

Magdalena Pronobis

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

e-mail: mapronobis@wsb.gda.pl

**INSTRUMENTY FINANSOWE W POLITYCE
SPÓJNOŚCI W POLSCE W LATACH 2014-2020:
CZY EFEKTY MOGĄ BYĆ OPTYMALNE?**

**FINANCIAL INSTRUMENTS IN COHESION POLICY
IN POLAND IN 2014-2020: CAN THE OUTCOME
BE OPTIMAL?**

DOI: 10.15611/pn.2017.488.17

JEL Classification: G28, R11, R58

Streszczenie: Celem artykułu jest rozpoznanie zdarzeń z okresu przygotowań i pierwszych lat realizacji polityki spójności Unii Europejskiej w okresie 2014-2020 z wykorzystaniem instrumentów zwrotnych, które będą wpływały na ocenę ich efektywności. Założono, iż od początku popełniono pewne błędy, które spowodują obniżenie potencjalnych efektów oddziaływania wsparcia zwrotnego. Przyczyny takiego stanu rzeczy mają charakter konceptualny: wynikają z bieżącej tendencji do odstąpienia od zasad partnerstwa i solidarności na rzecz kontroli i monitoringu. Kolejną przyczyną są opóźnienia przy programowaniu i wdrażaniu instrumentów finansowych. Potwierdziła to analiza wybranych „kamieni milowych” oparta na danych z okresu 2007-2013 i 2014-2020 na przykładzie województwa pomorskiego. Wreszcie znacząco zwiększona liczba przepisów z zakresu instrumentów finansowych oraz brak spójności w przyjętych rozwiązaniach – w sumie powoduje to, że potencjał instrumentów finansowych nie będzie w pełni wykorzystany.

Słowa kluczowe: instrumenty finansowe, polityka spójności, Unia Europejska.

Summary: The article examines the key issues in the process of designing and early implementation of the European Union cohesion policy 2014-2020 with the use of non-grant instruments and which will influence the evaluation of their efficiency. First cause of such a situation is of a conceptual nature and it stems from the departure from a principle of partnership and solidarity in favour of the monitoring and control rules. Secondly, serious time lags are evidenced by the analysis of the completion dates of the selected milestones in relation to 2007-2013 and 2014-2020 period through the Pomorskie region case. Finally, there is a significant increase of the number of the legal regulations, as well as a lack of the coherence of the implemented mechanisms. As a result of all that, financial instruments' potential will not be utilised in full.

Keywords: financial instruments, cohesion policy, European Union.

1. Wstęp

Perspektywa finansowa 2014-2020 to drugie pełne unijne ramy finansowe, w których uczestniczy Polska. Jest to jednocześnie okres, w którym polityka spójności Unii Europejskiej (UE) osiągnęła rozmiar dotychczas niespotykany; łączny budżet UE na lata 2014-2020 to ponad bilion euro, z czego 32,5% (351,8 mld euro) to finansowanie polityki spójności [Komisja Europejska 2014]; w okresie 2007-2013 było to 308,04 mld euro [Komisja Europejska 2007]. Wydaje się, że po 2020 roku alokacja tak dużych zasobów na rzecz spójności nie będzie już możliwa.

Mając powyższe na względzie, w celu zapewnienia długookresowego oddziaływania środków pozyskanych obecnie, instytucje zarządzające programami operacyjnymi realizowanymi ze środków unijnych podjęły wysiłek stopniowej reorientacji części interwencji z formy dotacyjnej (bezwrotnej) na instrumenty pozadotacyjne (zwrotne). Proces ten, zapoczątkowany przez nieliczne regiony w okresie 2007-2013, w latach 2014-2020 jest realizowany przez całą Polskę (tj. 16 województw) – województwo pomorskie stało się liderem postępu w tym obszarze.

Celem artykułu jest określenie najważniejszych przyczyn, dla których zdaniem autorki może dojść do rozbieżności między oczekiwaniami, jakie były pokładane w instrumentach finansowych w latach 2012/2013 [Komisja Europejska 2012, s. 2], kiedy bieżące programy operacyjne nabierały swojego dzisiejszego kształtu, a faktycznym efektem, jaki będzie udziałem instrumentów finansowych.

W kolejnych punktach artykułu zwrócono uwagę na kilka aspektów, które przyczyniają się do zwiększenia skali wyzwania – począwszy od „przyczyny”, tj. odwróconej logiki funkcjonowania Wspólnoty, w której naczelną zasadą staje się monitoring i kontrola (a nie zaufanie i partnerstwo), po kwestie w zasadzie techniczne, o których mowa na przykładzie instrumentów gwarancyjnych, pokazującym duże zaniedbania w sferze koordynacji, harmonizacji i demarkacji przy wykorzystaniu zbliżonych, a nawet bliźniaczych narzędzi wsparcia.

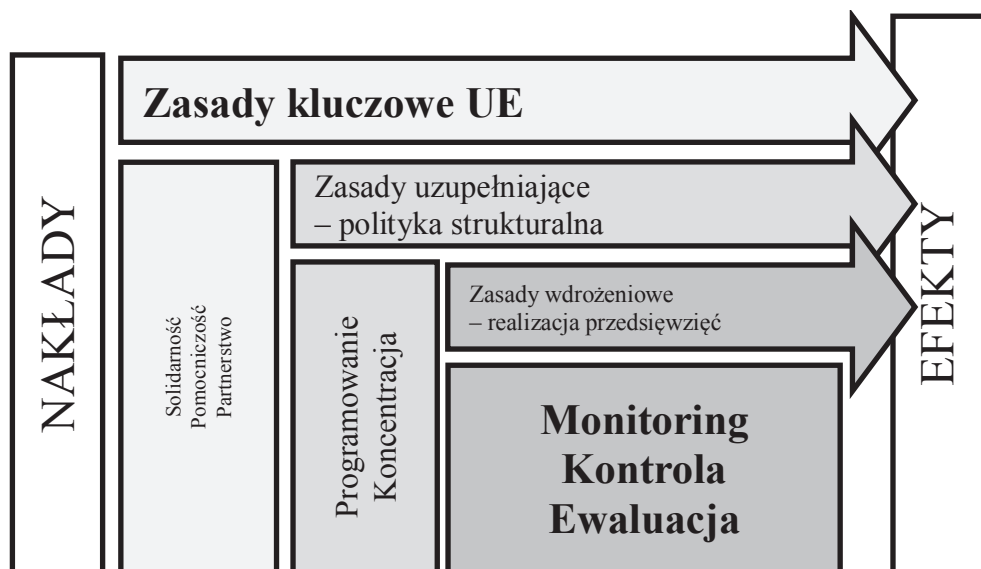
Autorka artykułu stwierdza, że w przedstawionych warunkach potencjał, jaki niosą z sobą instrumenty finansowe, wciąż nie jest wykorzystany; autorka prognozuje, że efektywność wsparcia o charakterze zwrotnym będzie kwestionowana przy zamknięciu programów operacyjnych (31 grudnia 2023), a powody tego stanu rzeczy są widoczne już dziś.

2. Odwrócony porządek zasad polityk unijnych

Polityka spójności UE, tak jak każda aktywność realizowana przez instytucje UE, opiera się na trzech kluczowych zasadach: solidarności, pomocniczości i partnerstwie. Uzupełniająco w literaturze wskazuje się również kolejne – szczególnie ważne dla polityki strukturalnej, tj. programowania oraz koncentracji. Natomiast na

poziomie pojedynczych projektów (*on-the-ground*) określono zasady dodatkowe, w tym monitoringu, kontroli (w tym kontroli finansowej) oraz ewaluacji [Grewiński, Głąbicka, 2005, s. 69-89]. Hierarchię owych zasad ilustruje rys. 1.

Długość strzałki symbolizuje znaczenie i kolejność, w jakiej – w teorii – wymienione powyżej zasady następują po sobie i prowadzą do efektów zaplanowanych dla podejmowanych działań. Na kolejnych poziomach realizacji polityki z ogólnych i idealistycznych zasad przechodzi się do coraz bardziej konkretnych reguł postępowania (kolejno: pierwszego, drugiego i trzeciego stopnia). Wielkość czcionki użyta na rysunku odzwierciedla wagę, jaką w ostatnim czasie przykładają się do poszczególnych zasad: trzy ostatnie (monitoring, kontrola, ewaluacja) wiodą prym nad wszystkimi innymi (stają się *de facto* zasadami pierwszego stopnia), a rolę służebną wobec nich odgrywają programowanie i koncentracja.



Rys. 1. Zasady funkcjonowania polityki spójności – I, II i III stopnia

Źródło: opracowanie własne.

Takie wartości jak solidarność, pomocniczość i partnerstwo (pierwotnie pierwszego stopnia) stają się coraz bardziej marginalne. Kluczową pozycję zyskują zasady najniższego szczebla (tj. trzeciego stopnia), nieposiadające waloru ideowego, z których żadna nie wymaga wysiłku w przeprowadzaniu politycznych uzgodnień czy akceptacji rozwiązań kompromisowych.

W takich warunkach, odwróconej logiki i nadawania coraz mniejszego znaczenia wartościom, realizowana jest polityka spójności UE ze środków funduszy strukturalnych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020. W takich warunkach projektowana jest również polityka spójności na okres po 2020 roku.

W ocenie autorki stanowi to jedną z przyczyn nieefektywności, która się zmaterializuje w okresie 2014-2020. W przypadku instrumentów finansowych prowadzi ona do odstąpienia od mechanizmów rynkowych, których przestrzeganie wydaje się naturalne dla powodzenia przedsięwzięcia. Dużą zaletą wsparcia zwrotnego jest bowiem możliwość oparcia interwencji na współpracy z prywatnymi instytucjami finansowymi przez dostarczenie im tzw. dźwigni dla ich kapitałów własnych przy jednoczesnym wprowadzeniu pewnych bodźców (zachęt) do ukierunkowania ich aktywności w obszary będące w polu zainteresowania decydenta polityki rozwoju (np. tereny słabiej rozwinięte, branże o wysokim potencjale, inwestycje ważne dla społeczności lokalnej). Wejście środków publicznych na rynek na warunkach tam istniejących ogranicza ryzyko ewentualnego zniekształcenia konkurencji (takie ryzyko jest wyższe w przypadku programów typowo dotacyjnych). Co więcej, można podać przykłady świadczące o tym, iż instrumenty finansowe wprost nie zachowują podstawowych zasad obowiązujących na rynku¹.

Wobec tego, jeśli to nie zaufanie i partnerstwo są naczelnymi wartościami, a konieczność weryfikacji i kontroli działań podmiotów zaangażowanych w ramach systemu, powstaje ogromny „nawis biurokratyczny” nie tylko prowadzący do niewłaściwej alokacji zasobów (zaplecze do obsługi systemu zostanie rozbudowane kosztem zespołu do zasadniczych działań merytorycznych), lecz przede wszystkim wywołujący niechęć i brak zainteresowania taką współpracą ze strony inwestorów prywatnych. Możliwość indukowania dodatkowych inwestycji prywatnych jest jednym z kluczowych argumentów przemawiających za stosowaniem wsparcia zwrotnego, tymczasem tendencja do komplikowania mechanizmu – w imię (pozornie) zwiększonego bezpieczeństwa środków publicznych – powoduje utratę porozumienia między podmiotami prywatnymi a publicznymi i oddala od siebie potencjalnych partnerów.

3. Odpowiedź na brak regulacji: przeregulowanie

Instrumenty o charakterze pozadotacyjnym (*non-grant*) zostały wprowadzone do polityki strukturalnej UE po raz pierwszy w okresie 2007-2013 (wcześniej wsparcie o zbliżonym charakterze polegało na bezzwrotnym dokapitalizowaniu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych – instrument wdrażany w Poddziałaniu 1.2.1 *Dokapitalizowanie funduszy mikropożyczkowych* i Poddziałaniu 1.2.2 *Dokapitalizowanie funduszy poręczeniowych* Sektorowego Programu Operacyjnego *Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw* w latach 2004-2006).

¹ Art. 13 Rozporządzenia 480/2016 mówi o prawie do wynagrodzenia pośrednika finansowego za świadczenie wsparcia zwrotnego ostatecznym odbiorcom, określonego jako % środków, które zostały mu wypłacone; takie rozwiązanie w przypadku produktów gwarancyjnych wymusza przelew środków zarezerwowanych pod kredyt niespłacany najpóźniej w momencie jego uruchomienia, a nie na wezwanie kredytującego w sytuacji braku spłaty przez ostatecznego odbiorcę, co jest całkowicie sprzeczne ze specyfiką tego produktu.

Nowe modele wdrożeniowe, na których oparto instrumenty zwrotne w okresie 2007-2013, podobnie jak ich pozostałe zasady, zostały opisane w dwóch aktach unijnych:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. – jedna jednostka redakcyjna poświęcona wyłącznie inżynierii finansowej (art. 44) oraz dodatkowe dwa ustępy w kontekście deklaracji wydatków do Komisji Europejskiej (ust. 7-8 art. 78);
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r. – cztery jednostki redakcyjne poświęcone inżynierii finansowej (art. 43-46).

Uzupełniając, Komitet Koordynujący Fundusze przy Komisji Europejskiej (Coordination Committee of the Funds – COCOF) w 2006 roku opublikował *Notę Wyjaśniającą w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006* [COCOF 2006], która stanowiła wytyczną, w jaki sposób ogólne reguły przedstawione w rozporządzeniach należy zimplementować, trzykrotnie zmienianą i uzupełnianą – po raz ostatni w 2012 roku. Łącznie obydwa rozporządzenia oraz Nota COCOF liczyły 201 stron.

Regulacje były także poszerzane *ad hoc* o wykładnię tworzoną przez audytorów Komisji Europejskiej kontrolujących projekty z zakresu instrumentów inżynierii finansowej, a także krajowej instytucji audytowej (której funkcję pełni Główny Inspektor Kontroli Skarbowej w strukturach Ministerstwa Finansów i urzędy kontroli skarbowej umiejscowione na poziomie województw). Wreszcie, w dniu 22 lutego 2016 r. (*sic!*), a więc dwa miesiące po zakończeniu okresu kwalifikowalności, Komisja Europejska przyjęła ostateczną wersję wytycznych dotyczących korekt finansowych za nieprawidłowości mające miejsce przy wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej.

Poważnym wyzwaniem implementacji nowego rodzaju wsparcia były więc początkowo bardzo enigmatyczne (szczątkowe) regulacje w tym zakresie², a następnie bardzo późne próby ich doprecyzowania, które – choć formalnie nie stanowiły prawa – stawały się *de facto* nie tylko wiążące, ale i działające wstecz³.

Wydaje się, że te doświadczenia miały bezpośrednie przełożenie na sytuację, jaka zaistniała w okresie 2014-2020, kiedy to wsparcie pozadotacyjne w ramach polityki strukturalnej UE (w nowej nomenklaturze: instrumenty finansowe) zyskało rangę priorytetu [Komisja Europejska 2014a].

Tabela 1 obrazuje zmiany, jakie się dokonały w objętości przepisów dotyczących wdrażania w porównaniu do dorobku 2007-2013 opisanego powyżej.

² Szerzej na ten temat: [Alińska 2014].

³ Należy tutaj odnotować, iż Komisja Europejska Decyzją z dnia 30 kwietnia 2015 r. zmieniającą decyzję C(2013) 1573 w sprawie zatwierdzenia wytycznych dotyczących zamknięcia programów operacyjnych przyjętych do celów pomocy z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (2007-2013) wydłużyła okres, w którym środki alokowane w instrumentach zwrotnych mogły być przekazywane do ostatecznych odbiorców do momentu złożenia sprawozdania końcowego z realizacji właściwego programu, tj. do 31 marca 2017 r., co należy uznać za nieoczekiwaną derogację od postanowień aktu wyższego rzędu (rozporządzenia) wprowadzoną w dokumencie o randze wytycznych.

Wprowadzając trzykrotnie więcej wytycznych (wszystkie poza jednym dokumentem opublikowano wyłącznie w języku angielskim), pozbawiano instytucje odpowiedzialne za wdrażanie funduszy unijnych przestrzeni do samodzielnego określania wielu aspektów wsparcia, co pozwoliłoby uwzględnić specyfikę danego obszaru i warunków rynkowych. Tylko do art. 36 rozporządzenia ogólnego, mówiącego o obowiązku przeprowadzenia analizy, która uzasadni zastosowanie instrumentów zwrotnych (tzw. ocena *ex-ante*), wprowadzono 461 stron bardzo szczegółowych wytycznych, w jaki sposób takie badanie należy zrealizować.

Tabela 1. Wykaz podstawowych aktów prawnych oraz wytycznych dotyczących instrumentów zwrotnych wdrażanych z funduszy strukturalnych w latach 2007-2013 oraz 2014-2020

Rodzaj aktu	2007-2013	2014-2020
Rozporządzenie ogólne	1083/2006 z 11 lipca 2006: jeden artykuł (art. 44) + ust. 7-8 art. 78	1303/2013 z 17 grudnia 2013: 10 bardzo obszernych artykułów (art. 37-46)
Rozporządzenia delegowane i wykonawcze	1828/2006 z 8 grudnia 2006: cztery artykuły (art. 43-46)	480/2014 z 3 marca 2014: 11 artykułów (art. 4-14) 821/2014 z 28 lipca 2014: dwa artykuły (art. 1-2) 964/2014 z 11 września 2014: w całości (29 stron) 1011/2014 z 22 września 2014: jeden artykuł (art. 6)
Wytyczne i instrukcje	Nota COCOF: 44 strony	Wytyczne dotyczące wyłącznie IF: dziewięć odrębnych dokumentów przyjmowanych sukcesywnie w latach 2015-2016: 141 stron Dodatkowe wytyczne, w których występują odniesienia do IF (np. w sprawie kontroli zarządczych) Instrukcja dotycząca metodologii oceny <i>ex-ante</i> : 5 tomów, łącznie 461 stron

Źródło: opracowanie własne.

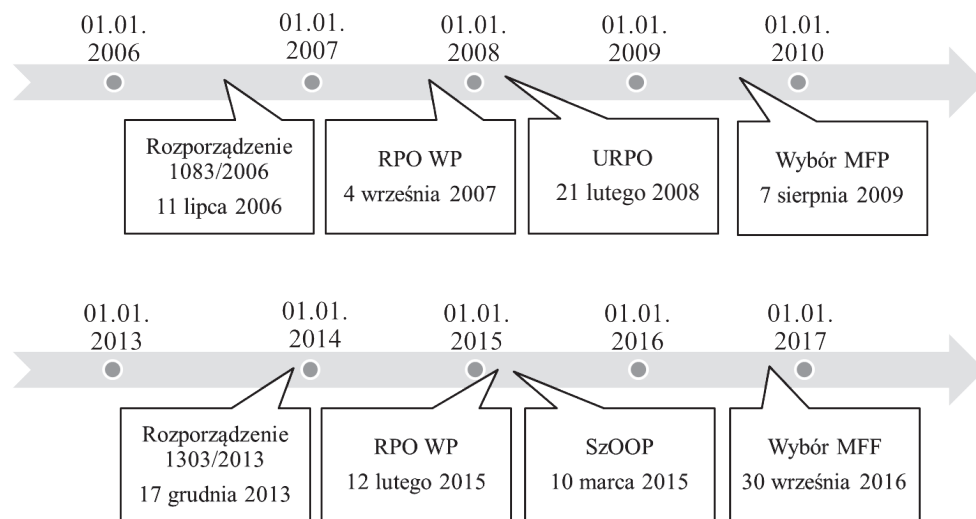
Mimo iż sama objętość aktów prawnych „w normalnych warunkach” nie stanowi wystarczającego wskaźnika świadczącego o zmianach, jakie się dokonały, to jednak w tym przypadku, z uwagi na wielokrotny przyrost – staje się symbolem błędu, jaki popełniono.

4. Opóźnienia „zgodne z harmonogramem”

Komisja Europejska szacuje, iż uzgodnienie podstaw prawnych dla wszystkich wieloletnich programów i projektów, które są finansowane w ramach tzw. wieloletnich ram finansowych, zajmuje od 12 do 18 miesięcy [Komisja Europejska 2013]. Aby

wydatkowanie funduszy strukturalnych rozpoczęło się w okresie 2007-2013 w styczniu 2007 r., a w okresie 2014-2020 – w styczniu 2014 r., kompromis w sprawie pułapów wydatków UE powinien zostać osiągnięty w pierwszej połowie odpowiednio: 2005 i 2012 roku. Tymczasem stosowne porozumienie w sprawie ram finansowych na lata 2007-2013 zostało przyjęte w dniu 14 czerwca 2006 r. (pół roku przed pierwszym dniem okresu kwalifikowalności) [Porozumienie 2006], natomiast dla okresu 2007-2013 (po zmianie procedury) przyjęto odpowiednie rozporządzenie w dniu 2 grudnia 2013 r. (tj. rok przed rozpoczęciem okresu kwalifikowalności) [Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z 2 grudnia 2013].

W konsekwencji zasadnicze rozporządzenia o charakterze wdrożeniowym⁴ w obydwu przypadkach były przyjęte przez Radę zdecydowanie za późno, bo w zasadzie bezpośrednio przed początkiem perspektywy finansowej, co ilustruje rys. 2. Schemat przedstawia również daty najważniejszych wydarzeń prowadzących do uruchomienia instrumentów inżynierii finansowej (2007-2013) i instrumentów finansowych (2014-2020) na przykładzie województwa pomorskiego, które dotychczas (w odniesieniu do okresu 2014-2020) jest najbardziej zaawansowane w ich wdrażaniu.



Rys. 2. Kalendarium wybranych wydarzeń związanych z programowaniem i wdrażaniem wsparcia zwrotnego dla MŚP w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007-2013 (oś górna) oraz Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 (oś dolna)

Źródło: opracowanie własne.

⁴ Rozporządzenia odpowiednio: 1083/2006 oraz 1303/2013, o których mowa w punkcie 2.

Regionalny Program Operacyjny dla Województwa Pomorskiego (RPO WP) na lata 2007-2013 został formalnie przyjęty – po zakończeniu negocjacji z Komisją Europejską – osiem miesięcy, a RPO WP na lata 2014-2020 – ponad 14 miesięcy po rozpoczęciu okresu, którego dotyczył. Z takim samym opóźnieniem w okresie 2007-2013 przyjęto pierwszą wersję *Uszczegółowienia RPO WP* (URPO, dokumentu *stricte* wdrożeniowego), podczas gdy jego odpowiednik w okresie 2014-2020 (*Szczegółowy Opis Osi Priorytetowych RPO WP*, SzOOP) w pierwszej wersji ukazał się 13 miesięcy po rozpoczęciu okresu kwalifikowalności. Oznacza to, że nie można mówić o jakimkolwiek przyspieszeniu w bieżącej perspektywie finansowej, co więcej – w odniesieniu do postępu we wdrażaniu instrumentów finansowych nastąpił nawet pewien regres. W okresie 2007-2013 Inicjatywa JEREMIE, a więc mechanizm wsparcia zwrotnego dla MŚP, została uruchomiona⁵ 7 sierpnia 2009 r., tj. ponad 31 miesięcy od pierwszego dnia okresu kwalifikowalności. W perspektywie 2014-2020 porównywalny projekt rozpoczął się 30 września 2016 r., a więc z opóźnieniem sięgającym 33 miesiące, czyli w połowie perspektywy finansowej.

W okresie 2014-2020 model wdrożeniowy znany z Inicjatywy JEREMIE (tzw. model z funduszem powierniczym wdrażany w latach 2007-2013 w siedmiu województwach) został zastąpiony analogicznym modelem „z funduszem funduszy”, przy czym w województwie pomorskim (podobnie jak w zachodniopomorskim, dolnośląskim oraz wielkopolskim) została zachowana ciągłość, jeśli chodzi o beneficjenta/podmiot, któremu powierzono zarządzanie funduszem, którym ponownie stał się Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK). Owa ciągłość mogłaby dawać nadzieję na przyspieszenie działań już w ramach projektu, jednak na tym etapie pojawiły się dodatkowe trudności, powodujące dalsze opóźnienia. W pierwszej kolejności BGK wybiera instytucje finansowe, które następnie będą udzielały ostatecznym odbiorcom wsparcia w formie m.in. pożyczek i poręczeń. Regulacje unijne wymusiły zastosowanie tutaj prawa zamówień publicznych (wcześniej tryb konkursowy), co oznacza znaczące usztywnienie zasad naboru na pośredników finansowych i ponowne opóźnienia w udzielaniu wsparcia; z uwagi na wartość umów, jakie będą zakontraktowane, BGK ogłaszać będzie tzw. przetargi unijne – a więc tryb o największych rygorach i najdłużej trwających procedurach.

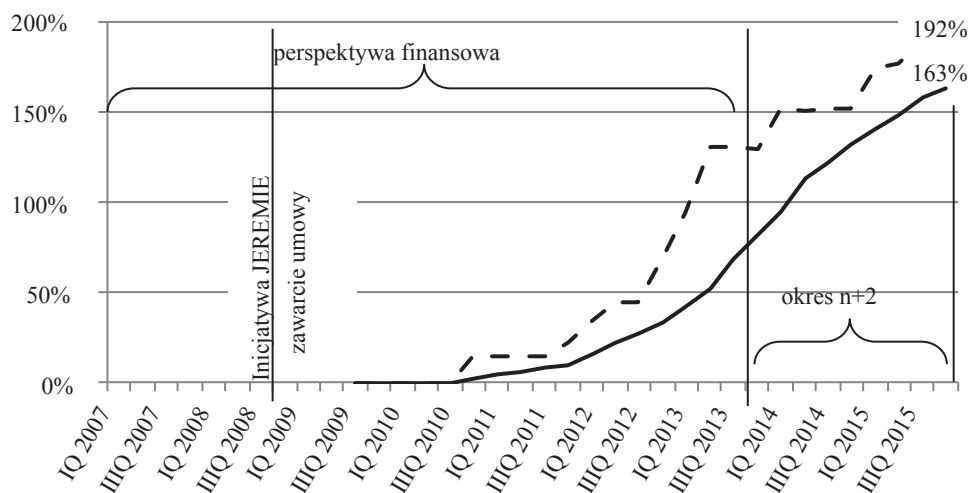
Zgodnie z harmonogramem zawartym w *Strategii Inwestycyjnej z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w RPO WP na lata 2014-2020. Obszar A*, nabory na pośredników finansowych będą ogłaszane w 2017 roku. Po wyliczeniu standardowych terminów niezbędnych do przyjmowania ofert, oceny, zgłaszania protestów, zawierania umów i wreszcie przygotowania organizacyjnego zakontraktowanych pośredników, należy spodziewać się, że pierwsze wsparcie trafi do MŚP w ostatnim kwartale 2017 roku⁶. W okresie 2007-2013 pierwsze pożyczki i poręczenia

⁵ W tym dniu zawarto umowę z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, Beneficjentem projektu z zakresu instrumentów inżynierii finansowej (w roli Menadżera Funduszu Powierniczego JEREMIE).

⁶ Termin składania ofert do pierwszego postępowania na produkty finansowe Mikropożyczka i Pożyczka Rozwojowa został określony do 8 maja 2017 roku. Przedmiotowy przetarg jest pierwszym

w ramach Inicjatywy JEREMIE udzielane były w okresie wrzesień/październik 2010 roku (tj. 14 miesięcy od zawarcia umowy między instytucją zarządzającą RPO WP a BGK, należy przewidywać, że obecnie okres ten będzie zbliżony i wyniesie 12 miesięcy). To oznacza, że zarówno w pierwszym, jak i drugim przypadku środki trafiają na rynek po upływie czterech z siedmiu lat objętych wieloletnimi ramami finansowymi.

W ramach inicjatywy JEREMIE na Pomorzu na koniec 2013 roku na poziomie pośredników finansowych zakontraktowano 129% środków z programu, natomiast do ostatecznych odbiorców trafiło 82% środków przeznaczonych na ten cel. W poprzedniej perspektywie finansowej całość środków wykorzystano w okresie kwalifikowalności, jednak po roku 2013 (czyli już w okresie obowiązywania zasady $n+2$), co ilustruje rys. 3.



Rys. 3. Postęp w dystrybucji środków w ramach Inicjatywy JEREMIE w okresie realizacji projektu, tj. do dnia 31 grudnia 2015 r. – z funduszu powierniczego do pośredników finansowych (linia kreskowana) oraz od pośredników finansowych do MŚP (linia ciągła)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Pomorskiego.

Biorąc pod uwagę, iż:

- w przypadku woj. pomorskiego poziom zaangażowania środków w latach 2014-2020 w instrumentach finansowych dla MŚP jest zbliżony, bo wynosi 235,3 mln zł (Oś Priorytetowa 2 *Przedsiębiorstwa* RPO WP 2014-2020) versus 287,4 mln zł (Inicjatywa JEREMIE),

tego typu postępowaniem w kraju ze środków regionalnych programów operacyjnych na lata 2014-2020.

- zaprojektowane produkty finansowe mają mocniejsze ukierunkowanie i konkretne parametry zadane w procesie oceny *ex-ante*, co zapewne stanowić będzie dodatkowe wyzwanie,
- regulacje unijne wprowadziły konieczność transzowania wkładu z programu do funduszu funduszy (w okresie 2007-2013 przekazanie środków na rachunek funduszu powierniczego JEREMIE odbyło się jednorazowo przy uruchomieniu działania),

należy spodziewać się, że dynamika postępu we wdrażaniu instrumentów finansowych w okresie 2014-2020 nie będzie większa niż w latach 2007-2013.

Jeśli Komisja Europejska oczekiwała, iż dotychczasowe doświadczenia pomogą w sprawnym przeprowadzeniu procesu ustanawiania instrumentów finansowych, to jednoznacznie należy stwierdzić, iż te oczekiwania nie zostały zrealizowane – przede wszystkim ze względu na bardzo znaczące różnice w regulacjach w obydwu okresach programowania. Wiedza nabyta przez podmioty zaangażowane w ten proces w okresie 2007-2013 nie może być wprost przeniesiona na dzisiejsze działania – począwszy od szczebla instytucji zarządzających i pośredniczących, na których ciąży przygotowanie ram, w których system będzie funkcjonował, poprzez podmioty zarządzające funduszami funduszy, które te ramy muszą wypełnić, i pośredników finansowych, którzy muszą nauczyć się działać na nowych zasadach. Szereg nowych wymagań będzie też przeniesionych na ostatecznych odbiorców (m.in. restrykcyjne obowiązki dokumentowania wydatków, potwierdzenie realizacji wskaźników na określonym poziomie zadeklarowanym w aplikacji kredytowej⁷). Oznacza to, że wszyscy interesariusze uczą się od początku, a proces, co udowodniono powyżej, jest tak samo czasochłonny, jak w poprzedniej perspektywie finansowej.

5. Kanibalizm: studium przypadku

Do grupy tradycyjnych instrumentów zwrotnych kierowanych do MŚP angażujących środki publiczne należą poręczenia kredytowe, które w Polsce są udzielane przez fundusze poręczeniowe od początku lat 90. XX wieku (wówczas m.in. w ra-

⁷ Pierwsze z przytoczonych wymagań wynika z *Wytocznych Komisji Europejskiej dla państw członkowskich dotyczących kontroli zarządczych* z dnia 17/09/2015 (EGESIF_14-0012_02); drugi warunek to konsekwencja powiązania warunków wsparcia z realizacją preferencji określonych w regionalnym programie operacyjnym; na przykład dla województwa pomorskiego, w ramach produktu Pożyczka inwestycyjna, przedsiębiorca otrzyma preferencyjne oprocentowanie, jeśli zadeklaruje, iż planowana przez niego inwestycja zapewni powstanie trwałych miejsc pracy [Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego z 22 grudnia 2016]. Paradoksalnie, taka sytuacja może mieć pewne korzystne konsekwencje: po wsparcie zwrotne ze środków unijnych sięgną przedsiębiorcy nieobsługiwani na rynku komercyjnym (z tzw. luki finansowej), pozostali ocenią program wsparcia jako niekorzystny z punktu widzenia kosztów transakcyjnych, wobec czego efekt jałowej straty będzie mniejszy. Jednocześnie należy pamiętać, że to oznacza kolejne opóźnienie we wdrażaniu instrumentów finansowych, na co nie zawsze instytucje zarządzające mogą sobie pozwolić.

mach Programu Inicjatyw Lokalnych ze środków PHARE)⁸. Od tego czasu wykorzystanie instrumentów poręczeniowych uległo znacznej rozbudowie⁹. Obecnie istnieją dwa schematy udzielania poręczeń MŚP z wykorzystaniem środków zewnętrznych (w tym unijnych):

1. Reporęczenie, tj. reasekuracja działalności funduszy poręczeniowych realizowanej na bazie ich własnych kapitałów.

2. Linie portfelowe, tj. poręczenie całego portfela kredytów udzielonych przez instytucje kredytujące – bez udziału funduszy poręczeniowych.

Pierwszy model cechuje większe skomplikowanie mechanizmu i zarazem szansa – na gruncie polityki intraregionalnej – na skuteczne ukierunkowanie wsparcia w pożądanym przez decydentów obszarach (co do zasady, fundusze poręczeniowe to podmioty regionalne). Z kolei drugi model ma zdecydowanie większe „pole rażenia” – umożliwi zabezpieczenie portfeli kredytowych dużych instytucji (banków komercyjnych). W konsekwencji schemat reporeczeniowy wydaje się bardziej praktyczny w polityce rozwoju prowadzonej na szczeblu regionalnym, z kolei model drugi – ze względu na swoją masowość – sprawdza się jako np. narzędzie antycykliczne do dyspozycji rządu przy chęci łagodzenia skutków spowolnienia gospodarczego czy kryzysu. Niemniej jednak należy pamiętać, że oprócz różnicy w „górnej części” kanału oddziaływania na gospodarkę, finalnie produkty te zawsze służą instytucjom kredytującym i w tym sensie, jeśli grupa ostatecznych odbiorców i cel wsparcia są zbieżne, produkty te będą wobec siebie konkurencyjne.

W Polsce linie poręczeniowe dla banków komercyjnych uruchomiono na masową skalę w 2013 roku, kiedy to Ministerstwo Finansów zmodyfikowało program rządowy pn. „Wspieranie przedsiębiorczości z wykorzystaniem poręczeń i gwarancji Banku Gospodarstwa Krajowego” przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 19 maja 2009 roku [Ministerstwo Finansów 2017]. W tym okresie (od około 2010 roku) funkcjonowały już produkty reporeczeniowe ze środków regionalnych programów operacyjnych, w których dystrybucję (pośrednio i do dziś) zaangażowane są banki komercyjne współpracujące z funduszami poręczeniowymi. Począwszy od 2013 roku, pojawił się, i stale się pogłębia, problem źle zaplanowanej, niespójnej i „kanibalizującej” się interwencji. Skalę problemu (a zarazem chaosu), która nadeszła wraz z funduszami strukturalnymi na lata 2014-2020, prezentuje tab. 2.

⁸ Szerzej na temat genezy funduszy poręczeniowych w Polsce [Bartkowiak 2009]

⁹ Sformułowanie użyte celowo w opozycji do nietrafnego w tym kontekście stwierdzenia, że jest to system, który został rozbudowany czy też rozwinięty, co mogłoby niesłusznie sugerować, iż jest to faktycznie system – uporządkowany i oparty na spójnej koncepcji.

Tabela 2. Wykaz instrumentów poręczeniowych skierowanych do MŚP

Nazwa programu	Gwarancje <i>de minimis</i>	PLG COSME	Projekt szwajcarski	Fundusz Gwarancyjny POIG	Fundusz Gwarancyjny POIR	IIF oraz post-IIF w RPO 2007-2013	IF w RPO 2014-2020
Źródło finansowania	Budżet Państwa (program rządowy)	Europejski Fundusz Inwestycyjny	Szwajcarsko-Polski Program Współpracy	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego			
Produkt finansowy	Portfelowa linia poręczeniowa oraz reasekuracja dla funduszy poręczeniowych	Portfelowa linia poręczeniowa				Reasekuracja dla funduszy poręczeniowych (lub Portfelowa linia poręczeniowa)	
Podstawowe zasady wsparcia	Zabezpieczenie spłaty kredytu obrotowego lub inwestycyjnego dla MŚP						
	do 80% kwoty kredytu		do 60% kwoty kredytu			do 80% kwoty kredytu	
	do 3,5 mln zł	do 600 000 zł	do 3,5 mln zł		do 10 mln zł	do 1 mln zł	
	Pomoc <i>de minimis</i>				Pomoc na rozwój działalności innowacyjnej	Pomoc <i>de minimis</i>	
Okres realizacji	2009-2017		Od 2017	2016	2017-2023	2010-?	2017-2023
Alokacja	35,60 mld zł udzielonych gwarancji <i>de minimis</i>			250 mln zł	643 mln zł – zabezpieczenie gwarancji o wartości 1,4 mld zł	~ 200 mln zł	~ 700 mln zł
Podmioty zaangażowane	19 banków komercyjnych + dwie grupy zrzeszające banki spółdzielcze	10 banków komercyjnych + jedna grupa zrzeszająca banki spółdzielcze	19 banków komercyjnych + dwie grupy zrzeszające banki spółdzielcze	9 banków komercyjnych + jedna grupa zrzeszająca banki spółdzielcze	Brak rozstrzygnięć	Banki spółdzielcze i komercyjne	Banki spółdzielcze i komercyjne

Źródło: opracowanie własne.

Oferta zdecydowanej większości programów poręczeniowych dla MŚP opiera się na zasadzie pomocy *de minimis*. Na tym tle wyróżnia się wyłącznie Fundusz Gwarancyjny w ramach Poddziałania 3.2.3 Programu Operacyjnego *Inteligentny Rozwój* stworzony z myślą o wsparciu działalności innowacyjnej – zasady wsparcia są zauważalnie inne niż w pozostałych programach. Trudno jest znaleźć uzasadnienie dla równoległego funkcjonowania pozostałych mechanizmów przedstawionych w tab. 2.

Jak zauważają Gajewski, Kubajek i Szczucki [2015, s.4], w 2014 r. fundusze poręczeniowe udzieliły poręczeń o wartości 0,83 mld zł, natomiast w ramach programu rządowego w tym samym okresie udzielono gwarancji na kwotę 9,7 mld zł. Według autorów raportu (co potwierdzają w wywiadach również przedstawiciele funduszy) jest to uzasadnienie ograniczania aktywności po stronie funduszy poręczeniowych. Portfelowe linie poręczeniowe oferowane bankom stanowią dla nich bezpośrednią konkurencję i można ocenić, że wywarły znaczący wpływ na spadek liczby i wartości udzielanych przez nie poręczeń. Z drugiej strony próby wejścia na rynek z analogicznym produktem (poręczeniem portfelowym), podejmowane przez województwa wdrażające Inicjatywę JEREMIE w latach 2007-2013, zakończyły się fiaskiem: w województwie pomorskim do konkursów przystąpił (i konkursy wygrał) tylko jeden podmiot, FM Bank (obecnie Nest Bank), który udzielał wsparcia w latach 2011-2014 wobec ponad 20 podmiotów współpracujących z BGK w sposób ciągły w ramach programu rządowego.

Instrumenty finansowe są zaplanowane przede wszystkim w regionalnych programach operacyjnych – na podstawie wyników analiz *ex-ante* przygotowanych przez instytucje zarządzające tymi programami. W większości województw założono, że produkty poręczeniowe będą realizowane (w sześciu województwach nie przewidziano produktów poręczeniowych¹⁰), co w świetle danych zawartych w tabeli wydaje się uzasadnione. Wdrażanie produktów gwarancyjnych na poziomie regionalnym obarczone jest bardzo dużym ryzykiem.

6. Zakończenie

W okresie 2007-2013 do Polski w ramach polityki spójności UE napłynęło blisko 68 mld euro, a w okresie 2014-2020 przewidziano dla Polski 82,5 mld euro. Polska zajmuje niekwestionowane pierwsze miejsce pod tym względem, druga jest Hiszpania, która otrzyma w tym samym okresie niewiele ponad 1/3 tej kwoty [Ministerstwo Rozwoju 2017]. Jednocześnie w dyskursie politycznym panuje przekonanie, że jest to ostatnia perspektywa z tak hojną polityką spójności, co będzie wynikiem przede wszystkim pojawienia się nowych zagrożeń w Europie (terroryzm, imigracja z regionów objętych wojną, wyjście Wielkiej Brytanii z UE, wreszcie fala nacjona-

¹⁰ Dane na podstawie analizy własnej strategii inwestycyjnych poszczególnych funduszy funduszy oraz wywiadów z instytucjami zarządzającymi regionalnych programów operacyjnych.

lizmu przetaczająca się przez państwa członkowskie). W tej sytuacji poszukiwanie sposobów maksymalizacji efektów działań finansowanych ze środków unijnych i budowy długookresowego systemu wsparcia nabiera szczególnego znaczenia – wykorzystanie instrumentów zwrotnych, których podstawową cechą jest zdolność do „odnawiania się”, jest jednym takich z rozwiązań.

Zmiana paradygmatu nie odbywa się jednak bez przeszkód. Instrumenty finansowe stanowią zdecydowaną mniejszość wsparcia realizowanego w ramach programów operacyjnych 2014-2020 w Polsce; Ministerstwo Rozwoju oczekuje, iż alokacja przeznaczona na wsparcie zwrotne zwiększy się z 5 do ok. 7% w 2020 roku¹¹, co wciąż nie oddaje jego potencjału. Co więcej, na półmetku perspektywy finansowej 2014-2020 istnieje wiele argumentów świadczących o tym, że dotychczas nie udało się przezwyciężyć podstawowych problemów, które będą powodować obniżenie wyników interwencji w formie zwrotnej. Grzechem pierworodnym jest odstępianie od zasad nadrzędnych, które powinny przyświecać planowaniu i realizacji wszelkiej aktywności ze środków unijnych: solidarności i partnerstwa, a zbytne skoncentrowanie się na zasadach wtórnych, wdrożeniowych, tj. monitoringu i kontroli. W konsekwencji w bieżącym okresie powstał szereg barier formalnoprawnych, organizacyjnych, czysto biurokratycznych, które uniemożliwiły wykorzystanie doświadczeń ostatniej perspektywy finansowej; wreszcie – opóźnienia, które miały miejsce już na samym początku, na szczeblu unijnym, postępowały konsekwentnie na kolejnych etapach tworzenia systemu – w tym zakresie nie odnotowano żadnej poprawy w stosunku do okresu 2007-2013. Co więcej, określenie systemu jest na wyrost, czego przykład stanowi m.in. wielość nie komplementarnych, a „kanibalizujących się” wobec siebie produktów gwarancyjnych. Z tych powodów należy oczekiwać niezadowolających efektów instrumentów finansowych w okresie 2014-2020.

Literatura

- Alińska A., 2014, *Wykorzystanie niedotacyjnych instrumentów finansowych z programów Unii Europejskiej w latach 2007-2013 – wnioski i rekomendacje dla nowej perspektywy finansowej 2014-2020*, Optimum: Studia Ekonomiczne, nr 6 (72).
- Bank Gospodarstwa Krajowego, <http://www.bgk.pl/biuro-prasowe/komunikaty-prasowe/prawie-550-mln-zl-dla-przedsiębiorców-ruszają-kolejne-srodk-unijne-2018/> (12.04. 2017).
- Bartkowiak B., 2009, *Fundusze pożyczkowe i poręczenia w finansowaniu małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce*, CeDeWu, Warszawa.
- COCOF 2006, *Nota Wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z artykułem 44 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006*, COCOF/07/0018/01 i kolejne: COCOF/08/0002/03, COCOF/10/0014/05.

¹¹ Projekt zmian do Umowy Partnerstwa przedstawiony przez Ministerstwo Rozwoju do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz instytucjom zarządzającym krajowymi i regionalnymi programami operacyjnymi w dniu 13 marca 2017 roku.

- Gajewski M., Kubajek R., Szczucki J., 2015, *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce – stan na dzień 31.12.2014 r.*, Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, Warszawa.
- Grewiński M., Głębicka K., 2005, *Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Komisja Europejska, 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2007_pl.pdf (13.04.2017).
- Komisja Europejska, 2012, *Financial instruments in cohesion policy*, European Commission Staff Working Document, SWD (2012) 36 final, Bruksela.
- Komisja Europejska, 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_pl.htm (23.02.2017).
- Komisja Europejska, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf (13.04.2017).
- Komisja Europejska, 2014a, *Plan Inwestycyjny Dla Europy. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego*, COM/2014/0903 final, Bruksela.
- Ministerstwo Finansów, 2017, <http://www.mf.gov.pl/ministerstwo-finansow/dzialalnosc/poreczenia-i-gwarancje/programy> (26.02.2017)
- Ministerstwo Rozwoju, 2017, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/zasady-dzialania-funduszy/czym-sa-fundusze-europejskie/> (02.04.2017).
- Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01).
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 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 (Dz.U. L 138 z 13 maja 2014 ze zm.).
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 r., ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 45 z 15 lutego 2007 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020 (Dz.U. L 347 z 20 grudnia 2013 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.U. L 210 z 31 lipca 2006 ze zm.).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 821/2014 z dnia 28 lipca 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w zakresie szczegółowych uregulowań dotyczących transferu wkładów z programów i zarządzania nimi, przekazywania sprawozdań z wdrażania instrumentów finansowych, charakterystyki technicznej działań informacyjnych i komunikacyjnych w odniesieniu do operacji oraz systemu rejestracji i przechowywania danych (Dz.U. L 223 z 29 lipca 2014 ze zm.).
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 964/2014 z dnia 11 września 2014 r. ustanawiające zasady stosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w od-

niesieniu do standardowych warunków dotyczących instrumentów finansowych (Dz.U. L 272 z 12 września 2014 ze zm.)

Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1011/2014 z dnia 22 września 2014 r. ustanawiające szczegółowe przepisy wykonawcze do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do wzorów służących do przekazywania Komisji określonych informacji oraz szczegółowe przepisy dotyczące wymiany informacji między beneficjentami a instytucjami zarządzającymi, certyfikującymi, audytowymi i pośredniczącymi (Dz.U. L 272 z 30 września 2014 ze zm.).

Uchwała Zarządu Województwa Pomorskiego nr 956/173/16 w sprawie przyjęcia w sprawie przyjęcia Strategii Inwestycyjnej z Biznesplanem dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020. Obszar A w procesie aktualizacji Strategii Inwestycyjnej dla instrumentów finansowych w Regionalnym Programie Operacyjnym Województwa Pomorskiego na lata 2014-2020 z dnia 22 września 2016 roku.