

Artur Bartoszewicz

8. Instrumenty finansowe realizacji polityki spójności Unii Europejskiej

Streszczenie

Dotychczasowe perspektywy finansowe wśród form wsparcia preferowały dotację, jako narzędzie bezzwrotnego przekazania korzyści beneficjentom. Kolejna perspektywa po raz pierwszy na tak znaczną skalę kładzie nacisk na zastosowanie instrumentów finansowych, wśród których instrumenty zwrotne będą stanowić największą grupę form wsparcia. Doświadczenia w tym zakresie są niestety nikłe, więc zastosowanie nowych form wsparcia generować będzie dużo ryzyko, zarówno dla instytucji systemu wsparcia, jak i samych beneficjentów. Z uwagi na powyższe tak istotnym jest prawidłowe przygotowanie samego systemu wsparcia, przeanalizowanie wszelkich możliwych scenariuszy, jak też zbudowanie rozwiązań prawnych szczególnie w obszarze prawa pomocy publicznej, aby zaplanowane wsparcie było skuteczne i efektywne. Szczególnie istotny jest to problem na poziomie wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych. Ich różnorodność strukturalna, małe doświadczenie instytucjonalne we wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, a często brak pełnej wiedzy w tym obszarze sprawiają, że zastosowanie tego typu narzędzi będzie dużym wyzwaniem nie tylko organizacyjnym, ale też prawnym i finansowym.

Słowa kluczowe: instrumenty inżynierii finansowej, zarządzanie finansowe, fundusze UE, wielopoziomowe rządzenie, perspektywy finansowe (programowe) UE.

Financial Instruments as a tool for the implementation of EU Cohesion Policy.

Abstract

The existing financial perspectives among the preferred forms of support grant as a tool for non-refundable transfer of benefits to the beneficiaries. Another financial perspective for the first time on such a large scale emphasizes the use of financial instruments, including repayable instruments will constitute the largest group of forms of support. Experience in this field are unfortunately slim, so the use of new forms of support will generate a lot of risk for both institutions support system and the

beneficiaries themselves. Due to the above so it is important to properly prepare the support system, analysing all possible scenarios, as well as the construction of legal solutions especially in the field of aid law, scheduled to support effective and efficient. Of particular importance is the problem at the level of implementation of the Regional Operational Programmes. Their structural diversity, little institutional experience in the implementation of financial engineering instruments, and often lack full knowledge in this area, make use of such tools will be a big challenge not only the organization, but also the legal and financial.

Keywords: financial instruments, financial management, the EU funds, multilevel governance, the financial (programme) perspective of the EU.

Wprowadzenie

Okres programowania na lata 2014-2020 to trzecia z perspektyw programowych, w których Polska bierze aktywny udział, jako członek Unii Europejskiej (UE)¹. W Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014–2020, które zostały przyjęte przez Parlament Europejski (PE) 19 listopada 2013 r. ujęto, że całkowita alokacja dla Polski przed transferami z wyłączeniem Pomocy Technicznej KE i miejskich działań innowacyjnych wynosi 82,2 mld EUR. Zaprojektowany system absorpcji bazuje na odpowiedzi krajowej wobec oczekiwań Komisji Europejskiej (KE) wskazanych w *Position Paper*².

W podstawowym dokumencie programującym zasady udziału Polski w realizacji Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej oraz Wspólnej Polityki Rybołówstwa, nazwanym Umową Partnerstwa (UP) wyróżniono cztery priorytety będące podstawą finansowania projektów ze środków europejskich: otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom, spójność społeczna i aktywność zawodowa, infrastruktura sieciowa na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz środowisko i efektywne

¹ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, "Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH", Warszawa 2012, nr 88.

² Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in POLAND for the period 2014–2020 – Stanowisko Komisji w sprawie Umowy Partnerskiej oraz programów w Polsce na lata 2014–2020.

gospodarowanie zasobami³. Zostaną one zrealizowane w ramach właściwych (jedenastu) celów tematycznych (CT) wskazanych w rozporządzeniach UE dotyczących perspektywy programowej 2014-2020⁴.

W UP założono, że znaczna większość środków będzie zarządzana na poziomie regionalnym. Wynikiem takiego rozstrzygnięcia jest konieczność reorganizacji systemu absorpcji w sposób zapewniający zwiększenie odpowiedzialności za realizację celów UP na poziomie poszczególnych województw i wymusza tym samym wypracowanie mechanizmów zapewniających odpowiednią koordynację interwencji współfinansowej ze środków UE.

Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne (EFSD) mogą być wydatkowane w różnych formach: dotacji, nagród, pomocy zwrotnej i instrumentów finansowych⁵, bądź też ich kombinacji⁶. Poprzednie perspektywy finansowe bazowały przede wszystkim na formie dotacyjnej, zaś instrumenty zwrotne wydatkowane były jedynie pilotażowo i w nieznacznych wartościach (1,7% alokacji przeznaczona na instrumenty inżynierii finansowej).

Dotychczas realizowana polityka wsparcia kierowała pomoc wobec projektów, które rynkowo nie były zasadne, a często bez wsparcia niewykonalne, co skutkowało preferencją wobec dotacji bezzwrotnej. Co do zasady instrumenty finansowe wdraża się, by wesprzeć inwestycje, które uznaje się, jako finansowo wykonalne i nieotrzymujące wystarczającego finansowania ze źródeł rynkowych⁷.

³ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, Ministerstwo Rozwoju, Projekt po zmianach wynikających z uzupełnienia zapisów o EFRM oraz po negocjacjach programów operacyjnych, Warszawa, grudzień 2015, s. 7.

⁴ M.in. w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym 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 oraz 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.

⁵ W przypadku pomocy zwrotnej wsparcie zwrócone podmiotowi, który go udzielił, lub innej właściwej instytucji państwa członkowskiego jest przechowywane na oddzielnym rachunku lub wydzielone za pomocą kodów księgowych i ponownie wykorzystywane do tego samego celu lub zgodnie z celami programu.

⁶ Art. 66 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013.

⁷ Szerzej patrz: Bartoszewicz A., *Tryby finansowania projektów ze środków UE w latach 2014-2020 – pomoc publiczna, projekty dochodowe i niedochodowe oraz projekty hybrydowe*, w:

Zgodnie z zapisami Preambuły do Rozporządzenia ogólnego UE: (22) *Instrumenty finansowe mają coraz większe znaczenie ze względu na ich efekt dźwigni w stosunku do funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych(...)*. Tym samym potwierdzono oczekiwania KE, które idą w kierunku zwiększenia roli i udziału instrumentów zwrotnych w łącznej wartości wydatkowych EFSI i tworzą, tym samym, duże wyzwanie dla systemu wsparcia, aby skutecznie uruchomić instrumenty pomocy oparte na rozwiązaniach instrumentów inżynierii finansowej (IIF). Wyzwanie to jest jeszcze większe z uwagi na preferowaną regionalność systemu wsparcia, a tym samym dużą różnorodność projektowanych rozwiązań programowo-instytucjonalnych na poziomie poszczególnych województw. Nieskuteczność użycia nowych form wydatkowania EFSI może doprowadzić do ostatecznej utraty środków i nałożenia na Polskę kar finansowych, a dodatkowo negatywnie wpłynie na proces negocjacyjny wobec perspektywy finansowej po roku 2020.

1. Instrumenty inżynierii finansowej – doświadczenia.

W poprzednich perspektywach finansowych system instrumentów zwrotnych dostępnych w Polsce w ramach polityki spójności w głównej mierze opierał się na środkach pochodzących z poszczególnych Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO). Zapewniał on podstawowe instrumenty inżynierii finansowej, z których korzystać mogą mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa. System zakładał m.in. dokapitalizowanie funduszy pożyczkowych i poręczeniowych. Ponadto w ramach RPO udzielane były pożyczki i poręczenia poprzez unijny program JEREMIE.

W większości zaproponowane instrumenty finansowe nie były jednocześnie skierowane na wsparcie projektów innowacyjnych, które z definicji obarczone były większym ryzykiem (w RPO ustalano dopuszczalną wielkość strat funduszy, co powodowało niechęć do finansowania ryzykownych projektów). Z drugiej strony, firmy z sektora MŚP korzystające z usług funduszy pożyczkowych koncentrowały się na finansowaniu działalności o charakterze inwestycyjnym. Stanowiły one około 2/3 wszystkich pożyczek, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym. Jednakże, ze względu na niską wysokość tychże pożyczek (przeciętnie około 164 000 PLN) oraz

wspomniane wcześniej limitowane ryzyko, nie przyczyniły się do wzrostu innowacyjności⁸.

Przeważająca część środków na rozwój przedsiębiorstw w Polsce przeznaczona była do tej pory na instrumenty bezzwrotne, które charakteryzowały się niższą efektywnością wykorzystania wsparcia publicznego: ocenia się, że 1 EUR dotacji generowała około 2 EUR inwestycji i była wykorzystane tylko raz⁹. Tymczasem instrumenty zwrotne zapewnią większe korzyści wynikające m.in. z efektu mnożnikowego. W zależności od zastosowanej metodologii instrumenty zwrotne charakteryzują się dość wysokim mnożnikiem (z szacunków unijnych wynika, że na bazie każdego 1 EUR mogą powstać instrumenty finansowe o wartości od 2 do 10 EUR¹⁰).

Rynek poręczeń i gwarancji jest w Polsce stosunkowo młody, a jego stopień rozwoju pozostaje niedostateczny. Jednocześnie oszacowania wymaga luka finansowa (rozumiana jako sytuacja, w której przedsiębiorstwa nie mają możliwości lub mają ograniczoną możliwość) skorzystania z finansowania zwrotnego na rynku komercyjnym (rozumianego jako finansowanie długiem oraz wejścia kapitałowe) na realizację uzasadnionych ekonomicznie projektów). Zgodnie z ekspertyzą nt. innowacyjności sektora MŚP w Polsce, największa luka finansowa istnieje w przedziale 1-5 mln PLN w sektorze małych firm oraz powyżej 10 mln PLN w sektorze średnich firm¹¹. Podobne wyliczenia przedstawiono w analizie pt. *Mechanizmy inżynierii finansowej*, zgodnie z którą problem luki dotyczy finansowania zewnętrznego z przedziału wielkości od 0,5 mln PLN do 10 mln PLN¹². Niezbędne

⁸ *Program Rozwoju Przedsiębiorczości do 2020 r.*, Program wykonawczy Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Departament Innowacji i Przemysłu, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń 2013, s. 50.

⁹ *Za Program Rozwoju Przedsiębiorczości do 2020 r.: Raport o sytuacji mikro i małych firm w roku 2011*, Bank PEKAO SA, Warszawa 2011, s. 134.

¹⁰ *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2010.

¹¹ *Innowacyjność sektora MSP w Polsce. Rządowe programy wsparcia a luka finansowa*, Ernst&Young, Warszawa 2009, s. 50.

¹² *Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku...*, s. 38.

jest jednak rozpoznanie szerokości luki, tj. określenie liczby przedsiębiorstw, które zainteresowane byłyby uzyskaniem preferencyjnej pomocy zwrotnej¹³.

Zgodnie z Wytycznymi IF MR¹⁴, w ramach wstępnej charakterystyki możliwości zastosowania instrumentów finansowych w ramach proponowanych regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020, zasugerowano następujące rozwiązania¹⁵:

- Pokreślono, że doświadczenia z obecnego okresu programowania pokazały, iż samorządy skutecznie wykorzystują instrumenty finansowe, głównie w postaci narzędzi dłużnych (pożyczki i poręczenia) na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstw działających na poziomie regionalnym. Na poziomie regionalnym instrumenty zwrotne wykorzystywane były także na projekty związane z rozwojem obszarów miejskich (Jessica). Uznano zatem, że w ramach regionalnych programów operacyjnych istnieje możliwość wykorzystania instrumentów finansowych na szerszą skalę. Ostatecznie zarekomendowano, by wsparcie z instrumentów finansowych było w kolejnej perspektywie dalej skierowane na rozwój sektora MŚP poprzez stosowanie narzędzi dłużnych: głównie pożyczek i poręczeń.

¹³ Za *Program Rozwoju Przedsiębiorczości do 2020 r.*: MR przygotowuje ekspertyzy analizujące lukę finansową oraz instrumenty inżynierii finansowej, które pozwolą na dokładniejsze zaprogramowanie skali nowego systemu instrumentów zwrotnych. Obejmie ona m.in.: oszacowanie obrazujące lukę w zakresie dostępu do finansowania dłużnego oraz dostępności instrumentów zabezpieczających finansowanie dłużne; przeanalizowanie luki w zakresie dostępności kapitału udziałowego, w tym określenie luki kapitałowej na rynku funduszy pożyczkowych i doręczeniowych; określenie popytu w zakresie wysokości kwoty pożyczek/poręczeń oraz okresu spłaty zadłużeń/zobowiązań. Uwaga od autora: Analiza ta została przeprowadzona i zaprezentowana w opracowaniu: *Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020, Raport końcowych*, IBS, Warszawa, czerwiec 2013.

¹⁴ Wytyczne to wyłącznie zbiór rekomendacji, natomiast zakres i formuła wykorzystania IF w danym PO należy do IZ, opierającej się na wynikach analizy/analiz dotyczących m.in. wielkości luki finansowej - mówi o tym także projekt rozporządzenia ramowego. Dlatego też, wytyczne nie mogą przesądzać o decyzjach IZ, mogą natomiast być traktowane jako rekomendacje docelowych rozwiązań. Jednak budowanie rozwiązania sprzecznego z Wytycznymi MR jest bardzo ryzykowne, gdyż może ostatecznie nie zostać zaakceptowane przez KE i MR jako instytucję koordynującą wdrażanie Umowy Partnerstwa.

¹⁵ Szerzej patrz: *Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, zakres i forma, wersja 4.0 z dnia 15 marca 2013 r., Programowanie perspektywy finansowej na lata 2014-2020*, Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2013, s. 15-17.

- Założono, że również działania mające na celu wspomaganie przedsiębiorstw w zakresie stosowania wysoko zaawansowanych rozwiązań ICT mogą zostać objęte wsparciem zwrotnym albo w formie narzędzi dłużnych lub kapitałowych. Dlatego też zarekomendowano, co do zasady utrzymanie w kolejnej perspektywie w ramach wsparcia przedsiębiorstw podziału na narzędzia kapitałowe, wdrażane na poziomie krajowym i narzędzia dłużne, wdrażane na poziomie regionów.
- Uznano za istotne także dalsze wspieranie przedsięwzięć na obszarach miejskich poprzez stosowanie finansowania zwrotnego w ramach RPO. Ponadto wskazano na wszelkie obszary analogiczne jak w programie dotyczącym gospodarki niskoemisyjnej, ochrony środowiska, przeciwdziałania i adaptacji do zmian klimatu, transportu i bezpieczeństwa energetycznego działania: w zakresie efektywności energetycznej i OZE (w zależności od typów i wartości projektów), w zakresie gospodarki odpadami.
- Dodatkowo z katalogu działań RPO finansowanych za pomocą Europejskiego Funduszu Społecznego zarekomendowano stosowanie instrumentów finansowych w zakresie tzw. kształcenia się przez całe życie (life long learning), pożyczek studenckich oraz projektach z zakresu wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników.
- W ramach programów regionalnych zalecono wspieranie za pomocą pożyczek edukacji formalnej i pozaformalnej osób dorosłych poprzez udzielenie pożyczek/dotacji umożliwiających sfinansowanie kosztów uczestnictwa tych osób we wszelkich rodzajach kursów, szkoleniach, studiach wyższych i podyplomowych, szkołach dla dorosłych.
- Uznano również, że dodatkowo wsparcie zwrotne w obszarze edukacja i uczenie się przez całe życie mogłyby zostać skierowane na rozwój przedsiębiorczości akademickiej – wsparcie finansowe w formie mikro pożyczek dla studentów ostatnich lat studiów zamierzających rozpocząć własną działalność gospodarczą.
- W zakresie wspierania zatrudnienia i mobilności pracowników zasugerowano uruchomienie preferencyjnych pożyczek, ewentualnie subsydiowanych na sfinansowanie procesu przeniesienia się pracownika z jednej miejscowości do drugiej. Byłoby to narzędzie zwrotne skierowane do osób fizycznych (nie przedsiębiorców), które znalazły zatrudnienie poza miejscem swojego stałego zamieszkania i chciałyby sfinansować dłużnie koszty związane z

przeprowadzeniem się (remonty, transport, koszty początkowe związane z wynajęciem mieszkania itd.)¹⁶.

2. Instrumenty finansowe w latach 2014-2020 – proponowane modele i pożądane zakresy wsparcia.

Zapisy Preambuły do Rozporządzenia ogólnego UE wskazują, że (23) *Instrumenty finansowe wspierane przez fundusze objęte zakresem wspólnych ram strategicznych powinny być wykorzystywane w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb rynku w sposób efektywny pod względem kosztów oraz w zgodzie z celami programów i nie powinny wypierać finansowania prywatnego. (...) (24) Instrumenty finansowe powinny być zaprojektowane i zostać wdrożone w taki sposób, aby promować znaczący udział prywatnych inwestorów i instytucji finansowych sektora prywatnego przy odpowiednim podziale ryzyka. Instrumenty finansowe powinny być zaprojektowane i zostać wdrożone w sposób elastyczny, tak, aby zapewnić ich atrakcyjność dla sektora prywatnego. Instytucje zarządzające powinny zatem zdecydować, w zgodzie z celami danego programu, jakie formy wdrażania instrumentów finansowych są najbardziej odpowiednie ze względu na szczególne potrzeby regionu będącego celem wsparcia.*

W perspektywie 2014-2020 zakładany jest wzrost wykorzystania instrumentów finansowych (IF) w programach polityki spójności, jeżeli taka potrzeba zostanie potwierdzona w zrealizowanych ewaluacjach i ocenie ex-ante. Zgodnie ze stanowiskiem roboczym Ministerstwa Rozwoju (MR) Polska będzie dążyć do szerszego wykorzystania instrumentów finansowych i określenia optymalnej wysokości alokacji przeznaczonej na inwestycje, które będą realizowane z wykorzystaniem IF, biorąc pod uwagę m.in. zapotrzebowanie i możliwości absorpcji tych środków przez grupy potencjalnych odbiorców ostatecznych, wynikające z przeprowadzonych analiz i badań w ramach wymaganej oceny ex ante¹⁷.

Oczekiwana wartość dodana jaką jest wielokrotny obrót środkami pieniężnymi (rewolwing kapitału) oraz wytyczne wynikające z zapisów art. 39 rozporządzenia ogólnego zobowiązują Państwa Członkowskie do ponownego wykorzystywania

¹⁶ Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, s. 15.

¹⁷ Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, s. 5.

środków użytych w ramach instrumentów inżynierii finansowej¹⁸ przez co najmniej 8 lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności, zgodnie z celami danego programu¹⁹.

Jak wynikało z roboczych kontaktów z KE odejmowanych w trakcie procesu programowania, oczekiwano osiągnięcia w przyszłej perspektywie pułapu nawet do 15 % całej alokacji w formule finansowania zwrotnego²⁰.

IF obejmują swym zakresem zwrotne narzędzia finansowe, które dzielimy zgodnie z Wytocznymi IF MR generalnie na dwie grupy: narzędzia dłużne i narzędzia kapitałowe²¹. Pomijając istotne różnice, w obu przypadkach można uznać wspólną cechę, jaką jest ograniczenie czasowe związania środków z beneficjentem, a więc ostateczna konieczność zwrotu. Powyższa zwrotność dotyczy beneficjenta, który wyposażony jest w odpowiedni kapitał. Po jego odzyskaniu od odbiorcy ostatecznego reinwestuje go w kolejne projekty. Kwestia ewentualnej zwrotności kapitału przez pośrednika donatorowi nie ma wpływu na istotę zwrotności narzędzia²².

Katalog IF finansowanych w ramach programów Polityki Spójności 2014-2020 prezentuje następujące narzędzia interwencji²³:

- krajowy fundusz *venture capital*, beneficjent systemowy Krajowy Fundusz Kapitałowy, zakres analogiczny do ujętego w Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013.
- mechanizmy pożyczkowe/poręczeniowe dla finansowania wysokobudżetowych przedsięwzięć, np. w energetyce odnawialnej i efektywności energetycznej, (od początku systemowo zakładano implementację w modelu: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej jako fundusz funduszy/beneficjent systemowy i/lub Bank Ochrony Środowiska SA jako pośrednik finansowy).

¹⁸ Nie tylko kapitału, ale także odsetek oraz innych wygenerowanych zysków.

¹⁹ Z zastrzeżeniem, iż ocena warunków rynkowych będzie wskazywać na konieczność dalszych tego typu inwestycji w danych obszarach.

²⁰ Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020..., s. 6.

²¹ Rozróżnienie to odnosi się do sposobu, w jaki udzielane finansowanie zasila przedsiębiorstwo (beneficjenta środków publicznych). Narzędzia dłużne skutkują pojawieniem się w strukturze pasywów przedsiębiorstwa dodatkowych zobowiązań (przeważnie długookresowych). Narzędzia kapitałowe powodują natomiast podwyższenie kapitałów własnych przedsiębiorstwa.

²² Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020..., Załącznik 2, s. 1. Szerzej patrz: Przegląd instrumentów finansowych, typologia i podstawowe informacje, Tamże s. 1-7). Patrz też: Ćwikła A., *Wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej w sektorze MŚP na przykładzie Inicjatywy JEREMIE*, 2012 r.

²³ Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020..., s. 9-10.

- fundusze pożyczkowe/poręczeniowe do finansowania przedsięwzięć niższej wartości w energetyce odnawialnej i efektywności energetycznej (tu model realizacji wskazywał na możliwość wykorzystania systemu oferowanego przez Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska),
- pożyczki/linie kredytowe udzielane/organizowane bezpośrednio przez Instytucje Zarządzającą (IZ) lub Instytucje Wdrażającą (IW), analogiczne do działalności Regionalnych Instytucji Finansujących (art. 34.1.c Rozporządzenie Ogólne), na zasadzie refundacji płatności dokonanych na rzecz ostatecznych odbiorców,
- fundusze pożyczkowe oferujące różne linie produktów (pozostawiono do decyzji IZ, czy stosować model jeden fundusz-jedna linia, czy model jeden fundusz – kilka różnych linii),
- fundusze poręczeniowe, poręczenia indywidualne, poręczenia portfelowe, różne linie produktów (pozostawiając do decyzji IZ jeden fundusz-jedna linia, czy też jeden fundusz – kilka różnych linii),
- fundusze kapitałowe (equity), *seed capital*²⁴ oferujące środki w zamian za nabycie udziałów, fundusze typu *mezzanine*²⁵,
- fundusze łączące wszystkie produkty tj. Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich, Fundusze na odnawialne źródła energii (OZE), ochronę środowiska, efektywność energetyczną,
- fundusze mieszane, łączące instrumenty finansowe z grantami, nowa formuła funduszy gwarancyjnych spółki/fundusze gwarancji wzajemnych. Na kapitał takiego funduszu poza środkami UE i wkładem krajowym składają się środki pochodzące od beneficjenta, w tym przypadku zakładano, że wystarczy koordynacja produktów różnych instytucji.

W UP założono, że w nowej perspektywie w szerszym zakresie wykorzystywane będą instrumenty inżynierii finansowej, wspierające inwestycje/przedsięwzięcia efektywne ekonomicznie. System finansowania zwrotnego opierać się będzie na tworzeniu zachęty do przyciągania sektora prywatnego, w celu współinwestowania i dzielenia się ryzykiem finansowym. Instrumenty finansowe znajdą zastosowanie w tych obszarach, w których na podstawie badania luki finansowej zostaną

²⁴ Fundusz inwestujący w przedsięwzięcia w początkowej fazie rozwoju - głównie inwestujący w tzw. start-up - finansujące badania i wdrażanie pomysłu aż do pojawienia się oferty produktowej/usługowej na rynku.

²⁵ *Mezzanine* to dług o podwyższonym ryzyku, udzielony przedsiębiorcy na realizację jego zamierzenia inwestycyjnego i zapewniający udział w zyskach w przypadku powodzenia finansowanego przedsięwzięcia.

zidentyfikowane nieprawidłowości rynku lub nieoptymalny poziom inwestycji. Poprzez możliwość wielokrotnego obracania tymi samymi środkami zapewniony będzie ciągły dostęp do kapitału na inwestycje rozwojowe, nieograniczony ramami czasowymi okresu kwalifikowalności danej perspektywy finansowej UE. Środki zwrócone z instrumentów finansowych wykorzystywanych w perspektywie 2007-2013 będą ponownie zainwestowane w realizację działań rozwojowych w okresie programowania 2014-2020 i mogą stanowić wkład własny dla operacji współfinansowanych z budżetu 2014-2020²⁶.

Podjęcie powyższe potwierdzają wyniki badań przedstawione w UP, które pokazują, iż jednym z narzędzi zwiększenia efektywności interwencji publicznej (szerszy zakres oddziaływania przy mniejszych nakładach finansowych) może być zwiększenie zakresu stosowania wsparcia zwrotnego. Wsparcie bezzwrotne powinno być ukierunkowane głównie na wysoce innowacyjne projekty przed fazą komercjalizacji. Zwiększenie wykorzystania instrumentów zwrotnych związane będzie z tymi obszarami wsparcia działalności B+R przedsiębiorstw, które mają głównie charakter wdrożeń, zakupu gotowych maszyn i urządzeń²⁷. Forma pomocy powinna być m.in. uzależniona od fazy projektu (tj. wsparcie bezzwrotne w fazie badawczo-rozwojowej, wsparcie zwrotne w fazie wdrożeniowej). Badania wskazują na relatywnie wysoką skuteczność i efektywność wsparcia dla funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz funduszy kapitału zaangażowanego. Wyniki badań pozwalają na pozytywną ocenę procesu realizacji instrumentów finansowych w Polsce w okresie 2007-2013. W ramach procesu oceny zdiagnozowane zostały elementy systemu, których udoskonalenie umożliwi zwiększenie skuteczności i efektywności wdrażania instrumentów zwrotnych w Polsce²⁸.

Wnioski z przeprowadzonych analiz wskazują także w sposób wyraźny, że dotacje na zakładanie własnej działalności gospodarczej są instrumentem cechującym się bardzo dużą skutecznością w aktywizacji osób bezrobotnych na rynku pracy. Wsparcie z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych, wspomagających zakładanie działalności gospodarczej, wydaje się być bardziej odpowiednim narzędziem do wspierania osób już posiadających zatrudnienie²⁹. W UP wskazano, że bezzwrotne instrumenty

²⁶ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, s. 40.

²⁷ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, s. 46.

²⁸ Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, badanie zrealizowane przez PAG Uniconsult na zlecenie MRR, Warszawa 2013.

²⁹ Wg danych PARP z 2011 roku: 85 % nowo powstałych własnych firm upada w okresie pierwszych 5 lat swojej działalności, zaś aż 25% z nich po pierwszym roku działalności.

finansowe pozostają rekomendowanym narzędziem do wspierania grup pozostających w trudniejszej sytuacji na rynku pracy, w tym w szczególności kobiet, ludzi młodych, osób starszych oraz osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Jednocześnie grupy, które cechuje wyższe ryzyko zaistnienia efektu *deadweight* (np. osoby dobrze wykształcone, mające już wcześniejsze doświadczenia w prowadzeniu własnej działalności gospodarczej) powinny mieć silniejsze zachęty do uruchamiania przedsięwzięć bardziej ryzykownych, cechujących się jednocześnie potencjalnie wyższą rentownością dla całej gospodarki (np. przedsięwzięcia innowacyjne)³⁰.

Zgodnie z wynikami prac badawczych, prezentowanych w UP, zmniejszenie emisyjności gospodarki wymaga ukierunkowania interwencji publicznych na inwestycje zwiększające efektywność energetyczną i oszczędność energii (w budynkach i w systemach energetycznych i sieciach ciepłowniczych), rozwój różnych form OZE oraz rozwój zielonych technologii w przedsiębiorstwach. Należy zwiększyć nakłady na rozwój systemów umożliwiających inteligentne zarządzanie systemami dystrybucyjnymi, jak również tworzyć warunki dla inteligentnej konsumpcji energii. Interwencje w tym zakresie powinny uwzględniać uwarunkowania i potencjały regionalne i lokalne, ocenę efektywności dostępnych rozwiązań oraz – w zależności od stopnia rentowności działań – dopuszczać stosowanie zróżnicowanych mechanizmów wsparcia (zwrotnych i bezzwrotnych)³¹.

Według zapisów Strategii Europa 2020, przedsiębiorczość i praca na własny rachunek są kluczem do osiągnięcia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Dlatego też, istotne stało się ukierunkowanie wsparcia na rozwój przedsiębiorczości rozumianej jako zakładanie, prowadzenie i rozwijanie własnej działalności gospodarczej oraz zwiększenie przeżywalności nowopowstałych przedsiębiorstw. Wsparcie tego typu powinno być realizowane przede wszystkim w formule zwrotnej – przy wykorzystaniu instrumentów finansowych – co wpłynie na podniesienie trwałości i efektywności podejmowanych działań. Potrzebne są ułatwienia natury finansowej, ale również wsparcie doradcze dla osób planujących założenie nowej, albo prowadzących własną działalność gospodarczą³².

³⁰ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, s. 24.

³¹ Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, s. 25.

³² Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020, Umowa Partnerstwa, s. 69.

3. Pomoc publiczna a model wdrażania instrumentów finansowych w latach 2014-2020.

Dokonanie analizy oddziaływania IF na pozostałe formy interwencji z funduszy UE na wstępnym etapie programowania jest znacznie ograniczone. W większości osi priorytetowych nie zostały przedstawione szczegółowe cechy ujęcia IF w zakresie planowanych do finansowania obszarów/działań. Brak podziału środków w ramach osi priorytetowych dodatkowo ogranicza możliwość oceny zarówno oddziaływania wzajemnego instrumentów jak i potencjalnych skutków kumulacji pomocy³³.

Po uzupełnieniu tych informacji należałoby odnieść się do przesłanek identyfikujących ryzyka występowania pomocy publicznej³⁴ zgodnie z metodyką KE. Źródłowym przepisem całego systemu prawnego w zakresie pomocy publicznej jest art. 107 *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (TFUE)³⁵. Wykładnia tego

³³ Podana jest łączna alokacja na oś, a nie udział IF w ramach osi.

³⁴ Ma to znaczenie w przypadku projektowania RPO, gdyż może sugerować możliwe rozstrzygnięcia łączenia poszczególnych instrumentów wsparcia w ramach danego działania lub w ogóle zastosowania danego instrumentu w ramach planowanego finansowania obszaru interwencji.

³⁵ Art. 107 TFUE (dawny 87 TWE)

1. Z wyjątkiem sytuacji opisanych w niniejszym traktacie, wszelka pomoc udzielona przez Państwo Członkowskie lub z użyciem zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub może zakłócić konkurencję poprzez faworyzowanie określonych podmiotów lub wytwarzania określonych dóbr, jest niezgodna ze wspólnym rynkiem, o ile wpływa na handel między Państwami Członkowskimi.

2. Zgodna ze wspólnym rynkiem jest:

- a) pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów,*
- b) pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi,*
- c) pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem.*

3. Za zgodną ze wspólnym rynkiem może zostać uznana:

- a) pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia;*
- b) pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce Państwa Członkowskiego;*

przepisu była wielokrotnie dokonywana w różnych aspektach i przez różne organy stosujące TFUE, w szczególności przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS) oraz KE³⁶.

Analiza ryzyk wystąpienia pomocy publicznej wobec IF odnosi się przede wszystkim do oceny, czy narzędzia te wdrażane będą na warunkach rynkowych, czy też dopuszczona będzie możliwość obudowania ich warunkami lepszymi niż rynkowe. W pierwszym przypadku ryzyko pomocy publicznej nie wystąpi, zaś w drugim wystąpienie pomocy publicznej będzie bardzo prawdopodobne. Ocena takiego zjawiska możliwa jest po szczegółowym zaprojektowaniu planowanych rozwiązań, lub z góry założeniu, że w danym działaniu/schemacie dopuszczona lub nie będzie pomoc publiczna. W przypadku wystąpienia pomocy publicznej możliwe jest zastosowanie trybu *de minimis* lub oparcie się o programy pomocowe krajowe, czy też wpisanie się w mechanizmy oparte na wyłączeniach blokowych/grupowych przygotowanych przez KE.

W przypadku IF mamy do czynienia z wielopoziomowym przepływem środków pomocowych, z których ostatni poziom – bezpośredniego wsparcia odbiorcy pomocy, przedsiębiorstwa – podlega ryzyku wystąpienia pomocy publicznej. Pozostałe poziomy: finansowanie funduszu funduszy, czy przekazywanie środków operatorom nie doprowadza do uzyskania przez nich korzyści, które nie zostaną (powinny zostać) przeniesione na ostatecznych odbiorców pomocy. Oczekuje się, że szczegółowe rozwiązania z tego zakresu zostaną określone przez MR. Ponadto najprawdopodobniej same programy pomocowe również powstaną jako rozwiązania stworzone na poziomie krajowym, a do takich Instytucja Zrządzająca RPO będzie dostosowywać własne szczegółowe rozwiązania. W obecnych zapisach RPO nie odnajduje się wskazań i rozstrzygnięć z tego obszaru. Szczególnie istotnym będzie tu określenie warunków

c) pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych dziedzin gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

d) pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji we Wspólnocie w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem;

e) inne kategorie pomocy, jakie Rada może określić decyzją, podejmowaną większością kwalifikowaną, na wniosek Komisji.

³⁶ Szerzej patrz: A. Bartoszewicz, *Pomoc publiczna narzędziem polityki spójności UE w ramach multilevel governance na poziomie krajowym i wspólnotowym – doświadczenia i wprowadzane zmiany*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M. G. Woźniak, ISSN 1898-5084, Rzeszów 2015, nr 41 (1/2015).

kumulacji pomocy w przypadku stosowania narzędzi mieszanych w ramach RPO lub dopuszczenia do łączenia pomocy RPO z innymi środkami pomocowymi w ramach tego samego projektu³⁷.

Analizując istniejące zapisy w wybranych RPO identyfikujące bezpośrednio w ramach poszczególnych osi IF można dokonać wstępnej oceny ryzyka występowania pomocy publicznej.

1. Przewidywane wsparcie funduszy kapitałowych: typu *venture capital* z przeznaczeniem na wsparcie innowacyjnych inwestycji o wysokim potencjale komercjalizacji, a także typu *seed capital* z przeznaczeniem na wsparcie przedsięwzięć podwyższonego ryzyka, wymagających przedłużonej inkubacji. W tym wypadku pomoc publiczna wystąpi jeśli warunki skorzystania z funduszu kapitałowego w obu typach będą korzystniejsze niż warunki rynkowe. Odniesie się tu trzeba do wyceny m. in: opłat, zabezpieczeń, skali możliwej pojedynczej interwencji funduszu, warunków jakie musi spełnić podmiot przed powiązaniem się kapitałowym z funduszem. W przypadku ograniczenia wartości wsparcia, można by zastosować tryb *de minimis*, zaś w pozostałych przypadkach należałoby ustanowić program pomocowy.
2. Wsparcie inwestycyjne dla MŚP (przewiduje się zarówno wsparcie dotacyjne, jak i wsparcie o charakterze mieszanym, tj. z jednoczesnym wykorzystaniem finansowania dotacyjnego oraz finansowania zwrotnego (np. umorzenia, subwencje odsetkowe, montaż z dotacją) oraz w formule instrumentów zwrotnych. Istotnym dla ostatecznej oceny ryzyka wystąpienia pomocy publicznej będą warunki, na jakich możliwe będzie uzyskanie finansowania zwrotnego. Z uwagi na zaproponowane narzędzia: umorzenia, subwencje odsetkowe, montaż z dotacją, prawdopodobnie instrument ten podlegać będzie trybom pomocy publicznej.
3. Tworzenie i rozwój instrumentów finansowych wspierających konkurencyjność MŚP – z uwagi na nie do końca precyzyjny zapis trudno jest zidentyfikować, jakiego rodzaju pomoc jest tu planowana.

³⁷ Chodzi tu o przypadki łączenia różnych instrumentów, w których wystąpią różne intensywności pomocy publicznej, jak również różne formy pomocy. Należy jednoznacznie określić możliwość łączenia poszczególnych narzędzi i form, aby zachować zasady kumulacji pomocy. Należy jednoznacznie określić jaka wartość ekwiwalentu dotacji brutto (EDB) w danym działaniu RPO jest należna i które narzędzia mogą być ze sobą i w jaki sposób łączone. Przykładowo jak łączyć narzędzia oparte na pomocy *de minimis* z trybami opartymi o wyłączenia blokowe lub programy pomocowe.

4. Pożyczki preferencyjne i instrumenty o charakterze mieszanym z jednoczesnym wykorzystaniem finansowania dotacyjnego oraz finansowania zwrotnego. Powyższe z uwagi na wyraźne uprzywilejowanie narażone jest na wystąpienie zjawiska pomocy publicznej.
5. Preferencyjne wsparcie zwrotne (m.in. pożyczki) oraz bezzwrotne (dotacje) na rozpoczęcie działalności gospodarczej. Tworzenie nowych przedsiębiorstw tj. fundusz pożyczkowy dla firm Powyższe, również z uwagi na wyraźne uprzywilejowanie, narażone jest na wystąpienie pomocy publicznej.

Podsumowując można stwierdzić, że nieprecyzyjne zapisy i brak rozstrzygnięć co do ostatecznej formy proponowanego instrumentu IF umożliwiają uruchomienie wsparcia, które miałyby w sobie cechy pomocy publicznej lub takich cech nie miało. Można potraktować to jako świadomy zabieg, który ostatecznie umożliwi rozstrzygnięcie tej kwestii w dokumencie uszczegóławiającym. W innym przypadku należy jednoznacznie dokonać rozstrzygnięcia z jaką formą wsparcia w wymiarze pomocowym będziemy mieli do czynienia. Wskazane jest przewidzenie obu trybów: pomocowego i niepomocowego, w każdym z działań. Takie rozwiązanie potencjalnie uelastyczni zapisy samego RPO na wszelkie rodzaje decyzji, lub ich brak, ze strony MR i KE.

4. Proporcjonalność planowanej interwencji i wartość dodana instrumentów finansowych.

Zgodnie z zapisami art. 37 Rozporządzenia ogólnego wsparcie IF powinny znaleźć zastosowanie w tych obszarach, w których na podstawie oceny ex-ante zostaną zidentyfikowane nieprawidłowości rynku lub nieoptymalny poziom inwestycji. Ocena ex-ante powinna określać szacunkowy poziom niezbędnego wsparcia inwestycji/przedsięwzięć ze środków publicznych oraz wskazuje na formy/narzędzia instrumentów finansowych właściwe do zastosowania w ramach danego rodzaju inwestycji/przedsięwzięcia.

Wydaje się, że niewykonalnym jest przeprowadzenie rzetelnej oceny proporcjonalności planowanej interwencji i środków w celu minimalizacji zidentyfikowanych zakłóceń rynku lub nieoptymalnego poziomu inwestycji, poprzez analizę i ocenę oddziaływania zastosowanych rozwiązań na zasady wynikające z polityki horyzontalnej UE w obszarze konkurencyjności oraz ryzyk zakłócenia rynku i nieoptymalności inwestycyjnej bez ustalenia wartości alokacji środków przyporządkowanych do poszczególnych IF.

Szacowanie potencjalnego wzrostu wsparcia ze środków publicznych i prywatnych na płatności dla ostatecznych odbiorców (oczekiwany poziom dźwigni finansowej), w tym także ocena potrzeby oraz oszacowanie poziomu preferencyjnego wynagrodzenia, mające na celu przyciągnięcie do współinwestowania prywatnych inwestorów niemożliwa jest na podstawie dotychczasowych doświadczeń we wdrażaniu IF.

Posłużyć się tu można jedynie sugestiami oceny takich oddziaływań, które wynikają z dotychczasowych doświadczeń i umożliwiły oszacowanie potencjalnej wartości dodanej poszczególnych mechanizmów IF. Odnieść się tu warto na przykład do wyników analiz przeprowadzonych na zlecenie MR³⁸. Identyfikacja i ocena wartości dodanej, jaką mogą wygenerować IF proponowane w ramach regionalnych programów, poprzez identyfikację wartości dodanej oraz jej wielopoziomowość w kontekście zastosowanych IF jest na tym etapie budowy RPO niewykonalna. Zakres przedstawionych informacji w programach ma wysoki poziom ogólności. Dane finansowe zostały ograniczone do poziomu alokacji na osiach priorytetowych i bez wskazania alokacji na poziomie działań, a wręcz na schematach uwzględniających IF. Z uwagi na powyższe ocena w tym zakresie jest niemożliwa.

W jednej z analiz wykonanych na rzecz MR stwierdza się, że efekty mnożnikowe³⁹ (jako główna wartość dodana IF) uzyskane na bazie środków publicznych zaangażowanych w instrumenty inżynierii finansowej w latach 2004-2011 są stosunkowo niewielkie i ograniczone co do zakresu (instrumenty poręczeniowe). W szeregu przypadków możliwość ich wystąpienia została ograniczona przez rozwiązania regulacyjne. Przykładowo:

- efekt mnożnikowy na poziomie funduszu załączkowego (inwestorów) wyniósł nie więcej niż 1.
- w funduszach portfelowych KFK, przy założeniu równomiernego (50:50) udziału środków prywatnych i publicznych w danej inwestycji. Oznaczało to, że mnożnik na poziomie spółek portfelowych wyniósł ok. 4,29 (tj. $[134,39 - 25,4] / 25,4$).

³⁸ Patrz m.in.: *Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, badanie zrealizowane przez PAG Uniconsult na zlecenie MIR, Warszawa 2013.

³⁹ Pod pojęciem efektu mnożnikowego rozumiemy zjawisko indukowania (przyciągania) kapitału prywatnego do jakiegoś przedsięwzięcia (projektu) przez inwestycje w to przedsięwzięcie poczynione ze środków publicznych. Efekt taki związany jest z obniżeniem ryzyka inwestycyjnego (przejmowanego przez środki publiczne) powodującego do tej pory nieopłacalność projektu i/lub dostarczeniem brakującego kapitału inwestycyjnego (komplementarność). W ujęciu wskaźnikowym jest to iloraz wartości środków przyciągniętych (do instrumentu) od podmiotów trzecich (sektor prywatny) do wartości środków publicznych zaangażowanych w dany instrument. Szerzej: *Ocena realizacji...*, s. 86.

- mnożnik na poziomie inwestycji pożyczkobiorców wyniósł 0,25 (125,95 mln / 503,8 mln).
- zaangażowane środki RPO – JEREMIE (89,77 mln zł) przyciągnęły 28, 85 mln zł środków prywatnych dając efekt mnożnikowy w wysokości 0,32.
- ze sprawozdań rocznych menedżera funduszy powierniczych JEREMIE (stan na koniec 2011 r.) wynika, że w ramach reporeczenia pośrednicy finansowi udzielili poręczeń na kwotę łącznie 174 mln zł, co pozwoliło na zaciągnięcie przez przedsiębiorców kredytów o wartości 430 mln zł. Wkład pośredników w udzielone poręczenia wyniósł 49, 78 mln zł, a wkład menedżera funduszy powierniczych w formie reporeczenia 124, 2 mln zł (łącznie 174 mln zł). Z tego wynika, że kwota 256 mln zł to wartość zabezpieczeń zapewnionych przez kredytobiorców. Daje to efekt mnożnikowy o wartości 1,47⁴⁰.

Podsumowując można stwierdzić, że wartość dodana generowana przez IF swoją skalą zbliżona będzie do wartości alokacji środków przeznaczonych na uruchomienie poszczególnych mechanizmów finansowych. Dopiero na bazie informacji o wartości alokacji na poszczególne typy IF możliwe będzie, przy zastosowaniu odniesienia się do szacowanego efektu mnożnikowego, ostateczne jej ustalenie.

*

W dokumentach RPO odnajdujemy zapisy wskazujące na fakt, iż ostateczne udziały, zakres oraz formuła stosowanych rozwiązań IF określone zostaną na etapie tworzenia dokumentu uszczegóławiającego program operacyjny, bazując na przygotowywanych opracowaniach wymaganych przez pakiet legislacyjny. Wskazuje to na deficyt informacji niezbędnej do prawidłowego usytuowania IF w strukturze wdrażania RPO, a tym samym potwierdza ostrożność, z jaką dokonywana może być na tym etapie ocena efektywności tych instrumentów. Mając na uwadze to zastrzeżenie poniżej zaprezentowano wyniki i rekomendacje wynikające z przeprowadzonej analizy wybranych zapisów RPO.

Ogólna ocena umiejscowienia IF w strukturze RPO, poza uwagami powyżej, jest pozytywna. Nie zidentyfikowano niezgodności z Wytocznymi MR oraz regulacjami prawa krajowego i UE. Proponuje się rozważyć możliwości wytworzenia rozwiązań mieszanych łączących wsparcie zwrotne i bezzwrotne w odniesieniu do projektów infrastrukturalnych w ramach osi, w których wobec tego typu interwencji wsparcie IF zostało albo całkowicie wyłączone, albo ograniczone do innych aktywności. W tym

⁴⁰ Szerzej: *Ocena realizacji...*, s. 86-90.

celu można przygotować rozwiązanie w formie schematów ze wsparciem zwrotnym, bezzwrotnym i mieszanym.

Postuluje się jednoznaczne określenie form IF, jakie zostaną użyte w ramach poszczególnych osi, ze wskazaniem przyporządkowania do konkretnych zaplanowanych działań/obszarów interwencji w ramach poszczególnych osi priorytetowych. Mając na uwadze, że na poziomie RPO nie będzie wprowadzany podział na działania i poddziałania, to wskazanie w ramach obszarów interwencji w danej osi np.: schematów pomocowych byłoby zasadne. Wskazane byłoby jednoznaczne zaprezentowanie w dalszych pracach programowych nad RPO powiązania zaplanowanych interwencji w formach zwrotnych i bezzwrotnych z priorytetami inwestycyjnymi, szczególnie w obszarach identyfikujących interwencję w formie IF.

Postuluje się rozbudowanie w ramach poszczególnych osi priorytetowych mierników produktu i rezultatu bezpośrednio odnoszących się do zakresu stosowania IF w wybranych działaniach. Obecne zapisy mierników produktu i rezultatu w wielu RPO na poziomie osi nie obejmują interwencji z IF.

Wskazane byłoby przygotowanie czytelnej mapy wiążącej poszczególne typy beneficjentów z zaplanowanymi działaniami w różnych formach. Możliwe jest to poprzez ponumerowanie działań (prezentacja w formie schematów interwencji w ramach poszczególnych obszarów interwencji w ramach danej osi priorytetowej) i wskazanie, do których z numerów przyporządkowani są poszczególni beneficjenci. Łączne prezentowanie grupy beneficjentów oraz całości działań ogranicza możliwość oceny i identyfikacji, czy zastosowane narzędzia są adekwatne do konkretnego odbiorcy. Pomimo świadomości, że szersze informacje zostaną zawarte w dokumencie uszczegółwiający RPO, należy zauważyć, że obecna forma zapisu i prezentacji informacji w analizowanych dokumentach jest niewystarczająca, a często wręcz niejednoznaczna.

Zgodnie ze wskazaniem powyżej prezentowanymi podczas analizy zapisów IF w ramach poszczególnych osi priorytetowych w wybranych RPO warto byłoby rozważyć szersze zastosowanie mechanizmów mieszanych, uzupełniających wsparcie bezzwrotne narzędziami z IF, szczególnie tam, gdzie ograniczenie wsparcia wynikać będzie z konieczności zastosowania programów pomocowych wobec projektów objętych pomocą publiczną. Wówczas możliwość zastosowania IF może poszerzyć wartość transferów - ułatwić prefinansowanie i finansowanie inwestycji, przy zachowaniu wymaganej programem pomocowym wielkości EDB wsparcia.

Niezbędnym byłoby zaprezentowanie podczas uszczegóławiania RPO alokacji środków w ramach poszczególnych osi z podziałem na działania i potencjalne schematy finansowania (zwrotne i bezzwrotne). W przypadku schematów opartych na IF warto byłoby dodatkowo określić dokładnie, jaka skala środków uruchamiana będzie konkretnie, na jaki typ instrumentu finansowego. Pozwoliłoby to na ostateczne oszacowanie wartości dodanej i określenie wielopoziomowości interwencji publicznej, jak również oszacowanie proporcjonalności planowanej interwencji i środków w celu minimalizacji zidentyfikowanych zakłóceń rynku lub nieoptymalnego poziomu inwestycji.

Wskazane byłoby poszerzenie zaprezentowanego odniesienia w ramach poszczególnych osi priorytetowych do pozostałych narzędzi poza RPO (*Zewnętrzna komplementarność programu*) o analizę wskazującą instrumenty i narzędzia, których łączenie będzie możliwe przy realizacji projektów finansowanych z RPO. Ponadto warto byłoby jednoznacznie zdefiniować linie demarkacyjne, które ograniczyłyby ryzyka niedopuszczalnego łączenia/zamiany narzędzi.

Z uwagi na to, że w obecnych zapisach RPO nie odnajduje się wskazań i rozstrzygnięć z obszaru pomocy publicznej wskazane byłoby poszerzenie informacji w tym zakresie, nie tylko w odniesieniu do IF. Szczególnie istotnym będzie tu określenie warunków kumulacji pomocy w przypadku stosowania narzędzi mieszanych w ramach RPO lub dopuszczenia do łączenia pomocy RPO z innymi środkami pomocowymi w ramach tego samego projektu.

Należy jednoznacznie dokonać rozstrzygnięcia, z jaką formą wsparcia w ramach IF w wymiarze pomocowym, będzie ostatecznie beneficjent miał do czynienia. Wskazane byłoby przewidzenie obu trybów: pomocowego i niepomocowego, w każdym z działań. Takie rozwiązanie uodporniłoby RPO na wszelkie rodzaje decyzji lub ich brak ze strony MR i KE⁴¹.

⁴¹ Równoległa możliwość stosowania narzędzi opartych o zasady pomocy publicznej i braku pomocy publicznej pozwala odpowiadać na bieżąco na potrzeby wynikające ze specyfiki poszczególnych projektów. Test pomocy publicznej wymaga identyfikacji poszczególnych transakcji, a możliwe jest to dopiero po całościowym zaprojektowaniu przedsięwzięć do dofinansowania. Wówczas może się okazać, że ujawnią się przesłanki wystąpienia pomocy publicznej lub uda się je skutecznie zdjąć. Posiadanie w ramach każdego z działań (na potrzeby prowadzonych naborów konkursowych) obu form pomocy daje dużą swobodę reagowania na realne potrzeby beneficjentów i ułatwia wdrażanie programu.

Bibliografia

- Bartoszewicz A., *Planowanie i programowanie rozwoju Unii Europejskiej – wymagania metodyczne wobec państwa członkowskiego*, w: *Pomiędzy polityką stabilizacyjną i polityką rozwoju*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2012, nr 88.
- Bartoszewicz A., *Pomoc publiczna narzędziem polityki spójności UE w ramach multilevel governance na poziomie krajowym i wspólnotowym – doświadczenia i wprowadzane zmiany*, w: *Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy*, red. M. G. Woźniak, ISSN 1898-5084, Rzeszów 2015, nr 41 (1/2015).
- Bartoszewicz A., *Tryby finansowania projektów ze środków UE w latach 2014-2020 – pomoc publiczna, projekty dochodowe i niedochodowe oraz projekty hybrydowe*, w: *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*. Seria „Przedsiębiorczość”, red. J. Ostaszewski, Instytut Finansów SGH, Warszawa 2015.
- Bartoszewicz A., *Zarządzanie środkami z funduszy UE – reguły i zasady kolejnych perspektyw finansowych. Praktyczne stosowanie multilevel governance*, w: *Podejście krótkookresowe i strategiczne w polityce gospodarczej*, red. J. Stacewicz, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego SGH”, Warszawa 2015, nr 95.
- Ćwikła A., *Wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej w sektorze MŚP na przykładzie Inicjatywy JEREMIE*, 2012.
- Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności 2006/702/WE.
- Europejskie Rządzenie. Biała Księga przyjęta przez Komisję Europejską w dniu 25 lipca 2001 roku.
- Ewaluacja komplementarności i efektywności wsparcia instytucji otoczenia biznesu świadczących usługi dla przedsiębiorstw, badanie zrealizowane przez PAG Uniconsult i Laboratorium Badań Społecznych na zlecenie MRR, Warszawa 2012.
- Instrumenty finansowe w ramach perspektywy finansowej 2014-2020, zakres i forma, Departament Koordynacji Programów Regionalnych i Cyfryzacji, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wersja 4.0 z dnia 15 marca 2013 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w sprawie warunków certyfikacji w Programach Operacyjnych i Regionalnych Programach Operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/9(5)06/2012, Warszawa, 26 czerwca 2012 r.

- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Wytyczne w zakresie procesu kontroli w ramach obowiązków Instytucji Zarządzającej Programem Operacyjnym, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/10(5)06/2012, Warszawa, 5 czerwca 2012 r.
- Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 Wytyczne w zakresie sprawozdawczości, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, MRR/H/4(4)08/2011, Warszawa, 30 sierpnia 2011 r.
- Ocena luki finansowej w zakresie dostępu polskich przedsiębiorstw do finansowania zewnętrznego. Wnioski i rekomendacje dla procesu programowania polityki spójności w okresie 2014-2020, Raport końcowych, IBS, Warszawa, czerwiec 2013 r.
- Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013, badanie zrealizowane przez PAG Uniconsult na zlecenie MRR, Warszawa 2013.
- Ocena wpływu polityki spójności na wzrost konkurencyjności i innowacyjności polskich przedsiębiorstw i gospodarki, badanie zrealizowane przez IBS na zlecenie MRR, 2010.
- Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in POLAND for the period 2014–2020 – Stanowisko Komisji w sprawie Umowy Partnerskiej oraz programów w Polsce na lata 2014–2020.
- Program Rozwoju Przedsiębiorczości do 2020 r., Program wykonawczy Strategii Innowacyjności i Efektywności Gospodarki, Departament Innowacji i Przemysłu, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, styczeń 2013 r.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020 – Uwarunkowania strategiczne – Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MRR 2013, Załącznik 1.
- Raport Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2012.
- Raport Rola banków w procesach absorpcji środków unijnych w Polsce - ocena, perspektywy i rekomendacje na lata 2014-2020, IBnGR i Związek Banków Polskich, Warszawa 2012.
- Raport z badania rynku funduszy kapitału zaangażowanego oraz funduszy venture capital w Małopolsce wraz z analizą barier i ograniczeń w dostępie do tego typu finansowania dla innowacyjnych firm – badanie na zlecenie MARR, 2012.
- 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 oraz 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.

Szczepański M., *Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE po 2013 roku – wymiar wspólnotowy i krajowy*, Warszawa 2012.

Umowa Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Dokument zaakceptowany przez KE, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 21 maja 2014 r.

Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (tzw. ustawa wdrożeniowa) (Dz. U. 2014, poz. 1146).