

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 417

**Współczesne problemy ekonomiczne.  
Rozwój zrównoważony w wymiarze  
krajowym i regionalnym**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2016

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronach internetowych Wydawnictwa  
[www.pracenaukowe.ue.wroc.pl](http://www.pracenaukowe.ue.wroc.pl)  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons  
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska  
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2016

**ISSN 1899-3192**  
**e-ISSN 2392-0041**

**ISBN 978-83-7695-562-9**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:  
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław  
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: [econbook@ue.wroc.pl](mailto:econbook@ue.wroc.pl)  
[www.ksiegarnia.ue.wroc.pl](http://www.ksiegarnia.ue.wroc.pl)

Druk i oprawa: TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	7
<b>Grażyna Adamczyk-Łojewska, Adam Bujarkiewicz:</b> Procesy polaryzacji w polskiej przestrzeni gospodarczej / Polarization processes in the Polish economic space.....	9
<b>Anna Bisaga:</b> Kapitał społeczny w zrównoważonym rozwoju regionu opolskiego na przykładzie badań w towarowych gospodarstwach rolnych / Social capital in balanced development of Opole region on the basis of research in merchandise households.....	19
<b>Artur Grabowski:</b> Społeczna odpowiedzialność niemieckich przedsiębiorstw sportowych (piłkarskich) w kontekście zrównoważonego rozwoju / Corporate social responsibility of German sports (soccer) enterprises in the context of sustainable development .....	28
<b>Marcin Janowski:</b> Zarządzanie organizacją w aspekcie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw / Socially responsible business and management of a contemporary organization.....	38
<b>Joanna Kizielewicz:</b> Trudności samorządów terytorialnych w Polsce w procesie planowania rozwoju regionalnego / Difficulties of regional authorities in Poland in the process of planning of regional development.....	46
<b>Jolanta Kondratowicz-Pozorska:</b> Konkurencyjność przedsiębiorstwa w świetle zrównoważonego rozwoju (na przykładzie ekologicznych gospodarstw rolnych) / Competitiveness of enterprise in the context of sustainable development (based on organic farms) .....	55
<b>Natalia Konopińska:</b> Priorytety zrównoważonej gospodarki leśnej na sudeckim przygranicznym obszarze górskim ze szczególnym uwzględnieniem ochrony i powiększania zasobów leśnych / Priorities of sustainable forest management at the Sudeten border mountain area with particular emphasis on the protection and enhancement of forest resources .....	64
<b>Sławomir Kotylak:</b> Potencjał klasy kreatywnej jako elementu strategii rozwoju zrównoważonego na przykładzie wybranych obszarów miejskich / Creative class potential as a part of sustainable development strategy on the example of selected urban areas .....	75
<b>Barbara Kryk:</b> Realizacja celów ekologicznych zrównoważonego rozwoju w Polsce na tle UE / The accomplishment of environmental objectives as part of sustainable development in Poland in comparison with the EU.....	86
<b>Joanna Kubicka, Teresa Kupczyk:</b> Wpływ mikro- i małych przedsiębiorstw na środowisko naturalne i ich działania na rzecz zrównoważonego rozwoju / Impact of micro and small enterprises on the natural environment and their operations related to sustainable development.....	95

<b>Agnieszka Łopatka:</b> Analiza sytuacji osób młodych na rynku pracy w Polsce w kontekście założeń strategii Europa 2020 / Analysis of young people on the labour market in Poland in the context of Europe 2020 Strategy .....	105
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Wybrane wymiary spójności społecznej w ocenie studentów / Selected dimensions of social cohesion in the assessment of students .....	115
<b>Jarosław Michał Nazarczuk:</b> Handel zagraniczny w SSE w Polsce w 2012 roku / Foreign trade in special economic zones in Poland in 2012 .....	126
<b>Łukasz Olipra:</b> Współczynnik biznesowej mobilności lotniczej pracowników w dolnośląskich przedsiębiorstwach – implikacje dla polityki rozwoju regionalnego / Business air mobility of employees factor in Lower Silesian companies – implication for the regional development policy.....	135
<b>Magdalena Pronobis:</b> Instrumenty finansowe: nowy paradygmat wsparcia unijnego? / Financial instruments: the new paradigm of the EU structural support? .....	153
<b>Ewa Szostak:</b> Spójność i rozwój zrównoważony na Dolnym Śląsku w kontekście strategii Europa 2020 – wybrane aspekty / Cohesion and sustainable development in Lower Silesia in the context of Europe 2020 Strategy – selected aspects.....	164
<b>Katarzyna Tracz-Krupa:</b> Program Operacyjny Kapitał Ludzki jako narzędzie polityki spójności Unii Europejskiej w wymiarze społecznym w Polsce w latach 2007–2013 / Human Capital Operational Program as a tool of cohesion policy in the social dimension in the perspective of 2007–2013 in Poland .....	176
<b>Magdalena Wojarska:</b> Fundusze Polityki Spójności UE a zrównoważony rozwój polskich regionów / EU Cohesion Policy Funds in the context of sustainable development of Polish regions .....	185

## Wstęp

Współczesne problemy ekonomiczne stanowią interesujący poznawczo obszar badań prowadzonych od kilku lat przez trzy zespoły naukowe z uczelni ekonomicznych Katowic, Szczecina i Wrocławia. Wybór rozwoju zrównoważonego na temat przewodni tomu, który trafia do rąk czytelnika, potwierdza aktualność i nieślabnące znaczenie tego zagadnienia w odniesieniu do teorii ekonomii (a zwłaszcza rozwoju regionalnego) i jej praktycznych zastosowań. Zebrane w tym tomie opracowania wskazują na rosnące zainteresowanie rozwojem zrównoważonym, który staje się zagadnieniem inter- i multidyscyplinarnym. Kryterium doboru artykułów do bieżącego tomu stanowi rozwój zrównoważony w jego wymiarze przestrzennym (krajowym i regionalnym, w tym lokalnym), który jest analizowany w różnych aspektach, np.: ekonomicznym, społecznym, ekologicznym i instytucjonalnym.

Naukowy oraz aplikacyjny charakter rozwoju zrównoważonego, postrzeganego współcześnie jako wyzwanie, znajduje potwierdzenie w dokumentach strategicznych formułowanych przez aktorów rozwoju na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Analiza takich dokumentów na tle strategii Europa 2020 potwierdza, że rządy, samorządy czy przedsiębiorcy, a także społeczeństwo są w różny sposób odpowiedzialni za osiągnięcie celów rozwoju zrównoważonego; znajduje to odzwierciedlenie w opracowaniach zebranych w niniejszym tomie. Autorzy koncentrują swoją uwagę na analizie polityki spójności jako narzędziu wdrażania celów rozwoju zrównoważonego na szczeblu regionalnym i krajowym, z pozycji różnych beneficjentów tej polityki – władz regionalnych, przedsiębiorców, samorządów terytorialnych. W badaniach przewija się zagadnienie czynników rozwoju (także nowoczesnych, takich jak wiedza czy klasa kreatywna) oraz instrumentów (SSE, instrumenty finansowe) i siły ich wpływu na poszczególne wymiary rozwoju zrównoważonego: gospodarczy, społeczny i środowiskowy. Analizie poddaje się też problemy rozwoju regionalnego w odniesieniu do całego kraju (polaryzacja przestrzeni gospodarczej), obszarów przygranicznych, miejskich oraz poszczególnych regionów (Opolszczyzna, Dolny Śląsk).

Wieloaspektowość podejścia do rozwoju zrównoważonego sprawia, że każdy czytelnik może znaleźć tu interesującą go problematykę oraz wartościowe wnioski i konkluzje.

*Urszula Zagóra-Jonszta, Ewa Pancer-Cybulska, Bernadeta Baran*

**Magdalena Pronobis**

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

e-mail: mapronobis@wsb.gda.pl

---

## INSTRUMENTY FINANSOWE: NOWY PARADYGMAT WSPARCIA UNIJNEGO?

---

### FINANCIAL INSTRUMENTS: THE NEW PARADIGM OF THE EU STRUCTURAL SUPPORT?

---

DOI: 10.15611/pn.2016.417.15

JEL Classification: E65, E61, H81, R58

**Streszczenie:** Celem artykułu jest ustalenie, w jakim stopniu polityka rozwoju prowadzona za pomocą środków unijnych została przeorientowana w stronę zwiększenia efektywności, które można zapewnić poprzez zastosowanie form zwrotnych wsparcia (w opozycji do systemu dotacyjnego). W opracowaniu podjęto analizę wykonalności założeń określonych przez Komisję Europejską przez pryzmat 1) doświadczeń we wdrażaniu instrumentów zwrotnych dotychczas oraz 2) obecnego stanu przygotowań do wdrażania IF w Polsce w okresie 2014–2020. Zarówno wola, jak i regulacje unijne na lata 2014–2020, a także przesłanki teoretyczne przemawiają za znaczącym zwiększeniem roli instrumentów finansowych jako formy wsparcia z funduszy strukturalnych. Tymczasem istnieje duże ryzyko, iż system wsparcia zwrotnego, który obecnie jest kształtowany, nie zaadresuje niedoskonałości rynku w sposób komplementarny i wyczerpujący. Filozofia wykorzystywania funduszy strukturalnych nie zmieniła się, a instrumenty finansowe, chociaż należy dostrzec ich rosnącą rolę (co przedstawiono w publikacji), stanowią wciąż margines wsparcia w ramach polityki kohezji.

**Słowa kluczowe:** instrumenty finansowe, IF, fundusze strukturalne, programy operacyjne, ocena *ex-ante*.

**Summary:** This article aims to determine to which extent development policy carried out through the EU funds was redirected towards the efficiency increase which can be achieved with the use of renewable forms of support (in opposition to the grant system). The article analyses if the objectives concerning the use of the financial instruments set out by the European Commission can be achieved through the prism of 1) experience in implementing such support so far, and 2) the current state of preparations for the implementation of the IF in Poland. Both the will and EU regulations for 2014-2020, as well as theoretical background, support enhancement of the financial instruments as a delivery tool for the structural funds. However, there is a risk that the regional policy system which is being now formed, will not address market failures in a complementary and comprehensive way. The philosophy of the use of structural funds has not changed and financial instruments, although one should recognize their increasing role (as shown in the paper), are still on a margin of support under cohesion policy.

**Keywords:** financial instruments, FI, structural funds, operational programmes, ex-ante assessment.

## 1. Wstęp

W dniu 26 listopada 2014 roku Komisja Europejska (KE) przyjęła Plan Inwestycyjny dla Europy, tzw. plan Junckera, w którym obok zapowiedzi utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych, projektu flagowego, pojawiło się m.in. wezwanie państw członkowskich do dwukrotnego zwiększenia wykorzystania instrumentów finansowych (IF) ze środków unijnych już zakontraktowanych w ramach umów partnerstwa na lata 2014–2020 [Komisja Europejska 2014a]. Co więcej, KE wskazała obszary oraz udział IF w ogólnej alokacji przewidzianej w danym obszarze: 50% w dziedzinie wsparcia MŚP, 20% w ramach środków dotyczących redukcji emisji CO<sub>2</sub>, 10% – technologii informacyjnych i komunikacyjnych, 10% – transportu, 5% na rzecz badań, rozwoju i innowacji oraz 5% w dziedzinie efektywności środowiskowej.

Zgodnie z Komunikatem KE w całym okresie programowania 2014–2020 powyższe podejście ma zapewnić blisko 30 mld EUR na IF i dodatkowe inwestycje w gospodarce realnej o wartości od 40 do 70 mld EUR, wygenerowanych za pomocą tzw. efektu dźwigni [Komisja Europejska 2014a].

W artykule podjęto analizę wykonalności powyższych założeń w Polsce w świetle 1) doświadczeń we wdrażaniu IF w latach 2007–2013 oraz 2) stanu przygotowań do wdrażania IF w regionach i na szczeblu krajowym w okresie 2014–2020.

Autor artykułu stwierdza, iż mimo możliwości, jakie dają regulacje unijne na lata 2014–2020, przesłanek teoretycznych potwierdzających zasadność zmiany formy wsparcia unijnego z dotacyjnej na zwrotną i wreszcie pomimo powyżej przedstawionego impulsu politycznego, wykorzystanie IF w Polsce w latach 2014–2020 nie zwiększy się znacząco. Dodatkowo, chociaż dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu instrumentów w Polsce są stosunkowo bogate, istnieje duże ryzyko, iż system wsparcia zwrotnego, który obecnie jest kształtowany, nie zaadresuje niedoskonałości rynku w sposób komplementarny i wyczerpujący. Znaczenie mechanizmów zwrotnych w kontekście polityki spójności zostało dostrzeżone, ale nie na tyle, aby móc stwierdzić, że filozofia wykorzystywania funduszy strukturalnych się zmieniła.

## 2. Interwencja w formie zwrotnej: uzasadnienie podejścia

Literatura przedmiotu zgodnie wskazuje przesłanki, których zaistnienie uzasadnia interwencję publiczną – zdefiniowano również ryzyka, które się z nią wiążą [Pronobis 2011], co w konsekwencji prowadzi do prostych zasad – interwencję należy pod-

jąc, jeśli: 1) zdiagnozowana zostaje („duża” i trwała) niedoskonałość rynku i co więcej, jego funkcjonowanie ocenia się nie tylko jako niedoskonałe, ale również jako niewystarczająco dobre, 2) istnieje duże prawdopodobieństwo, że podjęte działania okażą się skuteczne, a rezultat zostanie osiągnięty przy pozytywnym bilansie korzyści i kosztów (efektywność), 3) narzędzia należy dobierać w taki sposób, aby nie zastępować, a uzupełniać lub korygować mechanizm rynkowy.

**Tabela 1.** Wybrane zalety wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach polityki regionalnej UE

Stosunkowo stabilny system tworzony długoterminowo	Charakter odnawialny (rewolwingowy) IF zapewnia stały dopływ środków, które mogą być przeznaczone na ten sam cel w okresie znacząco wykraczającym poza ramy perspektywy finansowej, z której środki pochodzą. Stwarza to szansę wybudowania stabilnego systemu, który będzie się finansował z przychodów własnych, tj. odsetek z pożyczek czy prowizji od poręczeń – szczególnie jeśli będą one udzielane na zasadach rynkowych, a nawet z pewnymi preferencjami.
Zwiększona skala oddziaływania	Zauważalnie lepsze wskaźniki ilościowe wynikają przede wszystkim z zaangażowania dodatkowych zasobów prywatnych i tym samym wykorzystania efektu dźwigni. W przypadku instrumentów dla sektora MŚP adresujących lukę finansową, zwiększona skala oddziaływania wynika także ze stosunkowo szybkiej cyrkulacji środków w systemie i w konsekwencji możliwości ich ponownego wykorzystania w niedługim czasie <sup>a</sup> .
Stworzenie szerokiej i efektywnej siatki dystrybucyjnej w regionie	Zaangażowanie istniejących struktur i aktorów na rynku jako pośredników finansowych w sprzedaży IF pozwala w sposób efektywny dotrzeć z podażą do podmiotów ulokowanych na terenie całego województwa, również peryferyjnie. Dotacje przyznawane są zwykle w tzw. trybie konkursowym. O otrzymaniu wsparcia decyduje profesjonalna analiza ekonomiczno-finansowa wykonywana przez instytucję finansową.
Ograniczanie efektu „psucia rynku”	Jeśli istnieje możliwość otrzymania dotacji na inwestycję, podmioty rozpatrujące jej zasadność kierują się zaburzoną analizą korzyści i kosztów. Pod uwagę jest bowiem brana tylko część kosztów, której nie pokrywa dotacja – przy jednoczesnym internalizowaniu wszystkich korzyści. Punkt równowagi zmienia więc swoje położenie. Dzięki konieczności zwrotu wsparcia analiza opłacalności przedsięwzięć nie jest zaburzona w sposób tak znaczący. Przy utrzymaniu warunków rynkowych (ewentualnie pewnych preferencji) efekt jałowej straty będzie znacząco zniwelowany.
Możliwość finansowania inwestycji o wyższym poziomie ryzyka	W ramach instrumentarium o charakterze zwrotnym dostępne są fundusze VC i inne produkty kapitałowe służące finansowaniu przedsięwzięć załączkowych oraz wysoce niepewnych, ale jednocześnie ambitnych i innowacyjnych, pozwalających nierzadko na wykonanie „skokowych” postępów społecznych i gospodarczych.

<sup>a</sup> Przykładowo, w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Pomorskiego na lata 2007–2013 w celu bezpośredniego wsparcia sektora MŚP (Działania 1.1 i 1.2) zakontraktowano 279,6 mln EUR, na Inicjatywę JEREMIE (Działanie 1.3) przeznaczono niemal taką samą kwotę (287,5 mln EUR). Na koniec czerwca 2015 r. wsparcie dotacyjne trafiło do 887 przedsiębiorstw, podczas gdy pożyczki i poręczenia JEREMIE otrzymały 4783 podmioty (ponad pięciokrotnie więcej).



Myślenie o instrumentach finansowych zaczyna się w ostatnim z powyżej wymienionych kroków; są one alternatywą dla dotacji. Komisja Europejska, ustanawiając inicjatywy wprowadzające instrumenty inżynierii finansowej (IIF) w okresie 2007–2013 (w tym JESSICA, JEREMIE), podkreślała, że jest to „odnowione podejście” w polityce spójności służące zwiększeniu wartości dodanej poprzez wprowadzenie form wsparcia trwałych, elastycznych i o zwiększonym efekcie dźwigni [Komisja Europejska 2012, s. 2–3]. W tabeli 1 zaprezentowane są kluczowe pola przewagi wsparcia zwrotnego w porównaniu z systemem dotacyjnym.

Mimo owych zalet podstawowym narzędziem interwencji, wykorzystywanym dotychczas w ramach polityki regionalnej UE, było jednak wsparcie bezzwrotne (dotacyjne, grantowe). Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powstał blisko 60 lat temu (1958 r.), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) – 40 lat temu (1975 r.), ale instrumenty zwrotne pojawiły się w instrumentarium funduszy strukturalnych dopiero w okresie 2007–2013<sup>1</sup>. Było to novum, które początkowo wiązało się z bardzo dużym ryzykiem prawnym. Rozporządzenie ogólne oraz wykonawcze przyjęte w 2006 r., które stanowiły podstawę prawną wdrażania instrumentów zwrotnych w latach 2007–2013, opisywały wymogi w sposób bardzo ogólny [Rozporządzenie 1083/2006; Rozporządzenie 1828/2006] – i były cyklicznie precyzowane notami wyjaśniającymi w kolejnych latach [COCOF 2007, 2008, 2011 i 2012]. Można stwierdzić, że finałowym dokumentem był tzw. taryfikator korekt naliczanych w sytuacji naruszenia zasad obowiązujących przy wdrażaniu instrumentów finansowych, który został wydany przez KE 6 czerwca 2014 r. [EGESIF\_14-0015 06/06/2014]. Oznacza to, że dopiero po ośmiu latach po udostępnieniu instrumentów zwrotnych państwom członkowskim i regionom system został w pełni ukształtowany – dotąd rozwijał się razem z tymi, którzy podjęli ryzyko i zdecydowali się uruchomić IIF – mimo niepewności, jaka temu towarzyszyła<sup>2</sup>.

### **3. Pozadotacyjne formy wsparcia z udziałem środków strukturalnych w Polsce i innych państwach UE**

W Polsce w latach 2007–2013 wsparcie zwrotne ze środków strukturalnych funkcjonowało w obszarze projektów miejskich (w tym rewitalizacyjnych) oraz w obszarze wsparcia rozwoju MŚP.

<sup>1</sup> Załączki nowego myślenia są widoczne w okresie 2000–2006, w którym Polska, ze względu na swoje wejście do UE w 2004 r., uczestniczyła jako pełnoprawne państwo członkowskie w latach 2004–2006. W tym okresie wsparcie trafiło do funduszy poręczeniowych i pożyczkowych jako instytucji otoczenia biznesu – zostały one dokapitalizowane i tym samym zwiększyły swoje zdolności do udzielania pożyczek i poręczeń kredytowych przedsiębiorstwom. W żadnym innym obszarze poza wsparciem przedsiębiorczości takie mechanizmy dotychczas nie funkcjonowały.

<sup>2</sup> Szczegółowo o trudnościach, m.in. o wsparciu bieżącej działalności i weryfikacji tzw. podwójnego finansowania [Alińska 2014].

Najczystszy modelem oferującym wsparcie o charakterze zwrotnym było w latach 2007–2013 powołanie funduszy powierniczych, zarządzanie którymi przekazano profesjonalnym menedżerom, będącym jednocześnie beneficjentami programu, z którego środki trafiały do funduszu (Inicjatywy JEREMIE i JESSICA). Rozwiązanie to nie było jednak w Polsce powszechne; łącznie z tego rodzaju mechanizmu skorzystało:

- siedem województw w ramach Inicjatywy JEREMIE (zachodniopomorskie, pomorskie, mazowieckie, dolnośląskie, wielkopolskie, łódzkie oraz kujawsko-pomorskie),
- pięć województw w ramach Inicjatywy JESSICA (zachodniopomorskie, pomorskie, mazowieckie, wielkopolskie oraz śląskie).

Dodatkowo powstały także dwa fundusze krajowe: Krajowy Fundusz Kapitałowy (w ramach Działania 3.2 Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka) oraz fundusz powierniczy Programu Rozwój Polski Wschodniej. W pozostałych przypadkach wsparcie przypominało po raz kolejny system dotacyjny i dokapitalizowanie regionalnych funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

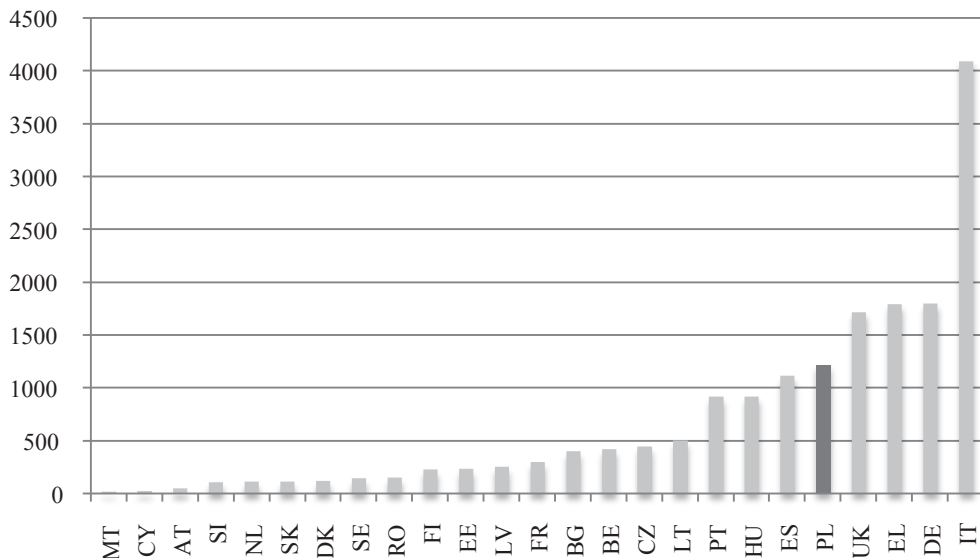
Z łącznej liczby 69 funduszy powierniczych w całej Europie 20% (14 szt.) ma swoje pochodzenie w Polsce, natomiast w siedmiu krajach UE w ogóle nie zdecydowano się taki model wdrożeniowy (Austria, Belgia, Niemcy, Dania, Estonia, Finlandia, Szwecja).

Na koniec 2013 r. niemal wszystkie ówczesne kraje członkowskie – poza Luksemburgiem i Irlandią – zaraportowały Komisji Europejskiej wykorzystanie IIF. Środki zakontraktowane sięgały 17,1 mld euro, w tym 9,6 mld euro z samych funduszy strukturalnych – z czego blisko 85% zostało przekazane do IIF (poziom pośrednika finansowego) [Komisja Europejska 2014b]. Różnice w skali wykorzystania IIF pomiędzy krajami są widoczne na rys. 1.

Niedoścignionym krajem pod względem zaangażowania środków strukturalnych w formie IIF są Włochy, które w ten sposób przekazały do końca 2013 r. na cele rozwoju miast i przedsiębiorczości ponad 4 mld euro. Następną grupę stanowią: Niemcy, Grecja oraz Wielka Brytania (1,7–1,8 mld euro), a dalej Polska (1,2 mld euro) oraz Szwecja (1,1 mld euro). W czołówce – poza Wielką Brytanią – pozostają więc kraje, które otrzymały najwięcej środków w ramach polityki spójności (są to w kolejności: Polska, Hiszpania, Włochy i Niemcy). Na tym tle wyróżnia się Grecja (proporcjonalnie większe zaangażowanie w IIF niż we wcześniej wymienionych krajach) oraz Czechy (udział IIF znacząco mniejszy).

W obszarze wsparcia zwrotnego projektów miejskich Polska, obok Grecji, jest trzecim (po Włoszech i Wielkiej Brytanii) krajem pod względem wielkości zaangażowanych w tę inicjatywę środków: jest to około 250 mln EUR (łącznie środki pochodzące z EFRR oraz środki krajowe – publiczne i prywatne). Spośród 18 funduszy powierniczych JESSICA w 9 krajach UE, 5 funduszy (najwięcej) zosta-

ło założonych właśnie w polskich regionach<sup>3</sup>. Tylko w Niemczech projekty miejskie są wspierane w modelu bez funduszu powierniczego.



Uwaga: dane dla IT: 4 092,64 – wykraczają poza zakres osi pionowej na wykresie.

Oznaczenia: AT – Austria, BE – Belgia, BG – Bułgaria, CY – Cypr, CZ – Czechy, DE – Niemcy, DK – Dania, EE – Estonia, ES – Hiszpania, FI – Finlandia, FR – Francja, GR – Grecja, HU – Węgry, IT – Włochy, LT – Litwa, LV – Łotwa, MT – Malta, NL – Holandia, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SE – Szwecja, SI – Słowenia, SK – Słowacja, UK – Wielka Brytania

**Rys. 1.** Wielkość środków przeznaczonych w ramach programów operacyjnych na IIF w państwach członkowskich UE (mln EUR, 2013)

Źródło: na podstawie danych [Komisja Europejska 2014b, s. 19].

Instrumenty finansowe w dziedzinie przedsiębiorczości były w Europie zdecydowanie bardziej popularne. Zgodnie z danymi na koniec 2013 r. na ten cel przeznaczono 8,1 mld (12,2 mld euro łącznie z wkładem krajowym), tj. 91% łącznej wartości IIF (projekty miejskie 6%, w obszarze efektywności energetycznej i odnawialnych źródeł energii 3%). Ponad jedna trzecia środków została przekazana za pośrednictwem funduszy powierniczych (łącznie powstało ich 46 – w tym 9 w Polsce). W siedmiu krajach (Niemczech, Danii, Estonii, Włoszech, na Litwie, Łotwie oraz w Polsce) środki na wsparcie przedsiębiorczości pochodziły z EFS.

Biorąc pod uwagę całą pulę środków przeznaczonych na politykę regionalną UE, w skali Europy około 3% środków trafia więc do ostatecznych odbiorców w postaci instrumentów zwrotnych.

<sup>3</sup> Kalkulacje według kursu z 10.10.2015 r. – na podstawie danych przedstawionych przez EBI, [www.eib.org/products/blending/jessica/funds/list.htm](http://www.eib.org/products/blending/jessica/funds/list.htm) (10.10.2015).

#### 4. Instrumenty finansowe w prawie unijnym i w planach regionów na okres 2014–2020

Wsparcie zwrotne w latach 2014–2020 może być wykorzystywane we wszystkich celach tematycznych, przy czym obowiązkiem instytucji zarządzającej jest udowodnienie zasadności takiego rozwiązania – poprzez realizację tzw. oceny *ex-ante* (art. 37 rozporządzenia ogólnego). Należy zwrócić uwagę, że takie uzasadnienie nie jest konieczne, jeśli na ten sam cel kierowane jest wsparcie dotacyjne, czyli znacznie bardziej „inwazyjne” niż IF. To pokazuje, jak niedojrzałe jest jeszcze myślenie o IF na poziomie samej Komisji Europejskiej.

Dodatkowo, zgodnie z logiką obowiązującą w okresie 2014–2020, wykorzystanie IF ograniczone będzie do przedsięwzięć opłacalnych (*viable* – wykonalnych), czyli tych, które generują zysk lub strumień oszczędności pozwalający zbilansować nakłady w okresie uzasadniającym podjęcie przedsięwzięcia [PWC 2014]. W ten sposób można wskazać kilka obszarów, które w sposób oczywisty będą się nadawać do objęcia IF (energetyka, inwestycje miejskie, inwestycje przedsiębiorstw, transport, gospodarka odpadami).

Tabela 2 przedstawia zestawienie wszystkich dostępnych danych na temat planowanego wykorzystania IF z funduszy strukturalnych w Polsce w okresie 2014–2020.

W stosunku do przeciętnego wykorzystania IIF w latach 2007–2013 w Europie wskaźnik ten zwiększa się blisko dwukrotnie (do poziomu 5,7% w ogólnej kwocie wsparcia kohezyjnego), przy czym zastosowanie IF ze środków EFS ma charakter sporadyczny (dotyczy wsparcia dla osób zakładających własną firmę – priorytet inwestycyjny 8iii w 11 województwach, jednak z niską alokacją, przeciętnie 9 mln euro na cały okres 2014–2020, oraz wsparcia dla podmiotów ekonomii społecznej i osób młodych – priorytet inwestycyjny 8v w ramach PO WER).

Należy zauważyć, iż wszystkie województwa deklarują wykorzystanie IF w dziedzinie wspierania przedsiębiorczości ze środków EFRR. Co więcej, przeciętna alokacja w tym priorytecie inwestycyjnym (3c) jest największa. W opinii autora nie wynika to jednak wyłącznie ze zdiagnozowania największych potrzeb w tym zakresie, ale przede wszystkim z faktu, że jest to tradycyjny i najmniej kontrowersyjny obszar, gdzie IF mogą zostać wprowadzone.

**Tabela 2.** Wybrane zalety wykorzystania instrumentów zwrotnych w ramach polityki regionalnej UE

(R)PO	EFRR (+FS)		Priorytety Inwestycyjne 2014–2020											Σ IF	IF z EFRR %	IF z EFS%	IF/ (R) PO%
			1b	3a	3b	3c	4a	4b	4c	4g	8iii	8v	9b				
D	2 252,5	1 618,9	-	-	-	85,1	13,0	19,4	20,7	-	11,0	-	-	149,2	8,5	1,7	6,6
KP	1 903,5	1 368,1	21,1	16,5	21,6	103,5	6,5	38,4	25,9	-	1,0	-	-	234,5	17,1	0,2	12,3
L	906,9	651,8	-	-	-	98,0	19,6	-	39,2	13,1	7,1	-	-	177,0	26,1	2,8	19,5
Ł	2 256,0	1 621,4	-	-	-	102,8	-	-	22,0	-	7,0	-	-	131,8	7,7	1,1	5,8
MP	2 878,2	2 068,6	-	20,0	-	40,0	-	19,0	20,0	-	4,8	-	30,0	133,8	6,2	0,6	4,6
MZ	2 089,8	1 544,7	-	-	-	53,1	6,5	-	15,3	-	-	-	25,0	99,9	6,5	0,0	4,8
O	945,0	679,1	14,5	-	-	29,1	10,4	4,1	4,1	-	4,8	-	-	67,0	9,2	1,8	7,1
PK	2 114,2	1 519,5	-	-	-	51,7	31,4	-	54	-	25,5	-	16,3	178,9	10,1	4,3	8,5
PL	1 213,6	872,2	-	10,0	-	100,0	-	65,0	89,0	-	8,0	-	-	272,0	30,3	2,3	22,4
PM	1 864,8	1 340,2	35,7	-	-	48,5	12,9	-	27,9	-	-	-	16,5	141,5	10,6	0,0	7,6
ŚL	3 476,9	2 498,9	-	-	-	91	-	33,0	-	-	6,2	-	48,0	178,2	6,9	0,6	5,1
ŚW	1 364,5	980,7	-	-	-	50,1	-	-	-	-	12,5	-	-	62,6	5,1	3,3	4,6
WM	1 728,3	1 728,3	-	10,9	-	49,4	-	-	-	-	-	-	55,0	115,3	6,7	0,0	6,7
WP	2 450,2	1 761,0	-	-	-	130	-	-	75,0	-	-	-	40,0	245,0	13,9	0,0	10
ZP	1 601,2	1 150,8	-	-	-	72,9	-	-	-	-	13,6	-	-	86,5	6,3	3,0	5,4
IŚ	27 413,7	27 413,7	-	-	-	-	150,0	150,3	225,6	-	-	-	-	525,9	1,9	nd	1,9
IR	8 613,9	8 613,9	533,0	441,6	-	120,7	-	-	-	-	-	-	-	1 095,3	12,7	nd	12,7
WER	4 436,8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35,6	-	35,6	nd	0,8	0,8
Σ	69 510,0	57 431,8	604,3	499,0	21,6	1 225,9	250,3	329,2	618,7	13,1	101,5	35,6	230,8	3 930,0	5,7	0,3	6,2

Oznaczenia: D – dolnośląskie, KP – kujawsko-pomorskie, L – lubuskie, Ł – łódzkie, MP – małopolskie, MZ – mazowieckie, O – opolskie, PK – podkarpackie, PL – podlaskie, PM – pomorskie, ŚL – śląskie, ŚW – świętokrzyskie, WM – warmińsko-mazurskie, WP – wielkopolskie, ZP – zachodniopomorskie, IŚ – Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko, IR – Program Operacyjny Inteligentny Rozwój, WER – Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój.

W tabeli pominięto Program Operacyjny Polska Wschodnia, Program Operacyjny Polska Cyfrowa, Program Operacyjny Pomoc Techniczna ze względu na brak IF w tych programach. Analiza nie obejmuje programów Europejskiej Współpracy Terytorialnej. Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubelskiego został pominięty ze względu na brak wiarygodnych danych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie programów operacyjnych, w tym Regionalnych, Szczegółowych Opisu Osi Priorytetowych Programów Operacyjnych oraz wyników ocen *ex-ante* dla IF opracowanych dla Programów Operacyjnych

Wszystkie trzy województwa, które były pionierami w ustanowieniu IIF w formie funduszy powierniczych w ramach JEREMIE i JESSICA jednocześnie (tj. wielkopolskie, zachodniopomorskie oraz pomorskie), pozostaną liderami w zakresie zastosowania IF w okresie 2014–2020 – do grupy tej należy zaliczyć również województwo śląskie (nie mniej niż 7,5% środków EFRR przeznaczonych na IF).

Tylko trzy województwa (świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie oraz zachodniopomorskie) nie planują wdrażania IF w szeroko pojętej energetyce (cel tematyczny 4), przy czym interwencja w tym celu będzie tam realizowana – w formie dotacyjnej, co oznacza znaczące ryzyko relokacji inwestycji (w przypadku przedsiębiorstw) oraz duże niezadowolenie społeczne (w przypadku sektora mieszkaniowego). Obecnie spójności i komplementarności w tej dziedzinie nie można również potwierdzić między wsparciem w regionach a wsparciem krajowym.

W zakresie wsparcia projektów miejskich (9b), w tym rewitalizacyjnych, tylko jeden region z tych, które dotychczas wdrażały Inicjatywę JESSICA, zdecydował się na odstąpienie od IF w tym zakresie (zachodniopomorskie), do tego grona dołączą natomiast: Małopolska, Podkarpacie oraz Warmia i Mazury (przeciętna deklarowana alokacja to 33 mln euro).

Należy też zauważyć, iż w trzech województwach (kujawsko-pomorskim, pomorskim oraz opolskim) dostrzeżono potrzebę wsparcia zwrotnego w dziedzinie działalności B+R (1a), tutaj w szczególności za pomocą wejść kapitałowych, przy czym dostrzec trzeba, iż w tym zakresie bardzo duże zaangażowanie (533 mln euro) widoczne jest na poziomie krajowym, tj. w PO IR, co również może skutkować brakiem demarkacji między programami.

Obecne plany nie spełniają oczekiwań KE: przykładowo, w zakresie energetyki i przedsiębiorczości IF powinny osiągnąć poziom odpowiednio 20 i 50% całej alokacji na te cele; analizując dostępne dane<sup>4</sup> na temat poziomu IF, można jednoznacznie stwierdzić, że w przypadku energetyki pułap ten jest osiągnięty w trzech programach: PO IŚ (31%) oraz RPO województwa kujawsko-pomorskiego (30%) i pomorskiego (blisko 20%), natomiast dla przedsiębiorczości – w jednym, tj. RPO województwa małopolskiego (48%, przy czym wskaźnik ten jest już skorygowany w ocenie *ex-ante*). Warto zwrócić uwagę na województwo śląskie, które na gospodarkę niskoemisyjną przeznaczy rekordowo wysoką kwotę, tj. blisko 800 mln euro, z czego jedynie 4% (33 mln euro) jako IF – jest to kwota zbliżona do Małopolski (28 mln euro), która ma drugą pod względem wielkości alokację na ten cel, ale już blisko dwukrotnie mniejszą niż Śląsk (420 mln euro).

<sup>4</sup> Dla przedmiotowych szacunków dane pochodzą z programów operacyjnych, przy czym są to informacje indykatoryczne i ulegają na bieżąco zmianom ze względu na wyniki ocen *ex-ante*. W analizie pominięto województwo lubelskie ze względu na brak wiarygodnych danych. Jednak można zaobserwować, że ewentualne korekty wielkości alokacji polegają zwykle na ich obniżaniu.

## 5. Podsumowanie

Filozofia przyświecająca wydatkowaniu środków unijnych w okresie 2014–2020 nie wyszła poza oczywiste ramy: wsparcie w formie IF trafi przede wszystkim do przedsiębiorców (faktycznie w większej skali niż dotychczas) oraz w dziedzinie energetyki (choć w bardzo różnym zakresie).

Zauważyć można pewien globalny przyrost wsparcia zwrotnego w stosunku do okresu 2007–2013. Dodatkowo regulacje i wytyczne unijne na lata 2014–2020 potwierdzają dużo większe przygotowanie do wdrażania IF w bieżącym okresie w porównaniu z opóźnieniami, ryzykiem i brakiem rozstrzygnięć prawnych w latach 2007–2013.

Niemniej jednak to wciąż zbyt mało, aby stwierdzić, że nadszedł nowy paradygmat wsparcia unijnego.

W żadnym z programów operacyjnych, krajowych czy też regionalnych, nie można znaleźć woli zastąpienia dotacji w stopniu większym niż ten, który wynika z minimalnej realizacji (nieformalnych) wymogów KE. Co więcej, na podstawie obecnych danych nie można potwierdzić, że system wsparcia w skali kraju jest kształtowany w sposób komplementarny.

Okres referencyjny dla wyliczenia alokacji ze środków strukturalnych perspektywy 2014–2020 przypadł na lata 2008–2010, kiedy to wskaźnik przeciętnego PKB *per capita* w jednostkach PPS w odniesieniu do średniej UE, stanowiący bazę tych obliczeń, wynosił niecałe 59 [Eurostat 2015]; jeżeli przyjąć, że środki na kolejną perspektywę będą alokowane według tego samego wskaźnika w okresie 2016–2018, będzie się on kształtował na poziomie 74, czyli *de facto* znacząca liczba regionów wykroczy poza limit 75% średniej unijnej kwalifikującej je do regionów słabiej rozwiniętych i tym samym najintensywniej wspieranych ze środków strukturalnych. W tej sytuacji warto się zastanowić, czy jednak IF nie powinny być przeważającym narzędziem wsparcia – przy utrzymaniu wielu możliwości ich kształtowania w zależności od potrzeb i preferencji, nie ograniczając się do obszarów tradycyjnych i „wypróbowanych”, a nawet dopuszczając przedsięwzięcia, które ewidentnie na siebie zarabiają, jeżeli podmiot, który z IF skorzysta, ma zdolność do regulowania zobowiązań.

Podstawową trudnością jest przełamanie roszczeniowej mentalności społeczeństwa i rezygnacja z wykorzystania środków unijnych do popytowego stymulowania gospodarki. Z drugiej strony nowe podejście może zapewnić regionom stabilne źródła finansowania rozwoju, a w skali całego „funduszu funduszy celowych” nastąpi arbitraż, wzajemne finansowanie powstających ubytków kapitału ze względu na pojawiającą się stratowość na poziomie ostatecznego odbiorcy. Programy operacyjne ze środków EFRR i EFS (oraz Funduszu Spójności), przygotowane przez stronę polską i przyjęte przez Komisję Europejską, nie stanowią wciąż zwrotu od tradycyjnego pojmowania środków unijnych.

## 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).
- COCOF, *Nota wyjaśniająca w zakresie instrumentów inżynierii finansowej zgodnie z art. 44 Rozporządzenia Rady (WE) 1083/2006* (COCOF/07/0018/01, COCOF 08/002/03, COCOF 10/0014/004 i COCOF 10/0014/05).
- EGESIF\_14-0015 06/06/2014, *Guidelines for determining financial corrections to be made to expenditure co-financed by the EU under the structural funds and the European fisheries fund for non-compliance with the rules applicable to financial engineering instruments for the 2007–2013 programming period*.
- Eurostat, 2015, Eurostat Database, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> (10.10.2015).
- Komisja Europejska 2012, *Financial Instruments in Cohesion Policy*, Commission Staff Working Document, Bruksela, 27.02.2012 SWD(2012) 36 final.
- Komisja Europejska, 2014a, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego *Plan Inwestycyjny dla Europy* /COM/2014/0903 Final/, Bruksela, 26.11.2014.
- Komisja Europejska, 2014b, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with article 67(2)(j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, wrzesień 2014.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, [www.funduszeuropejskie.gov.pl](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl).
- Pronobis M., 2011, *Polityka regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 227, *Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy*, UE, Wrocław, s. 53–64.
- PWC, 2014, *Ex-ante assessment methodology for financial instruments in the 2014-2020 programming period. General methodology covering all thematic objectives*, vol. I, kwiecień 2014.
- Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) nr 1828/2006 z 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.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 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.