

Agnieszka ALIŃSKA¹

WYKORZYSTANIE NIEDOTACYJNYCH INSTRUMENTÓW FINANSOWYCH Z PROGRAMÓW UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2007-2013 – WNIOSKI I REKOMENDACJE DLA NOWEJ PERSPEKTYWY FINANSOWEJ 2014-2020²

Streszczenie

Środki pomocowe, udostępnione w ramach funduszy i programów pomocowych Unii Europejskiej, mają służyć przede wszystkim „nadrobieniu” dystansu rozwojowego pomiędzy Polską a pozostałymi wysoko rozwiniętymi krajami Unii Europejskiej. Jednym z instrumentów, sprzyjających osiągnięciu wyznaczonych celów, są różnego rodzaju programy i instrumenty finansowe udostępnione w ramach funduszy Unii Europejskiej. Celem opracowania jest zaprezentowanie ogólnych i wstępnych ocen wykorzystania w latach 2007-2013 niedotacyjnych i zwrotnych środków finansowych jako narzędzia skutecznego stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego w Polsce. Szczególną uwagę skupiono na ocenie efektów związanych z wprowadzeniem wsparcia w postaci pożyczek oraz poręczeń i gwarancji, które w poprzedniej perspektywie finansowania były wykorzystywane w stosunkowo niewielkim zakresie.

Słowa kluczowe: rozwój społeczno-gospodarczy, fundusze Unii Europejskiej, pożyczki, poręczenia i gwarancje

USE OF NON-GRANT FINANCIAL INSTRUMENTS FROM EUROPEAN UNION PROGRAMMES IN 2007-2013: CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS FOR NEW FINANCIAL PERSPECTIVE 2014-2020

Summary

The financial support from EU funds and programmes is, above all, meant to bridge the development gap between Poland and the developed EU countries. One group of instruments to achieve these objectives is constituted by several programmes and financial schemes available from EU funds. The purpose of this paper is to present an initial general evaluation of the level of non-grant and repayable funds as a tool for effective stimulation of Poland's socio-economic development. Particular attention will be given to the evaluation of the effects related to loans, guarantees and warranties, which were used only to a very small extent in the previous financing period.

Key words: economic development, EU funds, guarantees and warranties

¹ Dr hab. Agnieszka Alińska, prof. SGH – Katedra Skarbowości, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie; e-mail: aalin@sgh.waw.pl.

² Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji nr DEC-2013/09/B/HS4/03610.

1. Wstęp

Mimo że unijna perspektywa finansowa na lata 2007-2013 jeszcze nie została zakończona³, możliwe jest już częściowe podsumowanie efektów wdrażania instrumentów finansowych, wykorzystywanych w ostatnich latach w ramach funduszy i programów pomocowych. Wśród postawionych do dyspozycji niedotacyjnych instrumentów finansowych, którymi mogą posłużyć się przede wszystkim polskie przedsiębiorstwa, były te związane z uzyskaniem wsparcia w postaci: pożyczek, poręczeń i gwarancji.

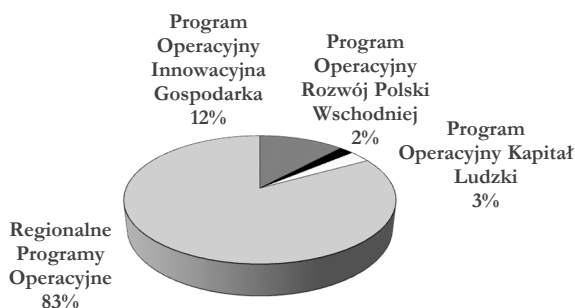
Przedstawienie skali i form wykorzystywania tego typu instrumentów finansowych w latach 2007-2013 oraz podjęcie próby sformułowania wniosków i rekomendacji, które mogą być zastosowane przy projektowaniu kolejnej perspektywy finansowej, stanowi główny cel niniejszego opracowania. Zagadnienia te są szczególnie ważne w kontekście wstępnie przyjętych założeń i celów, które zakładają zwiększenie wykorzystania w perspektywie finansowej 2014-2020 instrumentów zwrotnych na rzecz ograniczenia przekazywania funduszy Unii Europejskiej w formie różnego rodzaju bezzwrotnych dotacji. Dodatkowo, dokonanie wstępnej analizy zakresu potrzeb i możliwości wykorzystania bezdotacyjnych i zwrotnych środków pomocowych w postaci funduszy Unii Europejskiej wydaje się być użyteczne z punktu widzenia oceny efektywności wykorzystania wspomnianych funduszy jako czynnika niwelowania dysproporcji rozwojowych pomiędzy poszczególnymi regionami w Polsce, a także rodzajami działalności, która kwalifikuje się do wsparcia finansowego w postaci tych funduszy. Uwzględnianie doświadczeń i wiedzy z poprzedniej perspektywy finansowej powinno przyczynić się również do znacznej, długotrwałej i wieloaspektowej poprawy tempa rozwoju społeczno-gospodarczego Polski w kolejnych latach.

2. Ocena wykorzystania zwrotnych instrumentów finansowych w okresie 2007-2013

W obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 większość instrumentów zwrotnych (ponad 80%), było wdrażanych za pośrednictwem Regionalnych Programów Operacyjnych. W programach tych wykorzystywano przede wszystkim instrumenty dłużne oraz poręczeniowo-gwarancyjne⁴. Według stanu na koniec listopada 2013 roku, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych zakontraktowano z pośrednikami finansowymi oraz menadżerami funduszy powierniczych (tam, gdzie są wdrażane inicjatywy JESSICA i JEREMIE) kwotę 4 256 mln PLN (3 524 mln PLN ze środków Unii Europejskiej). Do tego czasu podpisano z ostatecznymi odbiorcami 26 709 umów na kwotę 3 793 mln PLN [*Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2013...*, 2014].

³ Zgodnie z zasadą n+2, kwalifikowalność wydatków obowiązuje do końca 2015 roku.

⁴ W ramach Inicjatywy JEREMIE, w województwie pomorskim, w maju 2014 roku wprowadzono w życie jeden z pierwszych instrumentów rynku kapitałowego.

WYKRES 1.**Wartość alokacji na instrumenty zwrotne w poszczególnych programach operacyjnych perspektywy 2007-2013**

Źródło: *Institucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://konfederacjaewiatan.pl/_files/2013_07/MRR_pkt_1_instrumenty_finansow_wdra_anie.ppt], data wejścia: 15.07.2014].

Wartość umów, które podpisano w ramach RPO na wykorzystanie instrumentów zwrotnych w Polsce, była stosunkowo niewielka w odniesieniu do możliwości i założeń wstępnych, a także w odniesieniu do potrzeb i możliwości podmiotów zgłaszających zapotrzebowanie na zwrotne środki finansowe. Jedną z istotnych przesłanek wprowadzenia instrumentów zwrotnych była chęć wykorzystania lewarowania, przez co miał nastąpić wzrost zasobów finansowych w gospodarce w dłuższej perspektywie czasowej. Jednak powyższe dane pokazują, iż pomimo stosunkowo długiego okresu wdrażania środków unijnych (ponad siedem lat) oraz znacznego udziału instrumentów poręczeniowych [Szerzej zob.: Alińska, Wajda, 2013] nie udało się osiągnąć chociażby jednokrotnego obrotu kapitału, tzn. kapitał pożyczkowy postawiony do dyspozycji nie został w pełni zagospodarowany. Oczywisty jest fakt, iż brak lewarowania środków, z pewnością, nie jest równoznaczny z brakiem efektywności wykorzystania funduszy Unii Europejskiej, lecz na progu nowej perspektywy warto zastanowić się nad czynnikami mającymi wpływ na taki stan rzeczy, które już dzisiaj można ocenić w kontekście podsumowania rezultatów z poprzedniej perspektywy finansowania. Wskazane byłoby bowiem zaprogramowanie i wdrożenie takich instrumentów finansowych, które stwarzałyby możliwości pomnażania w przyszłości potencjału i zasobów występujących w polskiej gospodarce.

3. Wnioski wynikające z doświadczeń we wdrażaniu instrumentów zwrotnych w latach 2007-2013 oraz rekomendacje dla perspektywy finansowej 2014-2020

Z analizy zaprezentowanych danych wynika, że najszerszy zakres wykorzystania instrumentów zwrotnych uruchomiono w ramach Inicjatywy JEREMIE. Stan taki wynika między innymi z faktu, iż w przypadku modelu bez menadżera (bez udziału funduszu powierniczego) było konieczne przeprowadzenie wyłącznie jednego konkursu

(dla pośrednika), a nie dwóch (dla menadżera, a następnie dla pośrednika). Jednak takie rozwiązanie nie pozostaje bez wpływu na realizację programu na późniejszym etapie wdrażania instrumentów finansowych w zakresie tempa wydatkowania środków dla beneficjentów. Okazuje się bowiem, że w ramach realizacji mechanizmu z udziałem menadżera funduszu powierniczego całość procedur jest zdecydowanie mniej skomplikowana, pracochłonna i szybsza niż bez menadżera. Mimo to, bez względu na analizę korzyści i kosztów wdrażania poszczególnych programów pomocowych, decyzje w tym zakresie traktowano indywidualnie na poziomie każdego z województw. Ponadto należy podkreślić, że działania inicjujące były podejmowane w wielu województwach, w odmiennych uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Na tej podstawie można wnioskować, że tempo i zakres wdrażania nowych instrumentów o charakterze nie-dotacyjnym jest determinowane przez zestaw wielu czynników i uwarunkowań, które powinny zostać poddane szczególnej analizie przy opracowywaniu warunków i zasad nowych programów pomocowych na lata 2014-2020. Ważne jest, aby zwrócić uwagę na ocenę efektywności danych instrumentów dokonywaną *ex post*, gdyż użyteczność ocen dokonywanych w trakcie wdrażania, a szczególnie na początkowym etapie, może być znacząco ograniczona. Ten, oczywisty z pozoru, wniosek często był jednak pomijany w dotychczasowych dyskusjach na temat kierunków i zakładanych efektów dystrybucji środków unijnych (tak dotacyjnych, jak i tych z kategorii nie-dotacyjnych) w następnej perspektywie finansowej, przewidzianej na lata 2014-2020.

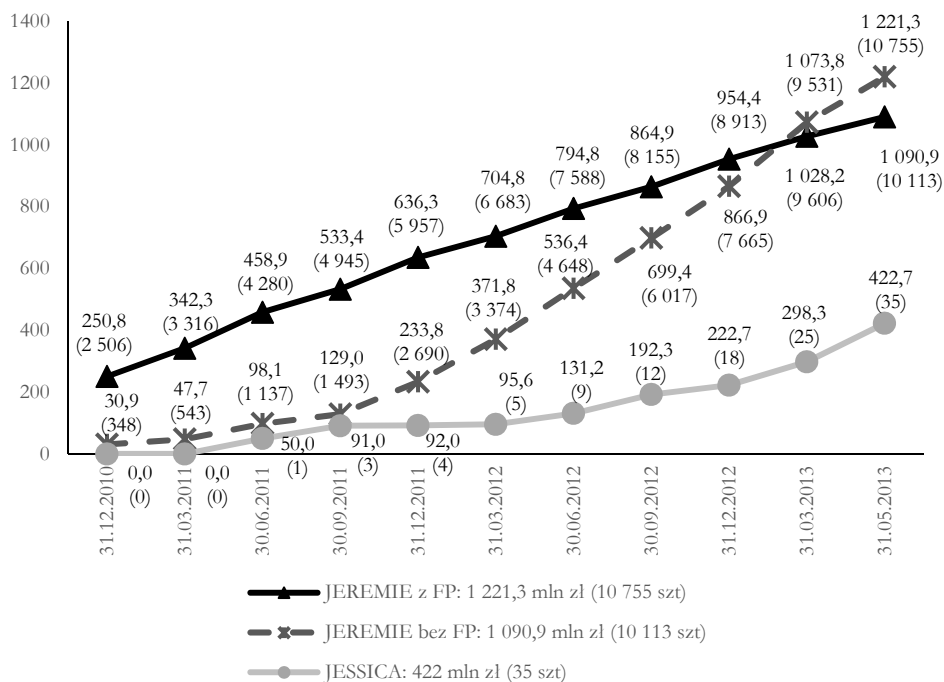
Kolejnym, istotnym aspektem związanym z efektywnym i skutecznym wdrażaniem instrumentów zwrotnych, zwłaszcza na początkowym etapie wdrażania, był brak szczegółowych zasad wykorzystania środków Unii Europejskiej oferowanych w ramach poszczególnych programów. Sytuacja ta powodowała, że wydatkowano środki finansowe, które powinny służyć osiągnięciu celów długookresowych, na te projekty, które stanowiły priorytet działań wynikających z oceny bieżącej sytuacji.

Istotnym elementem, systematyzującym całość podejmowanych działań wdrożeniowych, było wprowadzenie nowych regulacji prawnych, które opracowano zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i przez krajowe organy administracji rządowej i samorządowej. Najważniejsze zapisy na szczeblu unijnym w sprawie funkcjonowania instrumentów zwrotnych znalazły się w dwóch dokumentach:

1. *Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającym przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;*
2. *Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającym szczególne 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.*

WYKRES 2.

Wartość i liczba umów podpisanych z ostatecznymi odbiorcami w ramach projektów dotyczących instrumentów finansowych



Źródło: Instytucja Koordynująca Regionalne Programy Operacyjne, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://konfederacjaewiatan.pl/_files/2013_07/MRR_pkt_1_instrumenty_finansow_wdra_anie.ppt], data wejścia: 15.07.2014].

Oba te dokumenty wraz z Notą służb Komisji Europejskiej w sprawie instrumentów finansowych w perspektywie 2007-2013 z lipca 2007 roku z późniejszymi zmianami (która nie ma jednak charakteru prawa, ale wytycznych Komisji Europejskiej) regulowały wykorzystanie instrumentów finansowych. Niestety, ze względu na fakt, iż wyżej wymienione dokumenty zawierały (zwłaszcza na początku wdrażania) duży zakres indywidualności i dowolności w interpretacji, pojawiły się pewne wątpliwości związane z kwalifikowalnością wydatków. Problem ten był najbardziej widoczny w obszarze finansowania pożyczek/kredytów obrotowych [*Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej...*, 2013, s. 74-76] oraz tzw. podwójnego finansowania, czyli pokrywania jednych wydatków kwalifikowalnych z kilku źródeł. Na te aspekty należy zwrócić szczególną uwagę przy opracowywaniu i wdrażaniu wykorzystania środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej w perspektywie finansowania 2014-2020.

Warto także zwrócić uwagę na problem dotyczący finansowania działalności obrotowej. Jest to zagadnienie niezmiernie istotne w przypadku funkcjonowania i prowadzenia

działalności operacyjnej przez fundusze poręczeniowe, które udzielają wsparcia w obszarach, w których istnieje ograniczona możliwość zastosowania odpowiednio dobranych form zabezpieczenia zwrotu kredytu lub pożyczki. Jak wskazują wyniki badań, udział poręczeń udzielonych pod pożyczki/kredyty obrotowe w portfelu funduszy poręczeniowych, działających w Polsce w ujęciu ilościowym i wartościowym, kształtuje się w przedziale 70-80% [*Analiza Stanu Rynku Funduszy Poręczeń Kredytowych w Polsce...*, 2014, s. 68]. Problemy z kwalifikowalnością pożyczek/kredytów obrotowych mogły więc na początku spowodować opóźnienia we wdrażaniu. Jednak kwestia ta nie dotyczy tylko przeszłości, gdyż ewentualne wyłączenie części poręczeń obrotowych może spowodować poważne konsekwencje dla stabilności funkcjonowania funduszy poręczeniowych, ryzyka, które może zmaterializować się, jak i możliwości rozwoju tego typu instytucji finansowych w przyszłości. Należy podkreślić, że wielkość całej akcji poręczeniowej (około 1 mld PLN) nie stanowi istotnego zagrożenia dla funkcjonowania i stabilności całego systemu finansowego. Jednakże klienci korzystający z tego typu instrumentów oraz ci, którzy nie posiadają odpowiednich zabezpieczeń, odczuliby zmiany rynkowe jako pogorszenie sytuacji.

Do końca 2013 roku ponad 10 tys. przedsiębiorstw skorzystało z oferty funduszy poręczeniowych, głównie dzięki wykorzystaniu środków z RPO. Zwiększenie wykorzystania instrumentów finansowych w przyszłej perspektywie przyczynia się, analogicznie jak w poprzednich latach, do wzrostu środków, którymi zarządzają te instytucje finansowe. Brak norm ostrożnościowych, dywersyfikacji ryzyka czy nadzoru zarządzania wymaga wprowadzenia zmian, które zapewnią stabilność sektora nieregulowanych instytucji finansowych w Polsce⁵. Mimo to w niepełnym zakresie można zgodzić się z poglądem, że brak potrzeby nadzoru wynika z relatywnie niewielkiego udziału aktywów tego sektora w stosunku do aktywów całego sektora finansowego. Szybki przyrost aktywów na przestrzeni lat oraz duża liczba przedsiębiorstw korzystających z oferty funduszy poręczeniowych, a także plany zwiększenia kapitalizacji funduszy pożyczkowych i poręczeniowych w perspektywie 2014-2020 uzasadniają wprowadzenie regulacji, które powinny zapewnić stabilność i bezpieczeństwo funkcjonowania tej części systemu finansowego, który rozwija się dynamicznie w ostatnich latach.

Kwestia niedoregulowania czy też przeregulowania rynku związanego z wykorzystaniem środków finansowych z funduszy Unii Europejskiej wydaje się być szczególnie istotna z punktu widzenia oceny efektywności ich wydatkowania. Ważne jest bowiem nie tylko samo wydatkowanie środków unijnych, ale przede wszystkim osiągnięcie zamierzonych celów ekonomicznych i społecznych. Dobrym przykładem działań podejmowanych w tym zakresie jest taryfikator za nieprawidłowości wprowadzony przez Komisję Europejską⁶. Pomimo rozpoczęcia poprzedniej perspektywy finansowej

⁵ Instytucje finansowe nieregulowane to takie, które nie podlegają nadzorowi KNF i nie posiadają regulacji prawnych *lex specialis*. Najczęściej zasady ich funkcjonowania reguluje *Kodeks Cywilny*. Przeprowadzane ratingi i oceny działalności funduszy poręczeniowych w Polsce nie mogą być uznane za spełnienie wymogów nadzorczo-kontrolnych, gdyż są to badania niepełne i bardzo często koncentrują się one na ocenie ryzyka generowanego w wyniku wdrażania środków unijnych.

⁶ Zob.: dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidelines_financial_corrections.pdf, data wejścia: 15.07.2014].

w 2007 roku i uruchomienia pierwszych środków w 2010 roku, dokument ten został opracowany ostatecznie dopiero w 2014 roku. Niepewność stron biorących udział we wdrażaniu może powodować obawę o wprowadzanie kar *ex post*, a co za tym idzie, spadek zainteresowania dystrybucją środków europejskich w przyszłej perspektywie finansowej. Innym prawdopodobnym rozwiązaniem jest również wzrost kosztów zarządzania (w ramach których pośrednicy powinni uwzględnić premię za ryzyko) w przyszłej perspektywie lub wprowadzenie innych rozwiązań o charakterze bardziej szczegółowych rozwiązań, które zrekompensują to ryzyko.

Kolejnym, istotnym elementem, na który należy zwrócić uwagę przy ocenie wykorzystania funduszy Unii Europejskiej w poprzedniej perspektywie finansowej (2007-2013) jest zagadnienie dotyczące wysokości opłat za zarządzanie. Zgodnie z artykułem 78 pkt. do *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1260/1999*, środki z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego mogą pokryć kwalifikowalne wydatki na zarządzanie lub opłaty za zarządzanie⁷. Uszczegółowienie tej regulacji znajduje się w artykule 43 *Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiającego 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*, który stanowi, że koszty zarządzania nie mogą przekraczać w ujęciu średniorocznym, w czasie trwania programu pomocowego poniższych wyznaczonych progów, chyba że przeprowadzony przetarg wykaże konieczność podwyższenia tych pułapów, zgodnie z istniejącymi zasadami:

- 2% kapitału wniesionego przez program operacyjny do funduszy powierniczych lub kapitału wniesionego przez program operacyjny bądź fundusz powierniczy do funduszy gwarancyjnych;
- 3% kapitału wniesionego przez program operacyjny albo fundusz powierniczy do instrumentu inżynierii finansowej we wszystkich pozostałych przypadkach, z wyjątkiem instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw;
- 4% kapitału wniesionego przez program operacyjny lub fundusz powierniczy do instrumentów mikrokredytowania przeznaczonych dla mikroprzedsiębiorstw.

Określenie 'kwalifikowalne koszty na zarządzanie' oznacza, iż wydatki te, zgodnie z „Krajowymi wytycznymi dotyczącymi kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007-2013”, muszą być poniesione. Przedmiotowy zapis oznacza, iż według przyjętych założeń wynikających z regulacji, wydatki są refundowane (do określonego limitu) – nie zakłada się więc, co do zasady, generowania zysków z takiego działania⁸. Jednak przyjęcie takiego założenia musi znajdować swoje odzwierciedlenie w sytuacji rynkowej. Z pewnością, kraje zachodnie,

⁷ Ze względu na niewielkie zastosowania opłaty za zarządzanie w Polsce, analizowany będzie wyłącznie przypadek dotyczący refundacji kosztów za zarządzanie.

⁸ Zachęty występują w Inicjatywie JEREMIE, jednak ich prawne ugruntowanie jest dyskusyjne.

w których społeczeństwo obywatelskie jest bardziej rozwinięte, mają większą łatwość w realizacji tego typu założenia. W Polsce, jak pokazują wyniki przeprowadzonych badań, blisko połowa pośredników finansowych to prywatni właściciele niebankowych instytucji finansowych [Alińska, Wajda, 2013, s. 174]. O ile dystrybucja instrumentów wsparcia jakości kredytowej jest oczywistym źródłem korzyści dla pośrednika, o tyle w przypadku instrumentów dłużnych trudno zakładać, iż podmioty te (w mniejszym stopniu, ale również związanym z podmiotami publicznymi) działają *non-profit*, przyjmując na siebie ryzyko obejmujące ewentualne nieprawidłowości. Należy zatem założyć, iż w przypadku instrumentów pożyczkowych mogą one generować zyski w inny sposób, np. poprzez *cross-selling* lub tak jak w Inicjatywie JEREMIE, dzięki systemowi zachęt [Szerzej zob.: *Inicjatywa JEREMIE w Polsce...*, 2013, s. 95]. Jednocześnie pośrednicy mogą oczekiwać, iż wzorem rozwiązanych przyjętych w SPO WKP, po zakończeniu realizacji projektów, środki zostaną przeznaczone na dokapitalizowanie tych podmiotów, co także stanowiłoby poważną zachętę do zaangażowania się we wdrażanie instrumentów zwrotnych.

Struktura kosztów zarządzania stanowi równocześnie ważny element analizy związany z efektywnością funkcjonowania pośredników. Przy stałych kosztach zarządzania i braku jakiegokolwiek strukturyzacji można założyć, iż każdy pośrednik będzie minimalizował koszty działalności. Może to odbywać się np. przez szukanie tzw. „najtańszych klientów” czy koncentrowanie swojej działalności w dużych aglomeracjach, kosztem mniejszych miejscowości bądź również skupienie uwagi na finansowaniu dużych projektów. Na problem powiązania kosztów zarządzania z efektami działalności zwrócił uwagę regulator, przygotowujący dokumenty dotyczące perspektywy finansowej 2014–2020. W przyszłej perspektywie koszty zarządzania będą dzielone na części stałe i zależne od wyników⁹. Takie działanie, z pewnością, spowoduje, iż minimalna wartość środków finansowych niezbędna do uruchomienia instrumentu finansowego wzrośnie. Według danych na koniec II kwartału 2013 roku, w obecnej perspektywie finansowej najmniejsze kwoty przekazane do pośredników finansowych oscylują na poziomie około 1 mln PLN¹⁰.

Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę z punktu widzenia oceny wpływu na wykorzystanie instrumentów finansowych w perspektywie 2014–2020, jest zróżnicowanie podmiotowe i terytorialne w dystrybucji środków finansowych. Jak pokazują wyniki analizy stanu wdrażania wszystkich instrumentów finansowych, istnieją rozbieżności pomiędzy poszczególnymi województwami, które osiągają poziom pomiędzy 47,8% (dane dla województwa mazowieckiego) a 123,1% (dane dla województwa wielkopolskiego).

Dokonywanie porównań pomiędzy poszczególnymi regionami powinno opierać się na analizie indywidualnych cech każdego regionu, tj.: zdolności instytucjonalnej, wielkości alokacji, czasie jej uruchomienia, jakości i strukturze portfela czy możliwości

⁹ Szczegółowe rozwiązania w tym zakresie zostały wprowadzone przez implementacje art. 13 *Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) nr 480/2014 z dnia 3 marca 2014 roku 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*.

¹⁰ Opracowanie własne na podstawie danych ze sprawozdań kwartalnych – stan na czerwiec 2013 roku.

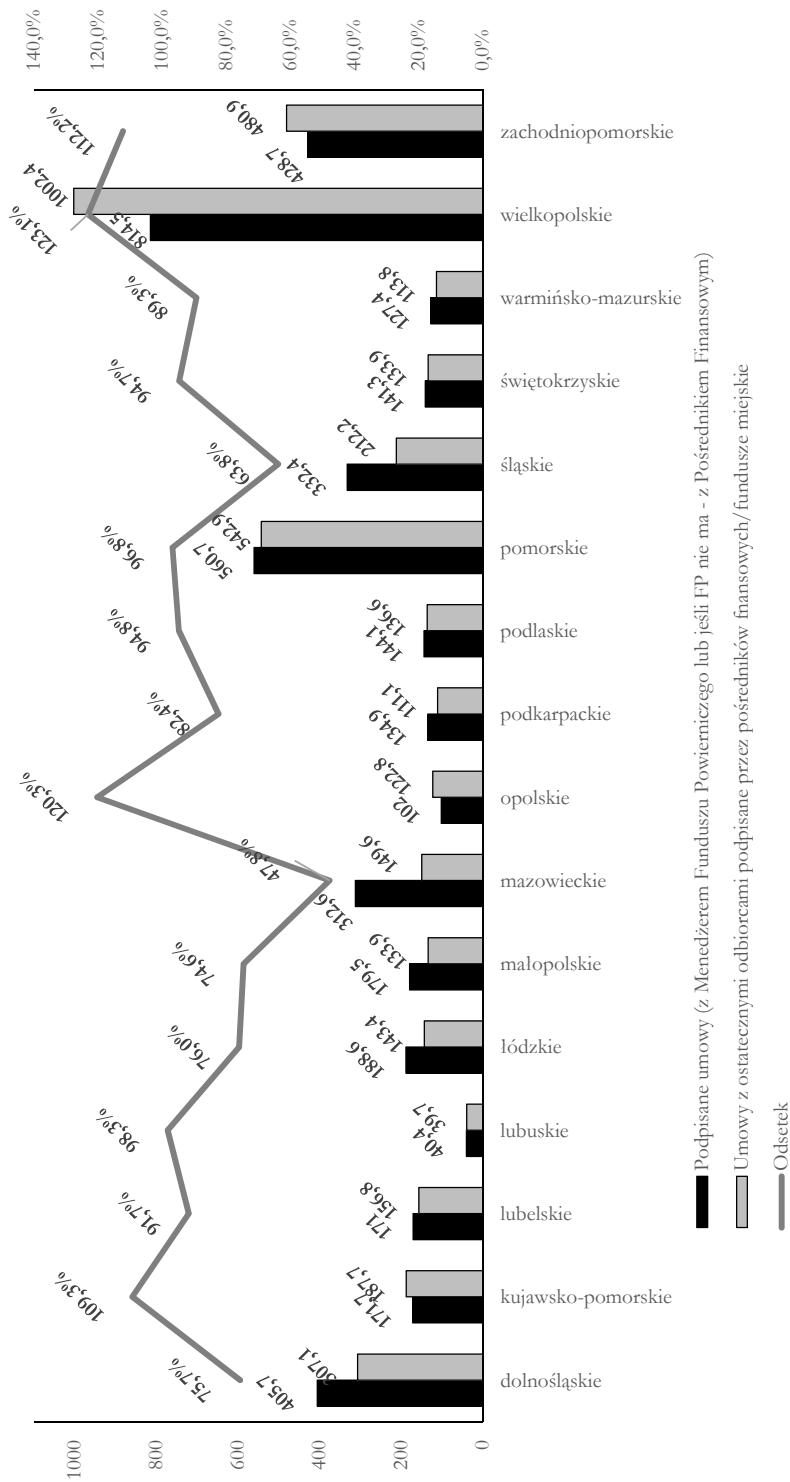
zastosowania bądź nie pomocy publicznej itp. Niemniej należy podkreślić, iż jedną z najważniejszych kwestii w zakresie występowania różnic pomiędzy poszczególnymi województwami może być zdolność instytucjonalna i posiadanie odpowiedniego *know-how*. Niewątpliwie, w interesie samych instytucji jest poznanie powodów tych różnic, dlatego też powinny one być przedmiotem dalszych badań, tak aby zoptymalizować harmonogram wdrażania instrumentów zwrotnych w przyszłej perspektywie finansowej Unii Europejskiej.

W tym kontekście warto również zauważyć, iż w przyszłym okresie programowania jest konieczne także zapewnienie rzetelnej, społecznej kontroli nad wykorzystaniem instrumentów zwrotnych. Obecnie, poza zagregowanymi danymi prezentowanymi przez Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, brak jest istotnych, dodatkowych źródeł informacji, które mogłyby posłużyć weryfikacji efektywności wdrażania, dotychczas wykorzystanych, środków z funduszy Unii Europejskiej. Brak dostępu do szczegółowych danych ogranicza możliwości środowiska naukowego do przeprowadzenia oceny realizacji danych programów. Dodatkowo, dotychczasowy nadzór nad m.in. instrumentami zwrotnymi dokonywany za pośrednictwem Komitetów Monitorujących, działających przy poszczególnych programach operacyjnych, należy uznać za mało wystarczający z punktu widzenia oceny ich efektywności wykorzystania. Nadzór i zarządzanie, nawet stosunkowo niewielkimi portfelami, wymaga specjalistycznej wiedzy łączącej elementy finansowe z regulacjami unijnymi. W przyszłej perspektywie należałoby zwrócić większą uwagę na ten element i podjąć działania służące stworzeniu bardziej specjalistycznego systemu oceny, aby zapewnić rzeczywistą społeczną kontrolę nad dystrybucją środków unijnych.

Jak wskazują wyniki badań przeprowadzone przez Komisję Europejską i Europejski Bank Centralny, dostęp do finansowania zewnętrznego w Polsce jest trudniejszy niż przeciętna ocena dostępności tej formy zewnętrznego finansowania w pozostałych 28 krajach Unii Europejskiej. W przypadku Polski suma odpowiedzi znajdujących się w przedziale 6-10 (gdzie 10 to najważniejszy problem, 0 to brak problemu) wynosi 68%, zaś według danych dla całej Unii Europejskiej wynosi 58%. Na tle podobnych krajów naszego regionu zdecydowanie lepiej jest postrzegana sytuacja w Czechach, gdzie przeciętna suma odpowiedzi wynosi 38% (tabela 1.). Porównywalną sytuację do Polski można zaobserwować jedynie na Litwie, co oznacza, że tym kraju, podobnie jak w Polsce, występuje subiektywne odczucie istotnego ograniczenia w dostępie do kapitału pochodzącego z funduszy Unii Europejskiej. Natomiast jedynym krajem, który odnotował zdecydowanie gorszy wynik niż w Polsce, jest Słowacja. Poniższe dane pokazują, że w Polsce w 2013 roku, mimo wielu działań podejmowanych w celu aktywizacji skali wykorzystania funduszy Unii Europejskiej i uruchomionych ponad 3 mld PLN na wsparcie MŚP, ograniczenie w dostępie do kapitału zewnętrznego, w tym także do funduszy Unii Europejskiej, ciągle stanowi istotny problem dla znacznej części przedsiębiorstw. Dlatego niezbędnym wyzwaniem dla wielu instytucji publicznych w przyszłości jest przeanalizowanie dotychczasowych działań pod względem oceny ich efektywności funkcjonowania, w szczególności w kontekście występowania zawodności państwa (*government failure*).

WYKRES 3.

Liczba i wartość umów podpisanych w ramach projektów dotyczących instrumentów finansowych (w mln zł)



Źródło: [Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych...]

TABELA 1.

Odpowiedź na pytanie w zakresie oceny dostępności przedsiębiorców do finansowania zewnętrznego (w %)

Dostęp do źródeł finansowania (wyniki uzyskanych odpowiedzi)*	EU 28	Czechy	Estonia	Łotwa	Litwa	Polska	Słowacja
10	13,8	5,2	3,3	14,2	20,4	17,7	42,4
9	5,9	2,1	2,0	6,0	5,7	3,7	5,8
8	11,8	5,2	10,7	16,5	9,5	13,8	11,7
7	7,1	5,4	5,5	7,0	5,6	7,2	9,7
6	5,8	3,4	8,0	8,7	5,7	5,7	4,3
5	13,9	16,8	9,5	13,1	15,6	19,6	14,7
4	5,3	7,1	2,0	4,3	4,8	4,6	1,5
3	7,9	19,2	10,3	5,3	4,0	6,7	2,1
2	7,9	14,7	9,7	5,5	7,4	4,3	1,5
1	18,8	19,5	36,8	17,0	18,7	14,7	5,2
Brak odpowiedzi	1,7	1,1	2,2	2,3	2,7	2,1	0,9

* – 10 (szczególnie pilny/istotny problem), 1 (niewielkie znaczenie).

Źródło: Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/finance/files/2013-smes-dema_en.xlsx], data wejścia: 15.07. 2014].

4. Podsumowanie

Analiza i ocena stanu wdrożenia niedotacyjnych instrumentów finansowych z programów Unii Europejskiej w latach 2007-2013 oraz wnioski i rekomendacje, które wiążą się z nową perspektywą finansową 2014-2020, powinny stanowić podstawę do podejmowanych działań i kierunków nowych rozwiązań instytucjonalnych. W Polsce system pożyczkowo-poręczeniowy rozwinął się w okresie, gdy skala zapotrzebowania na zewnętrzne źródła finansowania była stosunkowo niewielka. Jednak występowanie na rynku oraz rozwój tej grupy podmiotów wynika z coraz większego zapotrzebowania na tego rodzaju usługi i produkty zgłaszane przez sektor MŚP i instytucje finansowe. Taki stan łączy się przede wszystkim z systematycznym wzrostem wartości środków pieniężnych, efektywnie wykorzystywanych przez ostatecznych beneficjentów funduszy Unii Europejskiej. Nowa sytuacja rynkowa sprawia, że dotychczasowe rozwiązania okazują się niewystarczające. Świadczy o tym choćby średnia wielkość wsparcia na jednego pośrednika finansowego (model bez menadżera funduszu powierniczego), która wyniosła około 15 mln PLN¹¹. Dodatkowo, docelowa zmiana architektury systemu finansowego w Polsce powinna uwzględniać znaczące zwiększenie kapitalizacji funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz wynikającą z tego konieczność wprowadzenia regulacji nadzorczych i norm ostrożnościowych, które zapewnią stabilność temu sektorowi istotnemu z punktu widzenia wsparcia MŚP¹². Konieczne jest więc wprowadzenie szeregu zmian

¹¹ Jest to średnia wielkość dofinansowania dla pośrednika finansowego, wdrażającego instrumenty finansowe bez menadżera funduszu powierniczego.

¹² Według stanu na koniec 2013 roku, instrumenty finansowe wsparły 27 tys. przedsiębiorstw. Szerzej na ten temat w opracowaniu: [*Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych...*].

instytucjonalnych przed uruchomieniem kolejnej perspektywy, tak aby zapewnić nie tylko szybkość wydatkowania środków, ale również ich efektywność. Wydaje się, że obecnie to najważniejsze wyzwania dla administracji publicznej, odpowiedzialnej za wdrażanie instrumentów finansowych pochodzących z programów pomocowych Unii Europejskiej. Stąd tak istotnym elementem jest wykorzystanie doświadczenia i wiedzy administracji publicznej we wdrażaniu tak złożonych programów pomocowych.

Środki finansowe z funduszy i programów pomocowych mają ułatwić Polsce „nadrobienie” dystansu w stosunku do starych państw unijnych, dlatego nie mogą wyłącznie służyć realizacji inwestycji. Jednocześnie powinny stanowić podstawę do stworzenia długoterminowego i efektywnie funkcjonującego systemu instytucjonalnej pomocy i wsparcia dla rozwoju: polskiej gospodarki, regionów i poszczególnych instytucji i podmiotów. Jednakże kluczowe pozostaje tu, aby system ten wykazywał zdolności do efektywnego stymulowania rozwoju przy pomocy środków krajowych i pochodzących z funduszy Unii Europejskiej, będących do dyspozycji w następnej perspektywie finansowania przewidzianej na lata 2014–2020, jak i po tym okresie. System taki powinien zostać opracowany na poziomie centralnym z uwzględnieniem potrzeb i możliwości zgłaszanych na poziomie samorządowym i opierać się na zasobach i wiedzy pochodzących zarówno z instytucji prywatnych, jak i publicznych. W tym kontekście warto pozytywnie ocenić inicjatywę Banku Gospodarstwa Krajowego, mającą na celu wprowadzenie regwarancji w przyszłym okresie programowania. Jednak propozycje takie powinny być wynikiem wspólnego uzgodnienia pomiędzy stronami transakcji, tj.: BGK, funduszami poręczeniowymi, samorządami województw oraz odpowiednimi przedstawicielami władzy centralnej. Ponadto dyskusje te powinny być również prowadzone z udziałem przedstawicieli środowiska bankowego, dla którego występowanie i efektywne wykorzystanie poręczeń jako formy zabezpieczenia wiąże się bezpośrednio z ograniczeniem ryzyka funkcjonowania.

Literatura

- Alińska A., Wajda M. 2013 *Absorbacja funduszy strukturalnych przez niebankowe instytucje mikrofinansowe*, [w:] *Fundusze Europejskie w Polityce Spójności*, A. Augustyn, H. Ostapowicz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Analiza Stanu Rynku Funduszy Poręczeń Kredytowych w Polsce. Ocena i Perspektywy Rozwoju* 2014, PAG Uniconsult, opracowanie przygotowane na zlecenie Związku Banków Polskich, Warszawa.
- Ocena realizacji instrumentów inżynierii finansowej w ramach NSRO 2007-2013*, 2013, PAG Uniconsult, Taylor Economics, Warszawa.
- Stan wdrażania regionalnych programów operacyjnych 2007-2013 na dzień 31.12.2013*, 2014, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Documents/RPO_stan_wdrazania_311213.pdf], data wejścia: 14.07.2014].
- Tamowicz P., Lepczyński B., Liszewska M. 2013 *Inicjatywa JEREMIE w Polsce. Nowy mechanizm interwencji publicznej. Pierwsze doświadczenia z wdrażania Inicjatywy JEREMIE*

w województwie pomorskim i pozostałych regionach Polski, Pomorskie Studia Regionalne, Gdańsk.

Wdrażanie Regionalnych Programów Operacyjnych, stan na dzień 31 stycznia 2014 roku, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/poziom/Strony/RPO_stan_wdrazania_310114.aspx], data wejścia: 14.07.2014].