,1 % kwoty (re)poręczenia rocznie** (ewentualnie przez pierwszy rok odstąpienie od opłat) dla **poręczenia mikro i reporęczenia** oraz **0,3%** dla **poręczenia mikro+.**
- Instrument przyczyni się do udzielenia finansowania dłużnego w wysokości **ok. 9,7 mln zł** rocznie – redukuje lukę finansową **o ok. 18%** (określoną w wysokości ok. 51 mln zł - wg *Oceny ex ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*, W-wa, luty 2014).

Inne instrumenty – *Social Venture Capital* (SVC)

- W badaniu analizowano zainteresowanie rozwijaniem niestandardowych instrumentów wspierania PES, **za instrument taki uznając schemat inwestycyjny SVC** (zaopatrywanie w środki finansowe beneficjenta - podmiot inwestycji - celem rozwijania przez niego przedsięwzięć ekonomii społecznej).
- Zidentyfikowano stan zainteresowania, ale jednocześnie **istotnego braku wiedzy** na temat SVC.
- Zidentyfikowano **jedną inicjatywę**, finansowaną ze środków europejskich, będącą pilotażem takiego rozwiązania – projekt w woj. warmińsko-mazurskim, zrealizowany w latach 2012-2015 przez Stowarzyszenie Centrum Rozwoju Ekonomicznego Pasłęka.
- W „Ocenie ex-ante instrumentów finansowych RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego na lata 2014-2020" przewidziano **utworzenie regionalnego instrumentu finansowego** (funduszu SVC o kapitalizacji 20 mln zł), zaopatrującego w kapitał pośredników finansowych celem uruchamiania przez nich wsparcia na rzecz PES w tym województwie.

Inne instrumenty – *Social Venture Capital* (SCV) – wnioski dotyczące wspierania

- **Znajomość instrumentu inwestycji SVC w Polsce jest bardzo ograniczona**. Jednocześnie interesariusze PES wyrażają zainteresowanie tą formułą.
- Z uwagi na bardzo ograniczoną skalę doświadczeń oraz ubogość realnych inicjatyw SCV **nie należy oczekiwać**, aby w najbliższym czasie schemat mógł efektywnie zaadresować zjawisko luki finansowania PES w Polsce.
- W istniejących warunkach **rozważenia wymaga uruchomienie programu wsparcia, aktywizującego inicjatywy SVC**. Program powinien mieć charakter pilotażowy i być realizowany w perspektywie średniookresowej (3-5 letniej).
- Program wsparcia powinien zmierzać do **wyselekcjonowania i sfinansowania co najmniej kilku inicjatyw** regionalnych, w ramach których zostałyby zrealizowane indywidualne projekty finansujące określone przedsięwzięcia.
- Wsparcie w pilotażu SVC **powinno opierać się na wywołaniu efektu zachęty**, zarówno w zakresie komponentu kapitałowego, jak i usług uzupełniających, świadczonych na rzecz finansowanych przedsięwzięć.
- Realizowane w pilotażu inwestycje obarczone **będą bardzo wysokim ryzykiem** (stąd potrzeba wsparcia komponentu kapitałowego).

Elementy pilotażowego programu wspierania SVC

- **Ewaluacja projektu SCREP** („SVC dla Podmiotów Ekonomii Społecznej") wraz z identyfikacją dobrych praktyk europejskich.
- Instrument składający się z dwóch komponentów:
  - **kapitałowego** – wzmacniającego potencjał kapitałowy pośredników wdrażających działania w formule SVC,
  - **doradczego** - wsparcie na realizację usług uzupełniających, związanych z finansowaniem PES.
- Pośrednicy powinni mieć **swobodę co do opracowania szczegółowych charakterystyk produktów wsparcia kapitałowego** (i strategii inwestycyjnych).
- Program umożliwiający **wybór 5 operatorów regionalnych**, uzyskujących możliwość pozyskania środków na kapitał w wysokości po ok. 2 mln zł każdy, w sytuacji zadeklarowania środków własnych w wysokości co najmniej 25% (tj. 500 tys. zł), oraz doradztwo związane z liczbą inwestycji, po ok. 30 tys. zł na każdą transakcję oraz ok. 250 tys. zł na zarządzanie schematem SVC.
- Ww. założenia prowadzą do określenia **docelowego portfela inwestycji w liczbie ok. 60 (przypadających na 5 operatorów)**, budowanego w okresie 3 lat (inwestycje w wysokości ok. 200 tys. zł).

Charakterystyka finansowa programu SVC

Instrument	Wartość alokacji (zł)	Wkład operatorów SVC (zł)	Razem	Dźwignia
Wsparcie kapitałowe SVC	10 000 000	2 500 000	12 500 000	1,25
Wsparcie doradcze i na koszty zarządzania	3 050 000	-	3 050 000	-
Razem:	**13 050 000**	**2 500 000**	**15 550 000**	**-**

- Planowany instrument wsparcia SVC powinien przyczynić się do redukcji luki finansowej PES w Polsce. Zakładając, że portfel inwestycyjny budowany będzie w okresie 3 lat i wyniesie 12,5 mln zł, tj. ok. **4,2 mln zł rocznie**, oznacza to redukcję luki finansowej **o ok. 8%** (określonej w wysokości ok. 51 mln zł - wg *Oceny ex ante instrumentów finansowych w zakresie wsparcia podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych*, MIR, W-wa, luty 2014).

Dziękujemy za uwagę!

AUTORZY

PAG Uniconsult