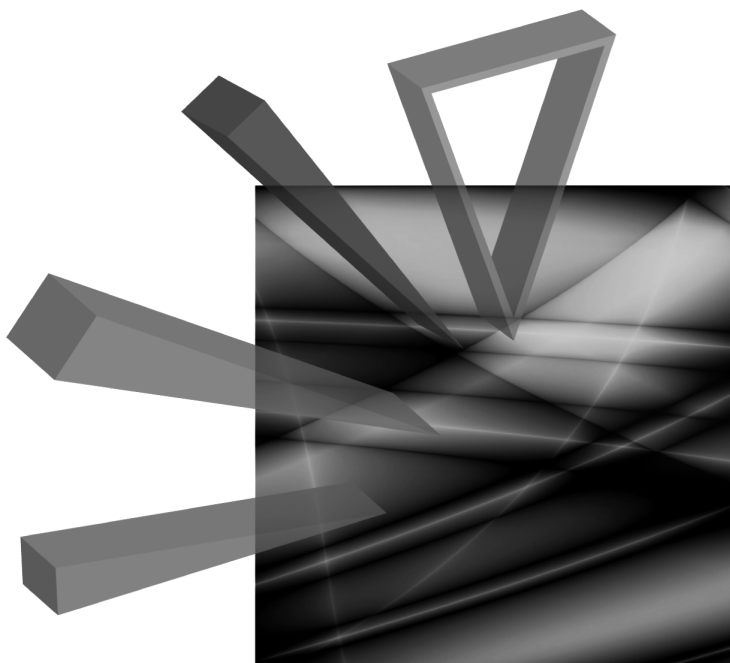


EKONOMIA ECONOMICS

4(16) • 2011



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2011

Redaktor Wydawnictwa: *Aleksandra Śliwka*
Redaktor techniczny: *Barbara Łopusiewicz*
Korektor: *Justyna Mroczkowska*
Łamanie: Comp-rajt
Projekt okładki: *Beata Dębska*

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>
oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2011

ISSN 2080-5977 (Ekonomia)

ISSN 1899-3192 (Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu)

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Nakład: 200 egz.

Spis treści

Wstęp	9
Ewa Pancer-Cybulska: Społeczna odpowiedzialność terytorium w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju	11
Sebastian Bobowski: Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej w perspektywie 2014-2020	29
Mirosława Klamut: Nowe mechanizmy realizacji spójności terytorialnej w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego do roku 2020	41
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problemy konwergencji i dywergencji ekonomicznej na przykładzie krajów Unii Europejskiej, w tym Polski	57
Urszula Markowska-Przybyła: Integracja a konwergencja realna. Konwergencja regionalna w Polsce według klasycznych i alternatywnych metod badań	77
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Klasyfikacja dynamiczna unijnych regionów ze względu na poziom charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	97
Małgorzata Markowska: Klasyfikacja regionów UE ze względu na dynamikę charakterystyk innowacyjności (w zakresie INPUT)	119
Bernadeta Baran: Kierunki zmian w zakresie polityki socjalnej w krajach UE	139
Leszek Cybulski: Realizacja unijnej polityki zatrudnienia w Polsce	151
Joanna Jakubowska: Polsko-niemiecki rynek pracy po 1 maja 2011 r. – analiza sytuacji, skutki i prognozy	168
Agata Chlebicka: Kryzys modelu multikulturalizmu – przegląd wybranych problemów rynku pracy na przykładzie Holandii	180
Maciej Żmuda: Strategia Europa 2020 jako plan rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej	200
Artur Szmaciarski: Współpraca energetyczna Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej na tle unijnej polityki energetycznej	211
Alicja Lindert-Zyznarska: Instrumenty finansowe wspierania rozwoju regionów w perspektywie finansowej 2014-2020	226
Jan Borowiec: Polityka pieniężna w Polsce i w strefie euro – analiza porównawcza	238
Jarosław Czaja: Działania Rządu RP umożliwiające dostosowanie do zmienności kursów walut	254
Agnieszka Tkaczyszyn: Nowy kształt struktury instytucjonalnej nadzoru bankowego w Unii Europejskiej	272
Alina Bartosiewicz: Dokapitalizowanie instytucji finansowych w świetle przepisów o konkurencji Unii Europejskiej	288

Waldemar Piotr Gil: Międzynarodowa sprawozdawczość finansowa europejskim językiem biznesu	305
Magdalena Broszkiewicz: Proces konwergencji regulacji ładu korporacyjnego na rynkach kapitałowych krajów Unii Europejskiej	325
Wawrzyniec Michalczyk: Perspektywy przystąpienia kolejnych krajów do strefy euro	339
Marta Wincewicz-Bosy: Logistyka i eurologistyka jako elementy systemu integracji międzynarodowej w gospodarce światowej	353
Łukasz Olipra: Tanie linie lotnicze – nowa „jakość” w przewozach lotniczych w Unii Europejskiej	368
Joanna Michalczyk: Przemiany w polskim przemyśle spożywczym po akcesji do Unii Europejskiej	387
Franciszek Kapusta: Drobiarstwo mięsne w Polsce i jego powiązania z rynkiem Unii Europejskiej	398
Zbigniew Piepiora: Rola Unii Europejskiej w przeciwdziałaniu skutkom katastrof naturalnych	412
Marcin Nowik: Wpływ Traktatu Lizbońskiego na kształt współpracy rozwojowej pomiędzy Unią Europejską a krajami AKP	423
Andrzej Raszkowski: Program TACIS w państwach postsowieckich	436
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: The main directions of international co-operation in the sphere of higher education	446
Nikita Nikiforov: Политические аспекты вхождения стран Балтии в Болонский процесс	458
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – nowy wymiar studiowania. Realizacja Programu LLP Erasmus na wrocławskich uczelniach w latach 2002-2011	471

Summaries

Ewa Pancer-Cybulska: Social territorial responsibility in the light of sustainable development concept	28
Sebastian Bobowski: Evolution of EU Cohesion Policy in years 2014-2020	40
Mirosława Klamut: New mechanisms of territorial cohesion realization in “National Strategy for Regional Development during the period 2010-2020”	56
Grażyna Adamczyk-Łojewska: Problems of economic convergence and divergence on the example of the European Union countries, including Poland	76

Urszula Markowska-Przybyła: Integration versus real convergence. Regional convergence in Poland according to classical and alternative methods of research	96
Małgorzata Markowska, Danuta Strahl: Dynamic classification of EU regions with regard to innovation characteristics level (regarding INPUT)	118
Małgorzata Markowska: Classification of EU regions by the dynamics of innovation characteristics (regarding INPUT)	137
Bernadeta Baran: Directions of changes in social policy of the European Union states	150
Leszek Cybulski: Accomplishment of the European Union's employment policy in Poland	167
Joanna Jakubowska: Polish-German labour market after May 1, 2011 – analysis of the situation, implications and forecasts	179
Agata Chlebicka: Crisis of multiculturalism – an overview of labour market's chosen problems on the example of the Netherlands	198
Maciej Żmuda: Europe 2020 strategy as a plan of socio-economic growth of the European Union	210
Artur Szmaciarski: Energy cooperation of the European Union and the Russian Federation against the background of EU energy policy	225
Alicja Lindert-Zyznarska: Financial instruments supporting regional development in the financial perspective 2014-2020	237
Jan Borowiec: Monetary policy in the euro zone and in Poland – a comparative analysis	253
Jarosław Czaja: Actions of Polish government enabling the adjustment to volatility of exchange rates	271
Agnieszka Tkaczyszyn: New shape of institutional structure of banking supervision in the European Union	287
Alina Bartosiewicz: Recapitalisation of financial institutions in the light of the European Union competition law	304
Waldemar Piotr Gil: International financial reporting as the European business language	324
Magdalena Broszkiewicz: Convergence process of corporate governance regulations on capital markets of the European Union member states	337
Wawrzyniec Michalczyk: Perspectives of accession another countries accession to the euro zone – an overview	352
Marta Wincewicz-Bosy: Logistics and eurologistics as the elements of the system of international integration in the global economy	367
Łukasz Olipra: Low cost airlines – a new “quality” in the air transport in the European Union	386
Joanna Michalczyk: Changes in Polish food industry after the accession to the European Union	397

Franciszek Kapusta: Poultry meat production in Poland and its relation with the European Union market	411
Zbigniew Piepióra: The role of the European Union in counteracting the results of natural disasters	422
Marcin Nowik: The impact of the Lisbon Treaty on the EU – ACP states development cooperation	435
Andrzej Raszkowski: TACIS programme in post-Soviet countries	445
Nikita Nikiforov, Valery Nikiforov: Główne determinanty międzynarodowej współpracy w zakresie szkolnictwa wyższego	457
Nikita Nikiforov: Political aspects of joining the Bologna Process by the Baltic states	470
Magdalena Biedziak, Joanna Piotrowicz, Marta Rewera: Erasmus – new dimension of studying. Implementation of LLP Erasmus at Wrocław's universities in 2002-2011	489

Alicja Lindert-Zyznarska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INSTRUMENTY FINANSOWE WSPIERANIA ROZWOJU REGIONÓW W PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ 2014-2020

Streszczenie: Na podstawie nowych dokumentów strategicznych Unii Europejskiej i Polski można przewidywać, że instrumenty finansowe pełnić będą ważną funkcję w realizacji polityki spójności w nadchodzącym okresie programowania 2014-2020. Docenia się ich znaczenie dla realizacji dużych i ryzykownych inwestycji, szczególnie ze względu na możliwość wielokrotnego wykorzystania środków publicznych. Artykuł przedstawia dotychczasowe doświadczenia w zakresie wdrażania instrumentów inżynierii finansowej w kraju. Ocenia kondycję pośredników finansowych, takich jak banki oraz fundusze pożyczkowe, poręczeniowe i kapitałowe. Materiał podkreśla znaczenie skoordynowanej i długofalowej polityki zarządzania instrumentami oraz tworzenie wyczerpującej oferty dla przedsiębiorstw na różnych etapach rozwoju. Zwraca uwagę na możliwości wykorzystania inicjatywy JEREMIE oraz zakładania banków przez regiony.

Słowa kluczowe: inżynieria finansowa, inicjatywa JEREMIE, bank regionalny.

1. Wstęp

Inżynieria finansowa jest dziedziną nauki, która w ostatnim czasie doceniona została przez sektor publiczny i znajduje coraz szersze zastosowanie w obszarach wsparcia rozwoju i konkurencyjności regionów. Proponuje ona dystrybucję środków publicznych przez instrumenty finansowe o charakterze zwrotnym – pod postacią pożyczek, poręczeń czy kapitału ryzyka. Dotychczas stosowaną formą pomocy były dotacje bezzwrotne, jednak ze względu na możliwość wielokrotnego wykorzystania środków Komisja Europejska podjęła próby wykorzystania nowatorskich rozwiązań, bardziej dostosowanych do mechanizmów rynkowych. Praktyka ta miała dotąd charakter marginalny, jednak zapowiada się, że w przyszłej perspektywie finansowej odgrywać będzie rolę dominującą, szczególnie w obszarach o dużym potencjale wzrostu, a utrudnionym dostępie do kapitału, jak przedsięwzięcia innowacyjne oraz duże inwestycje. Celem niniejszego opracowania jest

przedstawienie kontekstu nadchodzących zmian, stanu obecnego oraz perspektywy rozwoju instrumentów finansowych w Polsce.

2. Strategia „Europa 2020” – wzmocnienie silnych stron

W odpowiedzi na wyzwania Europy w dobie kryzysu Komisja Europejska opracowała dokument strategiczny „Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, który został przyjęty przez Radę Europejską dnia 17 czerwca 2010 r. Dokument ten wskazuje na cele stanowiące priorytety w najbliższej dekadzie oraz na pięć celów szczegółowych, które miałyby pomóc w ich osiągnięciu. Jednocześnie definiuje on nowy sposób zarządzania gospodarczego w Unii Europejskiej, wskazując na instrumenty finansowe jako na jedno z trzech narzędzi osiągnięcia zaplanowanych celów [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 10].

Strategia wskazuje na rozwój ukierunkowany na wzrost zatrudnienia i wyższy standard życia. Rozwój ten ma być inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 11-12]. Komisja dostrzega potrzebę wspólnych i skoordynowanych działań zaradczych na bazie „konsolidacji budżetowej, przywrócenia stabilnych warunków makroekonomicznych oraz koncentracji już na wstępie środków sprzyjających wzrostowi” [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 2].

Komisja wskazuje na pięć celów operacyjnych, przez które realizowane będą założenia strategii. Lokuje się one w obszarach, takich jak zatrudnienie, badania i innowacje, zmiany klimatu i energii, edukacja oraz walka z ubóstwem. Dodać należy, że omawiany dokument zawiera konkretne i mierzalne wskaźniki, które mają być osiągnięte w ramach realizacji wskazanych celów. Będą to zatem:

- Wzrost stopy zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata do co najmniej 75%.
- Utrzymanie celu w zakresie inwestycji w działalność badawczo-rozwojową na poziomie 3% PKB.
- W zakresie energetyki ograniczenie emisji dwutlenku węgla o co najmniej 20% względem 1990 r., zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%.
- W zakresie edukacji ograniczenie osób przerywających naukę do 10% oraz zwiększenie odsetka osób posiadających wyższe wykształcenie do co najmniej 40%.
- Ograniczenie o 25% liczby osób żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 12].

W każdym roku wyznaczane będą również obszary priorytetowe. W roku 2011 wskazano na kluczowe problemy krytycznego zadłużania się państw członkowskich, zakłócenia na rynkach finansowych, niski wzrost gospodarczy oraz bezrobocie.

Nowa strategia wskazuje również na nowe podejście do zrównoważonego rozwoju, które rozumiane jest jako wykorzystywanie silnych stron dla rozwoju całości [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 11]. Ta perspektywa może mieć przełożenie na logikę dystrybucji środków unijnych, które w myśl zrównoważonego rozwoju kierowane będą do najsilniejszych obszarów rozwojowych i napędowych Unii Europejskiej, a nie do obszarów najsłabszych w celu zmniejszenia dysproporcji pomiędzy nimi.

Państwa członkowskie zgodziły się co do tego, że wskazane w strategii cele będą wymagały „silniejszego modelu zarządzania gospodarczego” [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 6] i będą miały odzwierciedlenie na poziomie krajowym. Na podstawie przyjętych priorytetów i wskaźników liczbowych opracowywane będą zalecenia dla każdego z krajów członkowskich. Na tej podstawie będą one opracowywać własne strategie, a w wypadku zaniechania ich realizacji Komisja dopuszcza „możliwość wystosowania ostrzeżenia”.

Komisja zaleca pewne metody realizacji strategii [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 29]. Wskazuje na taką strukturę wydatków publicznych, która ukierunkowana jest na następujące dziedziny wpływające na wzrost gospodarczy: „edukacja i kwalifikacje, badania, rozwój i innowacje, inwestycje w sieci, takie jak szybki Internet, wzajemne połączenia energetyczne i transportowe”. W obrębie polityki fiskalnej wskazuje na również na to, że wzrost stawek podatkowych powinien być łączony ze zmianami systemów podatkowych na bardziej sprzyjające wzrostowi. Kładzie się również nacisk na jakość administracji publicznej oraz znaczenie polityki zamówień publicznych.

Zalecenia dla każdego z państw członkowskich będą opracowywane na tyle szczegółowo, że wskazywać będą działania oraz terminy ich realizacji [Komunikat Komisji *EUROPA 2020...*, s. 32]. W pierwszej połowie każdego roku każdy z krajów członkowskich w dialogu z Komisją opracowywać będzie Roczne Sprawozdanie Wzrostu Gospodarczego (*Annual Growth Survey*). Na ich podstawie identyfikowane będą obszary problemowe kraju oraz wytyczne i zalecenia będące podstawą krajowych zobowiązań. Wyciągnięte wnioski mają bowiem stanowić jedną z podstaw prac nad budżetem krajowym na kolejny rok [Komunikat Komisji *Roczne sprawozdanie...*, s. 3]. Od kolejnego roku cyklicznie do końca kwietnia przyjmowane będą Krajowe Programy Reform, których efekty dla realizacji celów strategii będą monitorowane w Rocznych Sprawozdaniach Gospodarczych.

Można przewidywać, że strategia „Europa 2020” będzie miała kluczowe znaczenie dla wyznaczenia kierunków rozwoju Unii Europejskiej oraz sposobu podziału i dystrybucji środków unijnych w kolejnym okresie programowania w latach 2014-2020. Jednocześnie zobowiązania nałożone na kraje oraz logika oceny efektywności wpływać będą na poziom regionalny. Wskazuje się również jednoznacznie na instrumenty finansowe jako na narzędzie wsparcia rozwoju, szczególnie w kontekście wspierania innowacji [Komunikat Komisji *Roczne sprawozdanie...*,

s. 14-15]. Dokument mówi o nieustającym wzmocnianiu ich roli w ramach funduszy strukturalnych, funduszy rozwoju obszarów wiejskich czy badawczo-rozwojowych programów ramowych. Zauważa również ich rolę dla przyciągania kapitału prywatnego oraz wdrażania niestosowanych dotąd rozwiązań finansowych [Komunikat Komisji *Roczne sprawozdanie...*, s. 25].

3. „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary Wiejskie” – wzrost znaczenia regionów

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego (KSRR) jest jedną z dziewięciu średnio-okresowych strategii rozwoju kraju o nadrzędnym charakterze względem pozostałych. Opracowana została przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i uwzględnia wymiar krajowy i europejski.

KSRR wskazuje na podobne cele strategiczne i metody realizacji, jak omówiona powyżej strategia „Europa 2020”. W zbudowanej triadzie konkurencyjność – spójność – sprawność najsilniejszy nacisk położony jest na pierwszy człon, czyli na szanse, potencjał, odblokowanie procesów rozwojowych, a nie na bariery i braki obszarów zapóźnionych [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 6]. Wskazuje się na to, że realizowana do tej pory logika wyrównywania szans nie przyniosła zadowalających efektów. Podobnie jak wyżej omówiona strategia unijna, KSRR kładzie nacisk na wspieranie potencjałów rozwojowych poszczególnych regionów. Zgodnie ze wskazaną logiką można się spodziewać, że środki będą kierowane przede wszystkim do głównych ośrodków miejskich jako lokomotyw wzrostu regionu czy do wyznaczonych strategicznych obszarów interwencji. Wstępne szacunki pokazują, że na cel 1 przeznaczone zostanie 63% dostępnej alokacji i będzie to dwukrotnie więcej niż na cel 2 [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 196]. W konsekwencji istotna będzie identyfikacja determinantów rozwoju na danym terytorium oraz określenie czynników i szans rozwojowych.

Nowa strategia dodatkowo wprowadza istotne zmiany w prowadzeniu polityki regionalnej, zwracając uwagę na znaczenie zintegrowanego działania pomiędzy podmiotami publicznymi, aktorami społecznymi i przedstawicielami biznesu na tym poziomie [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 17]. Podnosi ona również znaczenie polityki regionalnej dla wykorzystania zasobów terytorialnych w procesie rozwoju regionu. Rola samorządu ma ewoluować od pośrednika w dystrybucji środkami unijnymi do świadomego projektanta i zarządcy. Akcentuje rolę wieloletniego systemu planistycznego oraz umiejscowienie go na właściwym poziomie zarządzania, gdzie władze zostają wybrane w wyborach bezpośrednich. Rola regionu wraz ze sprecyzowanymi celami i planowanymi przedsięwzięciami priorytetowymi będą przedmiotem tzw. kontraktu terytorialnego, będącego umową o charakterze cywilnoprawnym pomiędzy rządem i samorządem.

Następna zmiana przedstawiona w KSRR dotyczy systemu jej realizacji. Podobnie jak w strategii „Europa 2020” wprowadza się mocne ukierunkowanie na zwiększenie efektywności, okresowy monitoring oraz warunkowość przyznawanych środków w zależności od osiągnięcia zadeklarowanych w kontraktach wskaźników. „Ocena postępów w osiąganiu wskaźników dokonywana będzie corocznie w raportach na temat polityki regionalnej zbierających informacje z systemu monitorowania i sprawozdawczości. W przypadku stwierdzenia braków postępów w ich osiąganiu podejmowane działania wyjaśniające służące ustaleniu przyczyn i określeniu działań naprawczych przy współpracy strony rządowej i samorządowej” [*Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego...* 2010, s. 196].

4. Instrumenty finansowe wspierające rozwój polskich regionów

Przytoczone dokumenty strategiczne wskazują na rosnące znaczenie instrumentów finansowych jako formy wsparcia konkurencyjności regionów w nadchodzącym okresie programowania. Wielokrotne użycie środków oraz wykorzystanie efektu dźwigni finansowej to korzyści szczególnie ważne w perspektywie akcentującej ograniczoną zasobów w stosunku do potrzeb. Instrumenty przede wszystkim w postaci inwestycji kapitałowych wydają się również trafnym źródłem finansowania inwestycji o dużym potencjale, o znacznym ryzyku, ale również oczekiwanych ponadprzeciętnych zyskach finansowych i społecznych, co spójne jest z logiką interwencji w obszarach wysokiego wzrostu.

Ciągle trwają prace nad konstrukcją budżetu w nowej perspektywie finansowej i nie jest możliwe określenie wartości czy udziału, jaki miałyby stanowić środki dystrybuowane w formie rewolwingowej. Na rzecz zwiększenia udziału przemawiać będzie atmosfera wywołana kryzysem gospodarczym i jego konsekwencjami. Już dziś trwają prace instytucji zarządzającej we współpracy z instytucjami pośredniczącymi Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013 nad wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego w formie pożyczek i mikropożyczek. Fakt ten świadczy o szybkim tempie zmian, mających się rozpocząć jeszcze w obecnym okresie programowania. Wskazuje to również na to, że instrumenty odnawialne mają być stosowane nie tylko w odniesieniu do projektów inwestycyjnych. Odwrotne tendencje umacniane będą zapewne sytuacją na rynkach finansowych. Można przewidywać, że nowe rozwiązania będą dystrybuowane przez pośredników finansowych, takich jak banki, fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, kapitałowe. Tym samym ich kondycja przekładać się będzie na efektywność wykorzystania środków publicznych. Z jednej strony istotna będzie sprawność instytucji w obsłudze produktów finansowych w ramach zasad dystrybucji środków publicznych. Umiejętne aplikowanie w konkursach i rozliczanie transz, właściwe interpretacje zasad pomocy publicznej mogą stanowić duże problemy prowadzące do wydłużających się procedur i okresów oczekiwania na zakontraktowane środki.

Z drugiej strony istotne będzie również doświadczenie instytucji w zakresie ocen ryzyka, analizy finansowej, szczególnie nowych i innowacyjnych podmiotów. W wielu przypadkach nie stanowią one grupy odbiorców produktów rynkowych i już na wstępie odstępuje się od ich dalszej oceny. Pośrednicy zobowiązują się będą do obsługi konkretnej grupy odbiorców, ale również do określonych poziomów strat kapitału. Nieumiejętna ocena przedsięwzięcia może prowadzić do niekwalifikowalności wydatków lub do konieczności wypłaty środków. Należy mieć również na uwadze, że polscy przedsiębiorcy do tej pory niechętnie korzystali z finansowania zewnętrznego o charakterze dłużnym. Może zatem zdarzyć się tak, że dostępne na rynku środki nie będą wykorzystywane albo konsumowane będą przez klientów banków, którzy mieliby możliwość pozyskania rynkowych pieniędzy, jednak oferta publiczna jest dla nich bardziej atrakcyjna.

Analizując potencjał sieci pośredników finansowych, należy zwrócić uwagę na stan aktualny oraz perspektywy ich rozwoju. W chwili obecnej można zauważyć, że przy wsparciu środków publicznych powstało wcześniej wiele podmiotów finansujących przedsiębiorstwa znajdujące się w luce finansowej. W poprzedniej perspektywie finansowej na ten cel przeznaczone były środki w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, w ramach którego utworzone zostały fundusze pożyczkowe i poręczeniowe oraz pierwsze fundusze *venture capital* ukierunkowane na ryzykowne przedsięwzięcia o dużym potencjale wzrostu. Z jednej strony należy zwrócić uwagę na lokalny i regionalny charakter tworzonych spółek, w które również finansowo angażowały się gminy i powiaty. Z drugiej strony należy mieć na uwadze pilotażowy charakter przedsięwzięcia, co ma swój wyraz w wielkości i zakresie działalności prowadzonych podmiotów. Aktualnie ilość i różnorodność środków publicznych jest jeszcze większa. Kapitał na instrumenty finansowe dostępny jest w ramach działań:

1. Działanie 3.1 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – Inicjowanie działalności innowacyjnej [*Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka...* 2010].

2. Działanie 3.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka – Wspieranie funduszy kapitału podwyższonego ryzyka – Krajowy Fundusz Kapitałowy.

3. Regionalne Programy Operacyjne województw wielkopolskiego [*Wielkopolski Regionalny...* 2010], pomorskiego [*Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego...* 2010], dolnośląskiego [*Szczegółowy Opis Priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego...* 2010], łódzkiego [*Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego...* 2011] i zachodniopomorskiego [*Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego...* 2010] – Inicjatywa JEREMIE.

Program dla Polski Wschodniej [*Program Operacyjny...* 2007] w ramach inicjatywy JEREMIE – reporeczenia dla funduszy poręczeniowych.

Należy zwrócić uwagę również na fakt, że do grona instytucji otoczenia biznesu dołączyły również banki komercyjne. Mogą one pełnić funkcję pośredników finansowych w ramach inicjatywy JEREMIE – Bank Gospodarstwa Krajowego odgrywający rolę menedżera funduszy powierniczych przewidział wydzielone konkursy dla nich. Aktualnie już dwa banki oferują na rynku produkty na warunkach korzystniejszych niż rynkowe:

1. Bank Pekao SA – pożyczki i mikropożyczki objęte regwarancją Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w ramach Programu Ramowego na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji (CIP) oraz produkty pochodzące w części ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

2. Bank BPH – pożyczki objęte regwarancją Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego w ramach Programu Ramowego na Rzecz Konkurencyjności i Innowacji.

5. Inicjatywa JEREMIE jako narzędzie wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw

Jednym z wymienionych powyżej źródeł dokapitalizowania instytucji finansujących są Regionalne Programy Operacyjne. Wszystkie z szesnastu województw zdecydowały się przeznaczyć część środków na wsparcie przedsiębiorstw przez instytucje oferujące finansowanie dłużne. Pięć z nich – województwa wielkopolskie, pomorskie, dolnośląskie, łódzkie i zachodniopomorskie – podjęło decyzję o realizacji inicjatywy JEREMIE i przekazaniu łącznej kwoty 1,663 mld zł Bankowi Gospodarstwa Krajowego, odgrywającego rolę menedżera funduszy powierniczych.

Implementacja nowatorskiego typu wsparcia wymagała wielu procesów dostosowawczych. Od momentu podpisania umów pomiędzy województwami a Bankiem Gospodarstwa Krajowego w III kwartale 2009 r. w każdym z nich otwarto maksymalnie po dwa konkursy. Prawie roczne opóźnienia w realizacji zaplanowanych strategii inwestycyjnych wynikały przede wszystkim z konieczności wyjaśnienia wielu kwestii formalnoprawnych, ale również ustalenia warunków zawieranych umów. Z jednej strony było to konsekwencją dostosowania obowiązującego dotąd systemu grantowego do nowej rewolwingowej formy. Z drugiej strony, szczegółowych rozmów wymagało doprecyzowanie kwestii podziału ryzyka pomiędzy Instytucją Zarządzającą, Bankiem Gospodarstwa Krajowego i Pośrednikiem Finansowym. Można przewidywać, że to pośrednicy finansowi gospodarujący powierzonym kapitałem, którzy zebrali już doświadczenia w gospodarowaniu środkami publicznymi, będą kluczowymi aktorami w przyszłej perspektywie finansowej. Ich doświadczenia w dystrybucji środków, trafnej ocenie ryzyka, znajomość zasad oraz spełnianie obowiązków sprawozdawczych wynikających z gospodarowania środkami publicznymi dadzą im znaczną przewagę nad debiutującymi instytucjami.

Można przewidywać również, że forma zagospodarowania środków przekazanych do Banku Gospodarstwa Krajowego będzie kluczowa dla efektywnego funkcjonowania i wykorzystania środków publicznych dystrybuowanych w formie instrumentów finansowych w przyszłej perspektywie finansowej. Ogromne znaczenie ma nie tylko sposób realizacji konkursów w bieżącym czasie, ale również decyzja o wykorzystaniu środków po zakończeniu wdrażania inicjatywy w 2015 r. Zgodnie z zasadami Regionalnych Programów Operacyjnych będą one w dyspozycji zarządów województw i muszą być docelowo przeznaczone na wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw w regionach. Wśród możliwych form mogą się znaleźć:

- dystrybucja środków w formie bezzwrotnych dotacji;
- dokapitalizowanie pośredników finansowych działających na rzecz wskazanej grupy;
- pozostawienie Bankowi Gospodarstwa Krajowego funkcji menedżera funduszu i kontynuacja inicjatywy JEREMIE;
- rozwiązania łączące powyższe możliwości.

Jak wyżej wykazano, w interesie regionów leży stworzenie silnej sieci instytucji finansujących, które w wyczerpujący sposób zaspokajałyby potrzeby kapitałowe przedsiębiorstw na różnych etapach rozwoju. Ze względu na to, że dostępne środki wciąż nie zaspokajają szacowanego popytu, istotne jest, po pierwsze, stworzenie instytucji oferującej produkty o różnym charakterze i dużym potencjale wzrostu, po drugie – wypracowanie form dokapitalizowania efektywnych instytucji, szczególnie przez sektor prywatny.

6. Bank regionalny jako instytucja realizująca cele polityki spójności

Na podstawie powyższych rozważań można postawić tezę o tym, że kluczową rolę dla efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych w przyszłej perspektywie finansowej odgrywać będą regiony. Dla absorpcji środków znaczenie będzie mieć świadoma i długofalowa polityka umacniania pośredników finansowych oraz kształtowania owocnej z nimi współpracy. W tej perspektywie i przy uwzględnieniu środków będących w dyspozycji województw warto rozważyć, jaka forma przyniosłaby pożądany efekt. Zrozumiałe jest, że województwo deleguje część swoich kompetencji w tym obszarze do instytucji finansowej, która doświadczona jest w planowaniu i wdrażaniu na rynek produktów finansowych. Obecnie stosowane rozwiązania nie są jednak pozbawione wad. Po pierwsze, tworzone osobne jednostki zarządzające konkretnymi produktami prowadzą działalność niezależną, ale też nieskoordynowaną z pozostałymi. Te z kolei pozostają spółkami prawa handlowego i nie są wiarygodnymi partnerami dla sektora bankowego. Po drugie, samorzady odsunęły do Banku Gospodarstwa Krajowego funkcję menedżera funduszu powierniczego, przenosząc funkcję operatora środkami do Warszawy. Warto

też rozważyć inne możliwe rozwiązania w tym obszarze, znane dobrze w krajach strefy euro. Jednym z nich jest regionalny bank inwestycyjny.

Przykładem takiego rozwiązania może być bank regionalny, który miałby pełnić funkcję koordynatora i operatora środków publicznych, przeznaczonych na finansowanie MŚP. Taką instytucją może być jeden z niemieckich banków Investitionsbank Berlin (IBB) istniejący od 1993 r. [Internet 5]. Jego głównym celem jest umacnianie konkurencyjności regionu przez wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw oraz zachęcanie firm do lokowania inwestycji w Berlinie. Bank zatrudnia 673 osoby, jego kapitał własny wynosi 614 mln euro, a rezerwy na ryzyko – 23 mln euro. Oferowane wsparcie ukierunkowane jest na wskazane w regionalnej strategii innowacji obszary kompetencji, takie jak biotechnologia, technologie medyczne, ICT (w tym: kultura i media), technologie optyczne, transport i mobilność. W ofercie banku znajdują się produkty finansowe na bazie kredytów i funduszy inwestycyjnych, dopasowane do etapu rozwoju przedsiębiorstwa – od fazy zasiewu i startu przez wzrost, stabilizację i rozwój. Należy zauważyć, że bank jest również dysponentem bezzwrotnych dotacji, jednak stanowią one 13% środków przeznaczonych na wsparcie przedsiębiorstw oraz 3% – na rozwój przestrzenny miasta. Elementem uzupełniającym ofertę finansową są szkolenia i doradztwo. Wybrane produkty czy usługi oferowane są przez spółki zależne od banku. Investitionsbank Berlin współpracuje także z wieloma bankami komercyjnymi w ramach wspólnej procedury składania wniosków i finansowania projektów inwestycyjnych. Przedsiębiorcy mogą zatem korzystać z oferty IBB bezpośrednio w bankach komercyjnych. Należy zwrócić uwagę na to, że bank kierowany jest przez dwa zarządy. Jeden z nich wywodzi się ze środowiska biznesowego. Drugi powiązany jest z administracją publiczną. Działalność banku jest zatem kompromisem pomiędzy realizacją celów społecznych ukierunkowanych na rozwój regionu a funkcjonowaniem w warunkach rynkowych. Ma on swój szczególny wyraz w przypadku decyzji o akceptowalnym poziomie strat czy wymaganych zabezpieczeń ze strony przedsiębiorców znajdujących się w luce finansowej.

Jednocześnie pamiętać należy, że przykład regionalnych banków niemieckich jest bardzo ambitnym postulatem. W tym przypadku wśród uwarunkowań historyczno-gospodarczych kluczową różnicą jest dużo mniejsza niezależność organizacyjna i finansowa polskich regionów. Na gruncie *Prawa bankowego* [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. ...] zgodnie z art. 14 pkt 1 bank państwowy może być tworzony jedynie „przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia, na wniosek Ministra Skarbu Państwa”. Samorząd województwa nie może zatem utworzyć banku samodzielnie. Może skorzystać z jednej z możliwych opcji i stworzyć bank spółdzielczy lub w formie spółki akcyjnej (art. 12 PB). Zgodnie z *Prawem spółdzielczym* [Ustawa z dnia 16 września 1982 r. ...] pierwsze rozwiązanie wymaga dzieśięciu założycieli w przypadku osób fizycznych lub trzech osób prawnych. W przypadku regionów można by zatem rozważać opcję współpracy pomiędzy re-

gionami lub wewnątrz nich, przy zaangażowaniu gmin czy innych instytucji zaangażowanych w rozwój regionalny. Forma spółki akcyjnej wymaga również minimum trzech założycieli, bez rozróżnienia na osoby prawne i osoby fizyczne¹.

Jeśli chodzi o funkcjonowanie banków na gruncie prawa polskiego, należy mieć również na uwadze kilka kwestii. Po pierwsze, „Bank w formie spółki akcyjnej i bank spółdzielczy mogą być utworzone po uzyskaniu zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego” (art. 30a PB). Następnie podmioty te poddawane są jej kontroli i opiniowaniu. Z jednej strony stanowi ona podstawę wiarygodności, istotnej w obrotach finansowych i relacjach pomiędzy innymi instytucjami finansowymi. Z drugiej strony stanowi pewne ograniczenie i wydłuża procesy decyzyjne. Po drugie, *Prawo bankowe* wskazuje na warunki wymagające spełnienia przez założycieli. Dotyczą one wielkości funduszy własnych, dostosowanych do przewidywanych czynności bankowych, warunków technicznych i lokalowych, m.in. „należyście zabezpieczających przechowywanych w banku wartości”, wymagań personalnych stawianych względem założycieli i kadry zarządzającej (art. 30 pkt 1 PB). Ustawa reguluje również wielkość wnoszonego kapitału założycielskiego, który wynosi równowartość 5 000 000 euro² lub 1 000 000 euro dla banków spółdzielczych. Niestety kwota ta jest na tyle duża, że uniemożliwia utworzenie nowego banku na bazie kapitału Funduszy Powierniczych regionów wdrażających inicjatywę JEREMIE. Nie zostanie ona osiągnięta nawet przy wykorzystaniu możliwości wniesienia części kapitału w formie niepieniężnej w „postaci wyposażenia i nieruchomości”. Te bowiem nie mogą przekroczyć wartości 15% kapitału założycielskiego (art. 30 pkt 2 PB).

Jedną z głównych barier w zakładaniu czy współtworzeniu banków przez samorządy jest konieczność pierwszego oraz ewentualnych kolejnych zasileń kapitałowych w kontekście limitów zadłużenia samorządów. Pewna część tej kwoty nie znajdzie się w obrocie, gdyż będzie zasilać obowiązkowe rezerwy banku. Nie będzie zatem generować dodatkowych dochodów. Pamiętać należy również, że w strukturze wydatków samorządów znajdują się z jednej strony sztywne wydatki operacyjne na pomoc społeczną czy utrzymanie dróg krajowych, a z drugiej – wydatki inwestycyjne dofinansowywane z funduszy strukturalnych, ale wymagające wkładu własnego. Jednocześnie istnieje konieczność przestrzegania przepisów ustawy, która nakazuje, że łączna kwota długu samorządu terytorialnego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. ...]. Pewnym rozwiązaniem, które umożliwiłoby samorządom pozyskiwanie znacznego kapitału, ale również zadłużanie się dla celów inwestycyjnych, byłoby zastosowanie mechanizmu podobnego do „zielonych certyfikatów”, stosowanych w odniesieniu do wymaganych przez Komisję Europejską

¹ Art. 13 pkt 1 ustawy *Prawo bankowe*.

² Równowartość w zł przeliczona według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski w dniu wydania zezwolenia na utworzenie banku.

w Dyrektywie 2001/77/EC limitów wytwarzania energii elektrycznej produkowanej ze źródeł odnawialnych. Potwierdzenia dokumentujące jej wytworzenie mogą stać się przedmiotem obrotu na poziomie unijnym czy krajowym (por. [Analiza techniczna... 2004]). W Polsce istnieje możliwość zbycia wydawanych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki certyfikatów na Towarowej Gieldzie Energii. Rozwiązanie to umożliwi elastyczne podejście do spełniania wymagań prawa. Zalecane wartości obowiązują dla całości, jednak na poziomie jednostkowym można je różnicować. Zbilansowaniu wartości ma służyć system wymiany. System ten byłby możliwy do zastosowania również w odniesieniu do zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego. Przy pewnych warunkach samorządy mogłyby wykupywać od siebie nawzajem certyfikaty o zadłużeniu, pozwalające na zwiększenie dostępnych limitów. Opracowanie zasad ich udzielania mogłoby uelastyczyć procesy inwestycyjne w świetle ustawy.

7. Podsumowanie

Dokumenty strategiczne określające politykę rozwoju Unii Europejskiej i Polski wskazują na wzrost znaczenia regionów oraz popularyzację inżynierii finansowej jako metody dystrybucji środków publicznych. Ta perspektywa mieć będzie bezpośrednie przełożenie na gospodarowanie funduszami strukturalnymi w nadchodzącym okresie programowania 2014-2020. Nowe formy wykorzystania środków publicznych przez instrumenty rewolwingowe wydają się atrakcyjną formą wsparcia ze względu na możliwość wielokrotnego użycia środków. Łączą się one jednak z dużym ryzykiem ze względu na uzależnienie od silnych i efektywnych pośredników finansowych, dystrybuujących środki. Aby zwiększyć jakość wykorzystania i absorpcję funduszy w przyszłej perspektywie finansowej, warto rozważyć dostępne dzisiaj możliwości przygotowania się na nadchodzące zmiany. Wartym uwagi rozwiązaniem wydaje się stworzenie regionalnego banku, który prowadziłby skoordynowaną i spójną politykę wsparcia finansowego przedsiębiorstw.

Literatura

Analiza techniczna, prawna i ekonomiczna wprowadzenia zielonych certyfikatów jako mechanizmu wspierania odnawialnych źródeł energii zgodnie z wymogami Dyrektywy 2001/77/EC przygotowana na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, grudzień 2004.

Komunikat Komisji *EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, Bruksela, 03.03.2010, KOM(2010) 2020.

Komunikat Komisji *Roczne sprawozdanie gospodarcze. Załącznik 1 Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „EUROPA 2020”*, Bruksela, 12.1.2011 (KOM(2011) 11 wersja ostateczna).

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów *Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys*, Bruksela, 12.1.2011, KOM(2011) 11 wersja ostateczna.

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 13.07.2010.

Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2 października 2007.

Regionalny Program Operacyjny Województwa Łódzkiego na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Łódzkiego, styczeń 2011.

Szczegółowy opis priorytetów Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka, 2007-2013, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 6 grudnia 2010.

Szczegółowy opis priorytetów Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Dolnośląskiego, Wrocław, marzec 2010.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, DzU nr 157, poz. 1240.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. *Prawo bankowe*, DzU 1997, nr 140, poz. 939 z późn. zm.

Ustawa z dnia 16 września 1982 r. *Prawo spółdzielcze*, DzU 2003, nr 188, poz. 1848.

Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Pomorskiego, Gdańsk, luty 2010.

Uszczegółowienie Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Zachodniopomorskiego na lata 2007-2013, Urząd Marszałkowski Województwa Zachodniopomorskiego, Szczecin, listopad 2010.

Wielkopolski Regionalny Program Operacyjny na lata 2007-2013. Szczegółowy opis priorytetów programu operacyjnego, Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, Poznań, grudzień 2010.

Źródła internetowe

[1] www.bgk.com.pl/jeremie.

[2] www.bph.pl.

[3] www.cip.gov.pl.

[4] www.ec.europa.eu/europe2020.

[5] www.ibb.de.

[6] www.mrr.gov.pl.

[7] www.pekao.com.pl.

FINANCIAL INSTRUMENTS SUPPORTING REGIONAL DEVELOPMENT IN THE FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020

Summary: Based on the new strategic documents of the European Union and Poland it can be expected that the financial instruments will play an important role in policy implementation in the forthcoming programming period 2014-2020. Their importance for the implementation of large and risky investments is appreciated especially because of the possibility of multiple use of public funds. The article presents the experience in the implementation of financial engineering instruments in Poland. It evaluates the condition of financial intermediaries such as banks and loan, guarantee and capital funds. The paper stresses the importance of a coordinated and long-term management policy and creating a comprehensive offer for enterprises at different stages of development. It draws attention to the possible use of the JEREMIE initiative and the establishment of banks by the regions.

Keywords: financial engineering, JEREMIE initiative, a regional bank.