

MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 209

POLITYKA REGIONALNA UE I ROLA SEKTORA FINANSOWEGO W REALIZACJI TEJ POLITYKI W POLSCE W LATACH 2004-2006

Krzysztof Wąsowski

Warszawa, wrzesień 2006 r.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski
Departament Komunikacji Społecznej
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2006

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

Spis treści

Spis tabel i wykresów .....	.5
Wykaz najczęściej używanych skrótów .....	.6
Streszczenie .....	.7
Wprowadzenie .....	.8
1. Polityka Regionalna UE .....	.11
1.1. Istota polityki regionalnej UE .....	.11
1.2. Pojęcie regionu stosowane w europejskiej polityce regionalnej .....	.12
1.3. Obszary analizy spójności terytorium UE i zróżnicowanie rozwoju regionów Wspólnoty .....	.13
1.4. Najważniejsze cele polityki regionalnej Unii Europejskiej .....	.14
1.5. Inicjatywy wspólnotowe .....	.16
1.6. Działania innowacyjne .....	.18
1.7. Wsparcia rybołówstwa .....	.18
2. Fundusze Strukturalne .....	.19
2.1. Fundusze Strukturalne .....	.19
2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) .....	.19
2.3. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) .....	.21
2.4. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) .....	.22
2.5. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR) .....	.23
2.6. Podstawowe zasady i mechanizmy współfinansowania inwestycji ze środków funduszy strukturalnych .....	.24
2.6.1 <i>Stopa współfinansowania projektów</i> .....	.24
2.6.2 <i>Kwalifikowalność wydatków w ramach funduszy strukturalnych</i> .....	.24
3. Fundusz Spójności i inne źródła finansowania polityki regionalnej UE ..	.26
3.1. Fundusz Spójności w UE .....	.26
3.2. Zakres przedmiotowy interwencji Funduszu Spójności .....	.27
3.3. Podstawowe zasady i mechanizmy współfinansowania inwestycji ze środków Funduszu Spójności .....	.29
3.4. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) .....	.29
3.5. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) .....	.30
3.6. Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego .....	.31
3.7. Programy Wspólnotowe (PW) .....	.31

3.7.1. Zasady wdrażania i finansowania projektów finansowanych w ramach PW	31
3.7.2. Program Kredytowania Małych i Średnich Przedsiębiorstw	32
3.7.3. Przegląd tematyczny najpopularniejszych Programów Wspólnotowych	33
3.8. Fundusze przedakcesyjne	35
4. System wdrażania pomocy regionalnej w Polsce w latach 2004-2006	37
4.1. Zakres polityki regionalnej realizowanej w Polsce	37
4.2. Dokumenty warunkujące wdrażanie polityki regionalnej w Polsce	37
4.3. Narodowy Plan Rozwoju	38
4.4. Analiza skutków makroekonomicznych realizacji NPR	39
4.5. Podstawy Wsparcia Wspólnoty	40
4.6. Programy Operacyjne	41
4.7. Zarys tematyczny Programów Operacyjnych realizowanych w Polsce	42
4.8. Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności	45
5. Rola sektora finansowego w obsłudze projektów realizowanych w ramach polityki regionalnej w Polsce	47
5.1. Współfinansowanie projektów	47
5.2. Prefinansowanie projektów	48
5.3. Szacowany rozmiar rynku finansowania projektów i udział banków w tym rynku	50
5.4. Oferta sektora banków komercyjnych w Polsce w zakresie obsługi beneficjentów pomocy strukturalnej	51
5.5. Obsługa bankowa projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z wykorzystaniem środków unijnych	52
5.6. Inicjatywy JEREMIE i JASPERS	53
5.7. Leasing w kontekście finansowania projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych	54
6. Fundusz Poręczeń Unijnych i pomoc strukturalna UE dla funduszy poręczeniowych w Polsce	55
6.1. Geneza powstania Funduszu Poręczeń Unijnych	55
6.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy zabezpieczeń udzielanych przez FPU	56
6.3. Pułapy poręczeń i gwarancji	57
6.4. Koszty pozyskania zabezpieczenia oraz ich kwalifikowalność	58
6.5. Zasilanie kapitałowe i zarządzanie FPU	59
6.6. Obecny budżet FPU i perspektywy rozwoju FPU	59
6.7. Pomoc strukturalna UE dla funduszy poręczeniowych w Polsce	60
7. Podsumowanie	62
8. Bibliografia	64

Spis tabel i wykresów

Tabela 1 Budżet polityki regionalnej w podziale na kategorie interwencji (w miliardach euro wg cen z 1999 r.)	12
Tabela 2 Podział wsparcia strukturalnego UE według krajów członkowskich i kategorii wsparcia w latach 2000-2006 (w milionach euro, zobowiązania wg cen z 2004 r.)	15
Tabela 3 Zakres finansowanie kategorii pomocy w ramach europejskiej polityki regionalnej w obecnym okresie programowania z wyszczególnieniem zastosowania poszczególnych funduszy	19
Tabela 4 Wyniki symulacji HERMIN: odchylenie rezultatów symulacji z NPR do symulacji bazowej bez NPR w procentach	40
Tabela 5 Alokacja środków na operacje strukturalne dla Polski	41
Tabela 6 Źródła finansowania NPR 2004-2006 (w mln euro)	47
Tabela 7 Banki komercyjne według ilości wystawionych promes/ udzielonych kredytów po trzech turach naboru wniosków w ramach Działania 2.3	50
Wykres 1 Alokacja środków unijnych na poszczególne SPO, ZPORR, Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności oraz Inicjatywy Wspólnotowe (w miliardach euro)	42

Wykaz najczęściej używanych skrótów

EBI	Europejski Bank Inwestycyjny
EFI	Europejski Fundusz Inwestycyjny
EFOiGR	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
FIOR	Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa
FPU	Fundusz Poręczeń Unijnych
FS	Fundusz Spójności
IW	Inicjatywa Wspólnotowa
KE	Komisja Europejska
NPR	Narodowy Plan Rozwoju
PO PT	Program Operacyjny Pomoc Techniczna
PW	Program Wspólnotowy
PWW	Podstawy Wsparcia Wspólnoty
SPO ROL	Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich
SPO RYBY	Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb
SPO RZL	Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich
SPO T	Sektorowy Program Operacyjny Transport
SPO WKP	Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw
UE-10	obejmuje dziesięć państw, które weszły do UE w maju 2004 r.
UE-15	obejmuje 15 państw członków UE, stan na kwiecień 2004 r.
UE-25	obejmuje wszystkich obecnych członków UE
WPR	Wspólna Polityka Rolna
ZPORR	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego

Streszczenie

Opracowanie jest próbą opisu istoty polityki regionalnej, prezentacji form pomocy strukturalnej, systemu wdrażania pomocy UE w Polsce oraz scharakteryzowania obszarów, w których banki komercyjne i inne podmioty rynku finansowego w Polsce zaangażowały się w politykę regionalną. W opracowaniu przedstawiono m.in.:

- istotę polityki regionalnej,
- ogólny zakres i cele realizacji polityki regionalnej w obecnym okresie programowania (2000-2006),
- instrumenty oraz mechanizmy finansowania polityki regionalnej tj. głównie fundusze strukturalne i Fundusz Spójności,
- system wdrażania pomocy regionalnej w Polsce w latach 2004-2006,
- rolę sektora finansowego w obsłudze projektów realizowanych w ramach polityki regionalnej w Polsce w zakresie finansowania i obsługi rozliczeniowej, ze szczególnym uwzględnieniem sektora bankowego,
- genezę powstania i zasady działania Funduszu Poręczeń Unijnych.

Słowa kluczowe:

polityka regionalna, polityka strukturalna, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Narodowy Plan Rozwoju, Podstawy Wsparcia Wspólnoty, Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny, Fundusz Poręczeń Unijnych, bankowość, EFRR, EFS, EFOiGR, FIOR, NUTS, ZPORR, SPO, Programy Wspólnotowe, kwalifikowalność, prefinansowanie, współfinansowanie, program operacyjny, UE.

Wprowadzenie

Jedną z najbardziej wymiernych finansowo korzyści wejścia Polski do Unii Europejskiej jest wyasygnowanie dla naszego kraju środków strukturalnych w ramach realizowanej przez UE polityki regionalnej. Uwzględniając bieżące ceny Polska ma szansę na transfery¹ z tytułu realizowania tej polityki w wysokości prawie 13 miliardów euro² (okres programowania 2004-2006³). Stopa absorpcji⁴ (wykorzystania) tych środków przesądzi o bilansie transferów finansowych pomiędzy Polską i UE tj. o tym czy kraj stanie się płatnikiem netto unijnego budżetu. Przede wszystkim jednak, zaabsorbowanie całości pomocy poprzez właściwe wdrożenie finansowanych programów pomocowych w ramach polityki regionalnej wpłynie w sposób istotny na wzrost gospodarczy naszego kraju⁵. Zgodnie z przewidywaniami wielu ekspertów sektor bankowy w Polsce został poważnie zaangażowany w realizację polityki regionalnej UE poprzez obsługę finansową i rozliczeniową beneficjentów pomocy strukturalnej w ramach realizowanych przez nich projektów.

Niniejsze opracowanie jest próbą opisu istoty polityki regionalnej, prezentacji form pomocy strukturalnej, systemu wdrażania pomocy UE w Polsce oraz scharakteryzowania obszarów, w których banki komercyjne i inne podmioty rynku finansowego w Polsce zaangażowały się w politykę regionalną. Przy opisie zakresu i zasad realizacji polityki regionalnej skupiono się na obecnym okresie programowania (2000-2006), ponieważ wyłącznie przyjęte w tym okresie rozwiązania rzutują na kształt obecnego systemu podziału pomocy regionalnej w Polsce, a praca w założeniach nie ma opisywać polityki regionalnej w kategoriach historycznych. Ponadto, w związku z ciągłą niepewnością co do szczegółowych rozwiązań systemowych, które zostaną przyjęte w nowym okresie programowania (2007-2013) zarówno na poziomie UE⁶, jak i w Polsce⁷, rozważania na temat przyszłego okresu programowania zostały w pracy celowo pominięte. Również z założenia nie ma tu rozważań na temat celowości polityki regionalnej oraz oceny sposobu jej realizacji. Wyjątek został poczyniony w rozdziale piątym przy zarysie opisu efektów realizacji Narodowego Planu Rozwoju

¹ Alokacja środków została oficjalnie potwierdzona ze strony KE [w:] Decyzja Komisji z dnia 22/VI/2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla pomocy strukturalnej Wspólnoty dla regionów spełniających kryteria Celu 1 w Polsce, Bruksela, 22/VI/2004, C (2004) 2092 final.

² Trudno ustalić dokładną kwotę alokacji pomocy w najbliższych latach, gdyż wartość niewykorzystanych środków w danym roku będzie urealniana (deflator we WE wynosi obecnie około 2% średniorocznie). Pierwotnie została ona ustalona w cenach z 1999 r. na poziomie 11 368,6 mln euro.

³ Okres programowania, nazywany również „perspektywą finansową” jest pojęciem tożsamym z okresem budżetowania. Nie ma on w przypadku budżetu UE charakteru cyklu rocznego co ma np. miejsce przy planowaniu większości budżetów państw członkowskich UE. Projektowanie budżetu unijnego, w ramach którego wydatkowane są środki na politykę regionalną ma cykl kilkuletniego planowania (około 5-7 lat z tendencją do wydłużania się). W ramach okresu programowania wysokość wydatków (w tym na politykę regionalną) i ich przeznaczenie jest ustalana dość sztywno i w zasadzie nie jest dopuszczana możliwość przesuwania środków pomiędzy krajami członkowskimi lub rodzajami pomocy regionalnej. Obecny okres programowania rozpoczął się w 2000 r. i zakończony zostanie w 2006 r. Kolejny obejmie lata 2007-2013. Dla dziesiątki nowych krajów członkowskich (UE-10) formalnie okres programowania rozpoczął się w maju 2004 r. wraz z wejściem do UE. W związku z tym w przypadku krajów UE-10 w opracowaniu używany będzie termin: okres programowania 2004-2006.

⁴ Stopę absorpcji należy rozumieć jako iloraz poziomu płatności (ang. *payments*) w stosunku do wysokości zobowiązań (ang. *commitments*). Płatności to efektywnie wypłacone środki pomocowe w danym okresie programowania (budżetowania) na rzecz kraju członkowskiego. Zobowiązania to maksymalny pułap środków pomocowych, które zostały przewidziane dla danego kraju w danym okresie programowania i o które ma prawo ubiegać się kraj członkowski po spełnieniu określonych warunków o charakterze formalnym, prawnym i finansowym.

⁵ Szerzej zob. Rozdział IV, Paragraf 4.4 Analiza skutków makroekonomicznych realizacji NPR.

⁶ Na temat rozwiązań dotyczących polityki regionalnej, które będą obowiązywały w przyszłym okresie programowania z punktu widzenia Komisji Europejskiej zob. Polityka spójności na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia: strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013. Publikacja dostępna na stronie: http://europa.eu.int/comm/regional_policy; na stronie znajdują się również projekty rozporządzeń dotyczących polityki regionalnej, które będą obowiązywać w przyszłym okresie programowania.

⁷ Na temat planowanych polskich rozwiązań, w szczególności projektów Programów Operacyjnych zob. (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Projekty+programow+2007-2013/>) oraz stronę Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (<http://www.mrr.gov.pl>).

Na temat debaty dotyczącej przyszłego budżetu UE i finansowania polityki regionalnej zob. Grosse (2004).

w polskiej gospodarce. Kwestie te bywają przedmiotem licznych kontrowersji, a próba rzetelnego opisu wykraczałby dalece poza dopuszczalną objętość tego opracowania. W pracy podano jednak odnośniki do najistotniejszych opracowań w tym zakresie.

W rozdziale pierwszym opisano istotę polityki regionalnej, krótko scharakteryzowano definicję regionu w świetle klasyfikacji wykorzystywanej przez KE, pokazano zróżnicowanie poziomu rozwoju regionów w UE w świetle najnowszych dostępnych danych oraz przedstawiono ogólny zakres i cele polityki regionalnej w obecnym okresie programowania (tj. Cele 1,2,3, Inicjatywy Wspólnotowe, Działania Innowacyjne, Wsparcie dla Rybołówstwa).

W rozdziale drugim przedstawiono podstawowe instrumenty finansowania polityki regionalnej tj. fundusze strukturalne. W związku z tym, jak ważne są te zagadnienia, jeśli chodzi o rozwiązania systemowe przyjęte w ramach obsługi finansowej beneficjentów pomocy w Polsce w rozdziale przedstawiono również podstawowe mechanizmy współfinansowania projektów ze środków strukturalnych (kwestie dotyczące kwalifikowalności kosztów oraz uwarunkowania wpływające na wysokość stóp dofinansowania projektów).

Rozdział trzeci został poświęcony w części Funduszowi Spójności, który niekiedy błędnie bywa klasyfikowany jako fundusz strukturalny. W rozdziale opisano także pozostałe źródła finansowania polityki regionalnej tj. Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Fundusz Inwestycyjny oraz Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Ponadto, przedstawiono w zarysie istotę Programów Wspólnotowych. Mimo że projekty finansowane z Programów Wspólnotowych często nie mają charakteru ściśle strukturalnego (w Polsce projekty te nie są doceniane) najpopularniejsze z nich zostały w pracy krótko scharakteryzowane. Za włączeniem charakterystyki PW do opracowania przemawiał również fakt, że w wybranych Programach Wspólnotowych mogą bezpośrednio uczestniczyć banki. Jeden z takich Programów (SME Finance Facility) został szerzej scharakteryzowany. W związku z faktem, że w ramach funduszy przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA) nie można już w zasadzie kontraktować projektów strukturalnych w Polsce, poświęcono im w rozdziale trzecim wyłącznie krótki akapit zamykający rozdział.

W rozdziale czwartym opisano system wdrażania pomocy regionalnej w Polsce w latach 2004-2006 tj. dokonano próby przełożenia teoretycznych informacji o zakresie pomocy i źródłach jej finansowania zaprezentowanych w rozdziałach pierwszym, drugim i trzecim na polskie realia społeczno-gospodarcze. Przedstawiono przede wszystkim Narodowy Plan Rozwoju oraz zarys Programów Operacyjnych realizowanych w Polsce tj. opisano zakres form pomocy i jej potencjalnych beneficjentów w naszym kraju. W rozdziale tym poczyniono też wspomniany już wyjątek odnośnie do oceny skutków realizowania polityki regionalnej i ze względu na wagę problemu przedstawiono analizę skutków makroekonomicznych realizacji polityki regionalnej w Polsce w latach 2004-2006.

W rozdziale piątym opisano rolę sektora finansowego przy obsłudze rozliczeniowej projektów realizowanych w ramach polityki regionalnej w Polsce. Przede wszystkim zaprezentowano systemowe rozwiązania przyjęte przy obsłudze beneficjentów pomocy UE przez banki komercyjne w Polsce. Ponadto, wychodząc poza rozważania dotyczące sektora bankowego pokazano rolę finansowania leasingowego jako jedną z możliwości – obok finansowania kredytowego lub poprzez emisję obligacji projektów. Scharakteryzowano również formułę Partnerstwa Publiczno Prywatnego w kontekście realizacji projektów i potencjalnego udziału banku w obsłudze. W rozdziale omówiono też krótko inicjatywy JEREMIE i JASPERS, które będą wdrażane w przyszłym okresie programowania.

W związku z tym, że Fundusz Poręczeń Unijnych współtworzyło wiele podmiotów systemu finansowego w Polsce i ma on szansę stać się jednym z istotniejszych ogniw w systemie obsługi finansowej beneficjentów, poświęcono mu odrębny, ostatni rozdział opracowania. W rozdziale tym szczegółowo opisano genezę powstania i zasady działania funduszu. Ponadto, odrębny paragraf poświęcono podmiotom rynku funduszy poręczeniowych, które w zasadzie – w przeciwieństwie do sektora bankowego – mogą być bezpośrednimi beneficjentami pomocy unijnej.

Dokonując przeglądu krytycznego literatury wykorzystanej w pracy należy podkreślić, że przy pisaniu opracowania fundamentalną zasadą było odwoływanie się przede wszystkim do do-

kumentów źródłowych dotyczących pomocy strukturalnej tj. rozporządzeń, wytycznych, decyzji oraz raportów opracowanych zarówno przez Komisję Europejską, jak i władze krajowe, odpowiedzialne za dystrybucję tej pomocy. W tym zakresie praca była zdecydowanie ułatwiona, ponieważ większość materiałów dostępna jest w Internecie⁸ lub w ramach bezpłatnych publikacji. W interesie zarówno Komisji Europejskiej, jak i polskich władz leży jak najszersze propagowanie informacji na temat pomocy regionalnej oraz oferowanych programów pomocowych⁹.

Ponadto, na rynku ukazało się już kilka monografii dotyczących polityki regionalnej i systemu jej wdrażania w Polsce. Na szczególną uwagę zasługują prace I. Pietrzyk, M. Grewińskiego, J. Szlachty oraz T.G. Grosse'a. Jednak żaden z polskich autorów nie pokusił się jeszcze o syntezę aktualnego stanu wiedzy na styku polityki regionalnej oraz szeroko rozumianego rynku obsługi finansowej projektów w Polsce. Szczegółowa bibliografia wykorzystana przy pisaniu opracowania została zamieszczona na końcu pracy (obejmuje wyłącznie pozycje bezpośrednio cytowane w pracy).

⁸ Szczegółowe przypisy zawierają odnośniki do stron www. W przypadkach, gdy link internetowy do dokumentu źródłowego był złożony lub bardzo długi, odnośnik dotyczy strony głównej, na bazie której należy wyszukać poprzez wyszukiwarkę cytowany dokument.

⁹ Por. Rozporządzenie Komisji nr 1159/2000 z 30 maja 2000 roku dotyczące akcji informacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez kraje członkowskie dotyczących realizacji funduszy strukturalnych (Dz.U. WE nr L 130 z 31.05.2000).

1

Polityka Regionalna UE

„Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych.”

(Wyciąg z preambuły do Traktatu Rzymskiego)

„W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów.”

(Artykuł 130A, Jednolity Akt Europejski)

1.1. Istota polityki regionalnej UE

Istota realizacji polityki regionalnej¹⁰ Unii Europejskiej zawiera się w zasadzie w dwóch powyższych cytatach pochodzących z fundamentalnych aktów dotyczących UE. Polityka regionalna UE polega bowiem na podejmowaniu systemowych działań mających w założeniach niwelować dysproporcje w poziomie rozwoju poszczególnych regionów stanowiących terytorium UE.

Podstawą teoretyczną tych działań stanowią są teorie ekonomiczne rozwoju regionalnego, w ramach których podejmowane są próby udowodnienia, że istnienie pokaźnych dysproporcji rozwojowych w obrębie zarówno kraju, jak i wspólnoty gospodarczej tworzonej przez kilka jednostek państwowych, wpływa niekorzystnie na osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego i społecznego danego kraju lub wspólnoty ekonomicznej państw. Według teorii znaczne dysproporcje oddziałują ujemnie zarówno na stopę wzrostu i poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów bogatych (nazywanych niekiedy „lokomotywnymi wzrostu”), jak i regionów najuboższych (w skrajnym przypadku postuluje się nawet istnienie zjawiska „negatywnej synergii”)¹¹. Podstaw empirycznych do prowadzenia unijnej polityki regionalnej należy doszukiwać się w efektach realizacji europejskiej polityki regionalnej i szczególnym nacisku Komisji Europejskiej na ocenę skuteczności prowadzonych działań¹². Nie bez znaczenia dla uzasadnienia prowadzenia polityki regionalnej UE i dokonywania pokaźnych transferów finansowych pomiędzy krajami i regionami ma również unijna koncepcja solidarności finansowej państw członkowskich postulowana m.in. w preambule Traktatu Unii Europejskiej.

Za zainicjowaniem realizowania polityki regionalnej w UE na szczeblu ponadnarodowym przemawiały pokaźne różnice w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich i skła-

¹⁰ Polityka regionalna nazywana bywa również niekiedy polityką strukturalną, a rzadziej polityką spójności (kohezji). W zasadzie te terminy mogą być traktowane jako synonimy i w taki sposób będą w niniejszej pracy używane. Wielu znawców problematyki rozwoju regionalnego różni jednak politykę strukturalną, która kładzie akcenty na przebudowę struktury gospodarczej danego regionu od polityki spójności, która koncentruje się na niwelowaniu dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów i osiągnięciu porównywalnych wskaźników ekonomiczno-społecznych takich jak np. poziom bezrobocia czy PKB.

¹¹ Przegląd wybranych koncepcji teoretycznych rozwoju regionalnego (teorie lokalizacji, (neo)klasyczne, polaryzacji, rozwoju „od dołu”, polityk strukturalnych) w kontekście polityki regionalnej UE zob. Głąbicka i Grewiński (2003), s. 17-30. Na temat programowania rozwoju regionalnego zob. Kudłacz (1999).

¹² Na temat ewaluacji działań pomocowych zob. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evaluation_en.htm

dowych regionów Wspólnoty w momencie jej tworzenia (lata 50.). Początkowo europejska polityka regionalna koncentrowała się na koordynowaniu działań strukturalnych podejmowanych przez rządy państw członkowskich. Zakres interwencji i metody prowadzenia polityki regionalnej stopniowo jednak ewoluowały¹³ do obecnego etapu tj. przyjęcia przez Komisję Europejską i wspólny unijny budżet pokaźnych zobowiązań finansowych związanych z realizacją polityki i zaangażowaniem KE¹⁴ w realizację polityki regionalnej w poszczególnych krajach członkowskich. Przełomowy dla europejskiej polityki regionalnej okazał się szczególnie koniec lat 80. (dokonana została tzw. Wielka Reformą Polityki Strukturalnej) i okresy programowania 1989-1993, 1993-1999 oraz obecny 2000-2006. Rosnąca ilość wyasygnowanych w tych okresach środków z budżetu UE potrzebnych do prowadzenia polityki regionalnej jest dobrym probierzem rosnącego znaczenia działań strukturalnych wśród innych rodzajów wspólnotowej polityki.

W okresie programowania 2000-2006 na politykę regionalną prowadzoną w krajach UE-25 przeznaczono ponad jedną trzecią całego budżetu Unii (ponad 213 miliardów euro – budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla UE-15 oraz prawie 22 miliardy euro dla UE-10)¹⁵. Polityka regionalna stanowi drugą pozycję budżetową po stronie wydatków unijnych tj. około 35% budżetu (po Wspólnej Polityce Rolnej, obejmującej prawie 40% całkowitego budżetu UE)¹⁶. Niewątpliwie, przy założeniu przełamania tradycyjnego oporu Francji przeciwko reformie WPR, polityka regionalna ma szansę stać się najważniejszą składową całościowo rozumianej polityki wspólnotowej z punktu widzenia wydatków budżetowych UE. Szczegółowe dane dotyczące budżetu wyasygnowanego na politykę regionalną w okresie programowania 2000-2006 zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1
Budżet polityki regionalnej w podziale na kategorie interwencji (w miliardach euro wg cen z 1999 r.)

Kategoria pomocy	Cel 1	Cel 2	Cel 3	IW Interreg	IW URBAN	IW EQUAL	IW Leader	Wsparcie Rybołówstwa	Fundusz Spójności	Ogółem
UE-15	137,800	22,040	24,050	4,875	0,700	2,850	2,020	1,106	18,000	213,441
UE-10	13,230	0,120	0,110	0,420	0,000	0,220	0,000	0,003	7,590	21,693
UE-25	151,030	22,160	24,160	5,295	0,700	3,070	2,020	1,109	25,590	235,134

Źródło: dane Komisji Europejskiej dostępne na stronie: http://www.eu.int/comm/regional_policy

1.2. Pojęcie regionu stosowane w europejskiej polityce regionalnej

Polityka strukturalna prowadzona jest w UE przede wszystkim na poziomie regionów¹⁷. Wydzielone są one na bazie opracowanych w latach 70. wytycznych unijnych tzw. Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NUTS, ang. *Nomenclature of territorial units for sta-*

¹³ Szerzej na temat ewolucji polityki regionalnej oraz kontekstu historycznego zob. Pietrzyk (2002), s. 62-152.

¹⁴ Ze strony Komisji Europejskiej za politykę regionalną odpowiada wydzielona organizacyjnie Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej (ang. *Regional Policy Directorate-General*). Strona internetowa Dyrekcji Generalnej ds. PR: http://www.eu.int/comm/dgs/regional_policy

¹⁵ Kwota pomocy regionalnej przeznaczona dla Polski w latach 2004-2006 stanowi ponad połowę wszystkich środków przeznaczonych dla dziesiątki nowych państw członkowskich. Jednak w związku z tym, że Polska, jak i dziewięć innych krajów dołączyła do Wspólnoty w połowie okresu programowania (rozpoczął się on w 2000 r.), środki przeznaczone dla naszego kraju w chwili obecnej są zdecydowanie niższe niż dla niektórych „starych” członków UE. Dokładna alokacja środków dla naszego kraju z tytułu realizacji polityki strukturalnej zostanie zaprezentowana w piątym rozdziale.

¹⁶ Naturalnie w KE i wśród krajów członkowskich również istnieją frakcje opowiadające się za przeniesieniem ciężaru realizowania i finansowania polityki regionalnej w większym zakresie na rządy poszczególnych krajów członkowskich i zmniejszenie tym samym zobowiązań KE.

¹⁷ Wyjątek stanowi tu przede wszystkim Fundusz Spójności stanowiący instrument finansowania wsparcia strukturalnego UE. Środki FS alokowane są na poziomie całych krajów członkowskich. Zasady działania FS oraz zakres tematyczny projektów, które mogą być dofinansowane z funduszu zostaną szerzej opisane w rozdziale trzecim.

tistics)¹⁸. Nomenklatura NUTS ma charakter pięciostopniowego podziału hierarchicznego regionów składowych UE, w ramach którego wyróżnia się trzy poziomy regionalne NUTS (I, II, III) i dwa poziomy lokalne NUTS (IV, V). KE pozostawia krajom członkowskim dużą dowolność w podziale terytoriów według nomenklatury NUTS, m.in. ze względu na istniejące podziały administracyjne, często wynikające z odległych historycznych uwarunkowań¹⁹. W związku z tym w różnych krajach unijnych wydzielone na określonym poziomie NUTS regiony odpowiadają różnym terytoriom i liczbie ludności. Uwzględniając fakt, że podział terytorium kraju i wyliczone dla danego obszaru i populacji wskaźniki ekonomiczno-społeczne rzutują na alokację ilościową i tematyczną pomocy regionalnej, zastosowane podziały są często przedmiotem licznych kontrowersji w Komisji Europejskiej. W praktyce najważniejsze znaczenie, jeśli chodzi o politykę regionalną ma podział na poziomie NUTS II. W przypadku Polski jednostkom wydzielonym na tym poziomie odpowiadają województwa²⁰.

1.3. Obszary analizy spójności terytorium UE i zróżnicowanie rozwoju regionów Wspólnoty

Poziom dysproporcji pomiędzy regionami składowymi mierzony jest przede wszystkim na dwóch poziomach: ekonomicznym (za pomocą korygowanego parytetem siły nabywczej wskaźnika PKB na mieszkańca regionu) oraz społecznym (głównie stopą bezrobocia w regionie). W polityce regionalnej znaczenie ma też analiza spójności terytorium UE na poziomie przestrzennym (najczęściej badana przy wykorzystaniu miernika ilości konsumentów w danym czasie w danym regionie oraz miernikach stopnia rozwoju sieci komunikacyjnych w różnych gałęziach transportu etc.)²¹. Ocena rozwoju regionu na tle innych regionów europejskich służy zdiagnozowaniu ewentualnego natężenia problemów opóźniających prawidłowy rozwój; wpływa na zakres tematyczny programów pomocowych inicjowanych w danym regionie oraz na wielkość transferów finansowych kierowanych do regionu z budżetu UE.

Pomimo kilkudziesięcioletniego okresu prowadzenia zarówno przez rządy poszczególnych państw, jak i programy Komisji Europejskiej polityki regionalnej w krajach członkowskich, różnice w poziomie rozwoju pomiędzy regionami pozostają znaczne²². Statystyki zdecydowanie pogorszyły rozszerzenie Unii Europejskiej w maju 2004 r. o dziesięć mniej zamożnych państw. Najnowsze dane pochodzące z 2003 r.²³ pokazują, że średni PKB na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej zależał się w przedziale o rozpiętości od 41% (Litwa) do 215% (Luksemburg). W dziesiątce nowych krajów UE (UE 10) wskaźnik ukształtował się poniżej 90% średniej unijnej. Nieco lepiej w ujęciu statystycznym wyglądają dysproporcje mierzone nie na poziomie krajów, ale regionów. W dziesiątce najlepiej prosperujących regionów²⁴ wskaźnik wyniósł 189%, a w dziesiątce najbiedniejszych ukształtował się na poziomie 36%²⁵. Ponad jedna czwarta europejskiej popu-

¹⁸ Na temat kryteriów podziału regionalnego oraz stosowanej skali podziału zob. szerz. Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS).

¹⁹ Podejmowane dotychczas przez KE próby unifikacji regionów nie przyniosły większych rezultatów. Szerzej zob. Żebrowska-Cielek: *Polityka ekonomiczna polskich regionów w Unii Europejskiej*. Publikacja dostępna na: <http://www.mpips.gov.pl/>

²⁰ Na temat podziału obszaru Polski zgodnie z wytycznymi NUTS zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NTS) (Dz.U. Nr 58, poz. 685 z późniejszymi zmianami).

²¹ Szerzej zob. podręcznik opracowany na zlecenie Komisji Europejskiej (December 2003): *The evaluation of socio-economic development*. Publikacja dostępna na: <http://www.evaled.info/>

²² Analizę nt. dysproporcji i przyczyn różnic w poziomie rozwoju w regionach Grecji, Włoch, Irlandii w kontekście prowadzonej polityki regionalnej zob. Grosse (2000).

²³ Cytowane dalej dane pochodzą [z:] *Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion*, Commission of the European Communities, Communication from the commission, Brussels, 17.5.2005, COM(2005) 192 final, {SEC(2005)632}, s. 3-6.

²⁴ Do dziesiątki najbogatszych regionów w UE należą głównie okręgi metropolitalne stolic państw. Należą do nich: Londyn Centralny (Wielka Brytania), Bruksela (miasto) (Belgia), Luksemburg, Hamburg (Niemcy), Paryż (Francja), Wiedeń (Austria), hrabstwa Berkshire, Buckinghamshire i Oxfordshire (Wielka Brytania), region Bolzano (Włochy), Sztokholm (Szwecja) oraz okrąg Oberbayern (Niemcy).

lacji żyje w regionach (64 regionów wydzielonych na poziomie NUTS II), w których wskaźnik ukształtował się poniżej poziomu 75%. Większość tych obszarów obejmuje praktycznie całe terytorium UE-10. W UE-15 najbiedniejsze regiony są najczęściej obszarami peryferyjnymi w stosunku do „centrum Europy” (południe Włoch i Hiszpanii, Grecja, Portugalia oraz byłe landy Niemieckiej Republiki Demokratycznej). Podobne dysproporcje w rozwoju są zauważalne, jeśli chodzi o spójność terytorium UE na poziomie społecznym i przestrzennym²⁶. W tabeli 2 przedstawiono podział wsparcia strukturalnego UE według krajów członkowskich i kategorii wsparcia w latach 2000-2006. Podział ten dobrze pokazuje problemy o charakterze strukturalnym w UE, uwzględniające wysokość wsparcia kierowaną do konkretnego kraju (w szczególności w ramach Celu 1).

1.4. Najważniejsze cele polityki regionalnej Unii Europejskiej

Najważniejszym celem polityki regionalnej UE w obecnym okresie programowania jest „promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych” (Cel 1 – regionalny). Regiony objęte Celem 1 to regiony wydzielone na poziomie NUTS II w państwach członkowskich, których PKB na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej jest niższy od 75% średniej dla Wspólnoty. Regiony te charakteryzuje:

- niski poziom inwestycji,
- wysoki poziom bezrobocia,
- słabo rozwinięty sektor usług,
- słabo rozwinięta infrastruktura.

W obecnym okresie programowania działaniami związanymi z osiągnięciem wspomnianego celu jest objętych około 50 regionów unijnych (UE-15), zamieszkałych przez 22% obywateli państw członkowskich UE i prawie wszystkie regiony w krajach UE-10 (za wyjątkiem Cypru oraz części regionów w Republice Czeskiej i na Słowacji). Na cel ten przeznaczono prawie 70% budżetu przewidzianego na prowadzenie polityki strukturalnej²⁷.

Drugi cel polityki regionalnej dotyczy „wspierania gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych” (Cel 2 – regionalny). Regiony objęte Celem 2 obejmują w szczególności obszary przechodzące zmiany społeczno-gospodarcze w sektorze przemysłowym i usługowym, upadające obszary wiejskie, obszary miejskie znajdujące się w trudnej sytuacji oraz objęte kryzysem obszary oparte na rybołówstwie. Problemy tych regionów dotyczą konieczności przeprowadzenia zmian w sektorach przemysłu i usług (zmiana proporcji, przeprofilowanie) oraz konieczności odejścia od tradycyjnych form produkcji rolnej. W regionach objętych działaniami związanymi z tym celem mieszka 18% obywateli UE-15 i przeznaczają na niego 11,5% budżetu funduszy strukturalnych. W nowych krajach członkowskich (UE-10) wsparcie dotyczące tego celu nie jest udzielane Cyprovi oraz części regionów Republiki Czeskiej i Słowacji.

²⁵ Do dziesiątki najbiedniejszych regionów w UE należą w znakomitej większości polskie województwa ze ściany wschodniej. Regiony te to: województwa Lubelskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie, Podlaskie, Świętokrzyskie, komitat Észak Magyarorság (Węgry), woj. Opolskie, komitat Eszág-Alföld (Węgry), region Východné Slovensko (Słowacja) oraz terytorium Łotwy traktowanej jako jeden makroregion.

²⁶ Szerzej na temat dysproporcji występujących na obszarze Wspólnoty zob. *Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and cohesion*, op. cit. oraz wcześniejsze Raporty Kohezyjne. Wszystkie publikacje dostępne są na: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/repot_en.htm

²⁷ Alokacja dotyczy wyłącznie funduszy strukturalnych, nie obejmuje środków Funduszu Spójności oraz innych instrumentów. Szerzej na ten temat w rozdziale drugim. Przypis dotyczy również przytaczanych kwot alokacji dla Celu 2 i 3.

Tabela 2

Podział wsparcia strukturalnego UE według krajów członkowskich i kategorii wsparcia w latach 2000-2006 (w milionach euro, zobowiązania wg cen z 2004 r.)

Kategoria pomocy ----- Państwo członkowskie	Cel 1	Cel 2	Cel 3	Wsparcie Rybołówstwa	Fundusz Spójności	Inicjatywy Wspólnotowe (*)	Ogółem
Austria	288	740	585	0	0	395	2 008
Belgia	690	486	817	33	0	231	2 257
Dania	0	199	397	221	0	92	909
Finlandia	1 008	541	442	33	0	280	2 304
Francja	4 201	6 569	5 013	254	0	1 155	17 192
Niemcy	22 035	3 776	5 057	121	0	1 775	32 765
Grecja	23 143	0	0	0	3 388	952	27 483
Irlandia	3 409	0	0	0	584	183	4 177
Włochy	24 424	2 749	4 129	110	0	1 294	32 707
Luksemburg	0	44	44	0	0	13	103
Holandia	136	861	1 866	33	0	719	3 615
Portugalia	21 010	0	0	0	3 388	741	25 139
Hiszpania	42 061	2 904	2 363	221	12 357	2 162	62 067
Szwecja	797	431	795	66	0	307	2 396
Wielka Brytania	6 902	5 068	5 046	132	0	1 061	18 209
<i>UE-15</i>	<i>150 104</i>	<i>24 367</i>	<i>26 553</i>	<i>1 226</i>	<i>19 717</i>	<i>11 361</i>	<i>233 328</i>
Cypr	0	28	22	0	54	6	110
R. Czeska	1 454	71	59	0	936	101	2 621
Estonia	371	0	0	0	309	15	695
Węgry	1 996	0	0	0	1 113	99	3 208
Łotwa	626	0	0	0	515	23	1164
Litwa	895	0	0	0	608	34	1537
Malta	63	0	0	0	22	4	89
Polska	8 276	0	0	0	4 179	355	12 810
Słowacja	1 041	37	45	0	571	64	1 758
Słowenia	238	0	0	0	189	30	457
<i>UE-10</i>	<i>14 960</i>	<i>136</i>	<i>126</i>	<i>0</i>	<i>8 495</i>	<i>731</i>	<i>24 448</i>

* W krajach UE-10 wdrażane są w obecnym okresie programowania wyłącznie Inicjatywy Wspólnotowe Interreg i Equal.
Źródło: dane Komisji Europejskiej dostępne na stronie: http://www.eu.int/comm/regional_policy

Trzeci cel dotyczy „wspierania, adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia” (Cel 3 – tematyczny). Pomoc finansowa kierowana w ramach tego celu do regionów nie objętych Celem 1 stanowi strategiczną podstawę wszelkich działań wspierających zasoby ludzkie na terytorium danego kraju, przy uwzględnieniu szczególnych cech każdego regionu. Na ten cel przeznaczona jest 12,3% budżetu funduszy strukturalnych (UE-15).

1.5. Inicjatywy wspólnotowe

Inicjatywy wspólnotowe są specyficznym instrumentem finansowania polityki regionalnej. Nie skupiają się na konkretnych regionach Unii, ale dotyczą Unii Europejskiej rozumianej jako całość. W związku z tym są one, w przeciwieństwie do programów krajowych²⁸, inicjowane głównie przez Komisję Europejską. Ich opracowywaniem zajmuje się głównie Komisja Europejska (poprzez poszczególne Dyrekcje Generalne) i kraje członkowskie, natomiast ich wdrażanie i koordynowanie odbywa się na poziomie krajowym. W związku z powyższym Inicjatywy Wspólnotowe uważane są za jedno z większych osiągnięć w dziedzinie integracji krajów tworzących Unię Europejską, jeśli chodzi o prowadzoną wspólnie politykę regionalną.

Inicjatywy Wspólnotowe po raz pierwszy pojawiły się w okresie programowania 1988-1993 w związku z wspomnianą Wielką Reformą Polityki Strukturalnej. W okresach programowania 1988-1993 oraz 1993-1999 Komisja Europejska zainicjowała kilkanaście programów. W okresie programowania 2000-2006 Komisja postanowiła, zgodnie z zasadą koncentracji²⁹, ograniczyć ilość funkcjonujących inicjatyw do czterech. Pozostawiono te programy, które okazały się najbardziej efektywne i najbardziej potrzebne z punktu widzenia całej Wspólnoty tj. inicjatywy Interreg, Urban oraz Leader. Ponadto, scalono zakres tematyczny kilku inicjatyw w ramach nowego kompleksowego programu – Equal³⁰.

Inicjatywy wspólnotowe są finansowane ze środków funduszy strukturalnych, ponieważ zadania, które realizują związane są z głównym celem polityki strukturalnej tj. osiągnięciem spójności społeczno-gospodarczej na poziomie regionów i państw tworzących UE. Każda inicjatywa jest finansowana wyłącznie ze środków jednego funduszu strukturalnego³¹. Inicjatywy Wspólnotowe realizowane są we wszystkich krajach UE-15³². W okresie programowania 2000-2006 na inicjatywy wspólnotowe przeznaczono 10 444 mln euro³³, co stanowi 5,35% budżetu funduszy strukturalnych (UE-15). W ramach budżetu Inicjatyw najwięcej środków przeznaczono na Hiszpanię (1 958 mln euro), natomiast największym beneficjentem (na głowę mieszkańca) okaże się najprawdopodobniej Grecja³⁴. W krajach UE-10 wdrażane są w obecnym okresie programowania wyłącznie Inicjatywy Wspólnotowe Interreg i Equal (całkowity budżet programów wynosi ponad 730 milionów euro).

²⁸ Programy krajowe to programy przygotowywane i realizowane samodzielnie przez kraje członkowskie UE, które są wyłącznie na etapie planowania uzgadniane z Komisją Europejską. Na programy tego typu wydawane jest zdecydowana większość unijnych środków strukturalnych (około 94%). W przypadku naszego kraju są to poszczególne Sektorowe Programy Operacyjne oraz Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, szerzej opisane w rozdziale 5.

²⁹ Zasada koncentracji jest jedną z ważniejszych zasad polityki regionalnej UE. W założeniach dotyczy ona koncentracji środków finansowych pochodzących z ograniczonych zasobów europejskiego budżetu. Środki te są przeznaczane na realizację priorytetowych celów w starannie wyselekcjonowanych regionach dotkniętych najpoważniejszymi problemami. Wybór tych regionów odbywa się na podstawie odpowiednio dobranych kryteriów (pod uwagę brane są przede wszystkim poziom zamożności państwa i regionu oraz znaczenie ich strukturalnych problemów). Poza zasadą koncentracji w ramach wdrażania polityki regionalnej obowiązują jeszcze zasady subsydiarności, koordynacji, programowania, partnerstwa, kompatybilności oraz dodatkowości. Szerzej na temat zasad zob. Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 161 z 26.06. 1999).

³⁰ Obejmuje ona zakresem przedmiotowym interwencji następujące inicjatywy, wdrażane w poprzednich okresach programowania: NOW, YOUTHSTART, HORIZON, INTEGRA oraz ADAPT.

³¹ Szerzej na temat funduszy strukturalnych zob. rozdział drugi.

³² Jedynym wyjątkiem jest Luksemburg. W tym kraju ze względu na osiągnięty wysoki poziom rozwoju społeczno-gospodarczego nie jest realizowana w okresie programowania 2000-2006 Inicjatywa Wspólnotowa Urban II.

³³ Wartość w cenach z 1999 r. W związku z nieznaczną inflacją faktyczne transfery środków na rzecz poszczególnych państw będą nieco większe (o kilka punktów procentowych). Przypis, jeśli nie zaznaczono inaczej, odnosi się do wszystkich wartości cytowanych w rozdziale.

³⁴ Jest to uzależnione od rzeczywistej stopy absorpcji środków unijnych w ramach realizowanych inicjatyw.

Poniżej zaprezentowane zostaną poszczególne inicjatywy (ich budżet oraz zakres tematyczny i geograficzny ich oddziaływania).

Inicjatywa wspólnotowa Interreg III³⁵

Inicjatywa wspólnotowa Interreg III jest jednym z najważniejszych programów zainicjowanych przez Komisję Europejską. Jej budżet (UE-15) w okresie programowania 2000-2006 stanowi prawie połowę wszystkich środków przeznaczonych dla czterech inicjatyw (4 875 mln euro). Głównym celem Inicjatywy jest promowanie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej. Ma to służyć zrównoważonemu rozwojowi i osiągnięciu większego stopnia spójności społeczno-ekonomicznego terytorium europejskiego. W związku z szerokim zasięgiem tematycznym i geograficznym tej inicjatywy, została ona podzielona na trzy komponenty Interreg III A, B oraz C, obejmujące odmienne rodzaje działań.

Interreg IIIA – Współpraca transgraniczna

Ten komponent Inicjatywy służy promocji współpracy transgranicznej pomiędzy regionami krajów członkowskich UE. Regiony uczestniczące we współpracy wydzielone są na poziomie NUTS III i obejmują one wewnętrzne i zewnętrzne granice lądowe i strefy morskie państw UE.

Interreg IIIB – Współpraca ponadnarodowa

W przypadku tego komponentu główny nacisk położony jest na promowanie transnarodowej współpracy pomiędzy władzami na szczeblu narodowym, regionalnym i lokalnym w celu uzyskania harmonijnego i zrównoważonego wzrostu oraz spójności przestrzennej pomiędzy krajami członkowskim, kandydackimi i innymi państwami graniczącymi z obszarem Wspólnoty.

Interreg IIIC – Współpraca międzyregionalna

Ten komponent inicjatyw ma wspierać współpracę międzyregionalną tak, aby ulegała zmniejszeniu dysproporcja pomiędzy stopniem rozwoju gospodarczego regionów składowych UE. Programy dotyczą szczególnie regionów zapóźnionych w rozwoju oraz przechodzących transformację gospodarczą³⁶.

Inicjatywa wspólnotowa Urban II

Budżet Inicjatywy Wspólnotowej Urban II w okresie programowania 2000-2006 wynosi 700 mln euro. Zakres tematyczny Inicjatywy obejmuje działania na rzecz ożywienia gospodarczego (rewitalizacji) obszarów miejskich i peryferii dotkniętych lub zagrożonych kryzysem (strukturalne bezrobocie, patologie społeczne etc.). W ramach budżetu Inicjatywy (UE-15) w okresie programowania 2000-2006 najwięcej środków przeznaczono na Niemcy (140 mln euro, programem objęto 10 obszarów miejskich), Wielką Brytanię (odpowiednio 117 mln euro/9 obszarów miejskich) oraz Włochy (odpowiednio 108 mln euro/8 obszarów miejskich)³⁷.

Inicjatywa wspólnotowa Equal

Inicjatywa Wspólnotowa Equal wdraża poprzez ponadnarodową współpracę nowe metody walki z wszelkimi formami dyskryminacji i nierównościami społecznymi związanymi z rynkiem pracy. Inicjatywa finansuje również programy związane z umożliwieniem integracji społecznej i zawodowej osobom ubiegającym się o azyl w krajach UE³⁸.

³⁵ Cyfra rzymska przy nazwach inicjatyw Interreg i Urban oraz znak + przy inicjatywie Leader oznaczają, że w danym okresie programowania stanowią one kolejną edycję programu.

³⁶ Szerzej zob. Communication from the commission to the member states of 28.4.00 laying down guidelines for a Community Initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory. INTERREG III; Structural policies and European territory. Cooperation without frontiers. European Commission. Luxembourg 2003.

³⁷ Szerzej zob. Communication from the commission to the member states of 28.4.00 laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighbourhoods in crisis in order to promote sustainable urban development. URBAN II; Partnership with the Cities. The URBAN Community Initiative. European Commission. Luxembourg 2003.

³⁸ Szerzej zob. Komunikat Komisji do państw członkowskich ustanawiający wytyczne dla Inicjatywy wspólnotowej EQUAL dotyczącej współpracy transnarodowej i promującej nowe środki zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy z 14 kwietnia 2001 roku (2000/C 127/02).

Inicjatywa wspólnotowa Leader+

Inicjatywa wspólnotowa Leader+ w okresie programowania 2000-2006 dysponuje budżetem (UE-15) w wysokości 2 020 mln euro. Działania w ramach programu Leader+ są inicjowane i przeprowadzane przez tzw. Lokalne Grupy Działania (LGD). W skład LGD wchodzi partnerzy społeczni i ekonomiczni sektora publicznego i prywatnego.

Środki strukturalne wydatkowane na projekty realizowane w ramach inicjatywy są alokowane w obszarach dotyczących:

- opracowywania pilotażowych, zintegrowanych, opartych na partnerstwie horyzontalnym strategii rozwoju obszarów wiejskich,
- wparcia współpracy międzyregionalnej i międzynarodowej,
- tworzenia sieci obszarów wiejskich w ramach Wspólnoty (obszary korzystające i niekorzystające ze środków Inicjatywy)³⁹.

1.6. Działania innowacyjne⁴⁰

Poza działaniami w ramach trzech celów priorytetowych oraz Inicjatyw Wspólnotowych polityka regionalna finansuje również odrębne przedsięwzięcia tzw. działania innowacyjne. Na działania innowacyjne przeznaczona jest niecałe 1% budżetu funduszy strukturalnych co stanowi około 1 mld euro. Działania te sprowadzają się do opracowywania nowych strategii rozwoju oraz przeprowadzania faz próbnych i testowania nowych typów projektów. Opracowywane strategie rozwoju oraz projekty znajdujące się w fazach pilotażowych, które uzyskują współfinansowanie, muszą się cechować wysokim stopniem innowacyjności. Środki unijne w tym przypadku stanowią zaplecze finansowania eksperymentów w poszczególnych regionach. W założeniach mają one służyć podnoszeniu konkurencyjności regionów oraz sprostaniu przez nie wymogom społeczeństwa informacyjnego.

Środki na działania innowacyjne pochodzą z funduszy strukturalnych. W okresie programowania 2000-2006 dla środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, wydatkowanych w ramach programów działań innowacyjnych wyznaczono następujące priorytety finansowania projektów: rozwój gospodarki regionalnej na bazie nowych osiągnięć nauki oraz innowacji technicznych; tzw. e-EuropeRegio, czyli wykorzystanie osiągnięć społeczeństwa informacyjnego w służbie rozwoju regionalnego oraz zrównoważony rozwój regionów i tożsamości regionalnej⁴¹.

1.7. Wsparcie rybołówstwa

Wsparcie to dotyczy finansowania działań związanych z sektorem rybołówstwa, głównie w regionach nieobjętych interwencjami w ramach Celu 1. Działania te pochłaniają nieco ponad 1 miliard budżetu przeznaczanego na działania strukturalne. W założeniach wsparcie to ma doprowadzić do trwałego poziomu równowagi między zasobami ryb, a ich wykorzystaniem, zwiększyć konkurencyjność przedsiębiorstw w sektorze rybołówstwa, ulepszyć system przetwórstwa ryb oraz przyczynić się do ożywienia gospodarczego na terenach, których egzystencja oparta jest na rybołówstwie.

³⁹ Szerzej zob. Commission notice to the member states of 14 April 2000 laying down guidelines for the Community initiative for rural development (Leader+).

⁴⁰ Działania innowacyjne nazywane bywają niekiedy akcjami innowacyjnymi bądź też środkami innowacyjnymi.

⁴¹ Szerzej zob. Inforegio: The regions and the new economy. Guidelines for innovative actions co-funded by the European Regional Development Fund 2000-2006.

2 Fundusze strukturalne

2.1. Fundusze strukturalne

Największe znaczenie w finansowaniu polityki regionalnej UE mają fundusze strukturalne. W obecnym okresie programowania istnieją cztery fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa. W tabeli przedstawiono zakres finansowania różnych kategorii pomocy w ramach europejskiej polityki regionalnej w obecnym okresie programowania (przedstawionych w rozdziale pierwszym) z wyszczególnieniem zastosowania poszczególnych funduszy.

Tabela 3

Zakres finansowanie kategorii pomocy w ramach europejskiej polityki regionalnej w obecnym okresie programowania z wyszczególnieniem zastosowania poszczególnych funduszy

Kategoria pomocy	Stosowany instrument finansowania
Cel 1	EFRR, EFS, EFOiGR, IFOR
Cel 2	EFRR, EFS
Cel 3	EFS
IW Interreg	EFRR
IW URBAN	EFRR
IW EQUAL	EFS
IW Leader	EFOiGR
Wsparcie rybołówstwa	FIWR
Działania innowacyjne	EFRR, EFS, IFOR

Źródło: opracowanie własne.

2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)⁴²

EFRR (ang. *European Regional Development Fund*, ERDF) został utworzony w 1975 r. Jego powstanie jest przede wszystkim konsekwencją wejścia do WE Wielkiej Brytanii, która chciała dzięki EFRR zrekompensować sobie wkład do wspólnego budżetu Unii i niemożność znacznego wykonywania transferów związanych ze Wspólną Polityką Rolną. Niemały wpływ na utworzenie funduszu miały również naciski Włoch oraz Irlandii. Powstanie EFRR jest utożsamiane z rozpoczęciem przez Komisję Europejską realizacji aktywnej polityki regionalnej⁴³.

⁴² Zasady działania EFRR i zakres interwencji funduszu reguluje Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1783 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (1783/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 213 z 13.08.1999).

⁴³ Szerzej na temat genezy powstania i ewolucji funkcjonowania EFRR oraz kontekstu historycznego zob. Pietrzyk (2002), s. 76-92.

W obecnym okresie programowania EFRR jest funduszem o największym budżecie, skierowanym na działania strukturalne. Ze środków EFRR finansowane są interwencje w ramach Celu 1 i 2, a także Inicjatywy Wspólnotowe Interreg III oraz Urban. W podstawowych założeniach EFRR ma przyczynić się do realizacji art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską tj. ma na celu zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz niwelowanie zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich. EFRR dąży do osiągnięcia tego celu poprzez promowanie rozwoju i przekształceń strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju oraz gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów, na których występują trudności strukturalne.

Zakres tematyczny interwencji EFRR jest niezwykle szeroki i obejmuje:

- a. inwestycje w sektorze produkcji, mające na celu tworzenie i ochronę stałych miejsc pracy;
- b. inwestycje w infrastrukturę;
- c. rozwój potencjału endogenicznego środkami, które wspierają lokalny rozwój i inicjatywy zatrudnienia oraz działalność małych i średnich przedsiębiorstw; zalicza się do nich:
 - pomoc w prowadzeniu przedsiębiorstw, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania, badań rynku oraz badań i usług wspólnych dla kilku przedsiębiorstw,
 - finansowanie transferu technologii, włącznie z gromadzeniem i upowszechnianiem informacji, finansowaniem wdrażania innowacji w przedsiębiorstwach, budowaniem więzi między przedsiębiorstwami a placówkami naukowymi,
 - poprawa dostępu przedsiębiorstw do środków finansowych i pożyczek poprzez tworzenie i rozwój właściwych instrumentów finansowych,
 - bezpośrednia pomoc inwestycyjna,
 - zapewnienie właściwej infrastruktury sprzyjającej lokalnemu rozwojowi i polityce zatrudnienia,
 - pomoc dla instytucji świadczących w regionie usługi w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.

Ponadto, ze środków EFRR wspiera się:

- rozwój środowiska produkcyjnego, szczególnie w celu podniesienia konkurencyjności i trwałości inwestycji przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich oraz w celu zwiększenia atrakcyjności regionów, szczególnie poprzez poprawę standardów infrastruktury;
- badania, służące wprowadzaniu nowych technologii i innowacji oraz wzmocnieniu badań i technologicznych zdolności, przyczyniających się do rozwoju regionalnego;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego;
- rozwój turystyki i inwestycji kulturalnych, łącznie z ochroną dziedzictwa kulturalnego i naturalnego (z zastrzeżeniem, że tworzone są w związku z tym stałe miejsca pracy);
- ochronę i rozwój środowiska naturalnego, w szczególności mając na względzie zasady ochrony i działania zapobiegawcze wspierające rozwój gospodarczy, czyste i efektywne korzystanie z energii oraz rozwój odnawialnych źródeł energii;
- równość kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia, głównie poprzez zakładanie przedsiębiorstw oraz poprzez infrastrukturę lub usługi umożliwiające godzenie życia rodzinnego i zawodowego;
- ponadnarodową, przygraniczną i międzyregionalną współpracę w zakresie trwałego rozwoju regionalnego i lokalnego.

2.3. Europejski Fundusz Społeczny (EFS)⁴⁴

EFS (ang. *European Social Fund*, ESF) powstał na mocy Traktatu ustanawiającego EWG w 1958 r. Jednak po raz pierwszy wykorzystano go w 1960 r. Jest funduszem, który wspiera i uzupełnia działania państw członkowskich, związane z rozwojem rynku pracy i zasobów ludzkich⁴⁵. Ze środków funduszu wspierane są działania naprawcze w ramach Celów 1, 2, 3 oraz Inicjatywa Wspólnotowa Equal. Fundusz wspiera działania zmierzające do zapobiegania i zwalczania bezrobocia oraz rozwoju zasobów ludzkich i społecznej integracji rynku pracy w celu sprzyjania wysokiemu poziomowi zatrudnienia, równości mężczyzn i kobiet, trwałego rozwoju oraz spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Fundusz wspiera działania podejmowane zgodnie z Europejską Strategią na rzecz Zatrudnienia⁴⁶ i corocznych wytycznych odnośnie do zatrudnienia.

Obecnie Fundusz zajmuje się:

- rozwijaniem i wspieraniem aktywnego rynku pracy w celu zwalczania i zapobiegania bezrobociu, przeciwdziałaniem, zarówno w stosunku do kobiet, jak i mężczyzn, długotrwałemu bezrobociu, powrotem osób długotrwale bezrobotnych na rynek pracy oraz wspomaganie wchodzenia na rynek pracy młodych ludzi i osób podejmujących zatrudnienie po przerwie;
- wspieraniem zasady równych szans dla wszystkich w dostępie do rynku pracy, ze szczególnym uwzględnieniem osób narażonych na społeczne wykluczenie;
- wspieraniem i rozwijaniem edukacji i doradztwa jako elementów polityki kształcenia ustawicznego oraz ułatwianiem dostępu do rynku pracy;
- wspieraniem wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej; rozwijaniem przedsiębiorczości i warunków ułatwiających tworzenie nowych miejsc pracy oraz podnoszeniem kwalifikacji i rozwijaniem potencjału ludzkiego w dziedzinie badań, nauki i technologii;
- tworzeniem szczególnych środków zwiększających dostęp kobiet do rynku pracy i ich uczestnictwo w nim, z uwzględnieniem awansu zawodowego, dostępu do nowych możliwości zawodowych i rozpoczynania własnej działalności gospodarczej oraz ograniczania nierównego traktowania kobiet na rynku pracy.

Pomoc ze środków funduszu służy wspieraniu:

- edukacji i kształcenia zawodowego – w tym również kształcenia zawodowego stanowiącego ekwiwalent obowiązku szkolnego, czyli praktyk zawodowych, szkoleń wstępnych, w szczególności dających i podnoszących podstawowe kwalifikacje, rehabilitacji przez zatrudnienie. Fundusz wspiera również działania poprawiające zdolność zatrudnienia na rynku pracy oraz doradztwo i kształcenie ustawiczne;
- zatrudnienia i pracy na własny rachunek;
- badań, nauki i technologii, kształcenia podyplomowego oraz kształcenia kadry zarządzającej i technicznej w instytucjach badawczych i przedsiębiorstwach;
- rozwoju nowych źródeł zatrudnienia, z uwzględnieniem ekonomii społecznej (Trzeci System);

⁴⁴ Zasady działania EFS i zakres interwencji funduszu reguluje Rozporządzenie Rady UE nr 1784 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (1784/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 213 z 13.08.1999).

⁴⁵ Szerzej na temat genezy powstania i ewolucji funkcjonowania EFS oraz kontekstu historycznego zob. Grewiński (2001).

⁴⁶ Polityka zatrudnienia jest relatywnie nową polityką, którą stara się koordynować Unia Europejska. W listopadzie 1997 r. podczas Szczytu Luksemburskiego przyjęto Traktat Amsterdamski w którym stworzono podstawę do sformułowania Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Jej główne cele obejmują obecnie: pełne zatrudnienie, poprawę jakości i produktywności pracy oraz wzmocnienie spójności społecznej i integracji. Szerzej zob. Wytyczne Polityki Zatrudnienia dla państw członkowskich. Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2003 r. (2003/578/EC) (Dz. U. WE nr L 197/13 z dn. 5.8.2003).

- kształcenia, edukacji i zdobywania kwalifikacji, w tym kształcenia nauczycieli, instruktorów i kadry oraz dostępu pracowników do kształcenia i kwalifikacji;
- modernizacji i większej wydajności służb zajmujących się zatrudnieniem;
- powiązań między światem pracy a edukacji, między kształceniem a instytucjami badawczymi;
- rozwoju, w miarę możliwości, systemów przewidywania zmian w zatrudnieniu i potrzebnych kwalifikacjach, szczególnie w związku z nowymi formami pracy i organizacji pracy oraz potrzebą pogodzenia życia rodzinnego z zawodowym, a także umożliwienia starszym pracownikom możliwości spełnienia się w pracy, aż do emerytury. Jednakże, nie obejmuje to finansowania projektów wcześniejszego przechodzenia na emeryturę;
- świadczenia usług dla beneficjentów, w tym zapewnienia opieki i udogodnień podopiecznym; a także działań wspierających rozwój społeczno – oświatowego w celu ułatwienia włączenia do rynku pracy oraz podnoszenie świadomości, informację i reklamę.

2.4. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR)⁴⁷

EFOiGR (ang. *European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, EAGGF*) powstał podobnie jak EFS na mocy Traktatu ustanawiającego EWG w 1958 r. Dysponuje największym budżetem, ponieważ posiada dwie sekcje, które zostały wydzielone w 1959 r. Sekcja Gwarancji finansuje Wspólną Politykę Rolną (ang. *Common Agriculture Policy*)⁴⁸, która w zasadzie nie ma charakteru strukturalnego. Za finansowanie polityki strukturalnej odpowiedzialna jest Sekcja Orientacji EFOiGR. Ze środków EFOiGR finansowane są działania w ramach Celu 1 oraz Inicjatywa Wspólnotowa Leader+. Celem priorytetowym działań strukturalnych przeprowadzonych przez fundusz jest wspieranie rozwoju i strukturalnego dopasowania regionów opóźnionych poprzez poprawę efektywności struktur produkcji, przetwórstwa i marketingu produktów rolnych i leśnych oraz rozwijanie potencjału lokalnego na obszarach wiejskich.

Projekty realizowane dzięki środkom EFOiGR dotyczą wspierania rozwoju obszarów wiejskich i są związane z działalnością gospodarki rolnej i jej przekształcaniem. Mogą dotyczyć:

- poprawy struktur gospodarstw rolnych i struktur służących przetwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu produktów rolnych,
- przekształcania i reorientacji potencjału produkcji rolniczej, wprowadzenia nowych technologii i poprawy jakości produktów,
- promocji produkcji innej niż produkcja żywności,
- trwałego rozwoju lasów,
- zróżnicowania działalności w celu wprowadzenia uzupełniających bądź alternatywnych form działalności,
- utrzymania i wzmocnienia żywych struktur społecznych na obszarach wiejskich,
- rozwoju działalności gospodarczej, utrzymania i tworzenia miejsc pracy w celu zapewnienia lepszego wykorzystania istniejącego potencjału,
- poprawy warunków pracy i życia,
- utrzymania i promocji niskonakładowych systemów gospodarki rolnej,

⁴⁷ Zasady działania EFOiGR i zakres interwencji funduszu reguluje Rozporządzenie Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR), zmieniające oraz uchylające pewne rozporządzenia (1257/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 160 z 26.06.1999).

⁴⁸ Z sekcji gwarancji finansowane są skupy interwencyjne produktów rolnych, dopłaty do eksportu etc. Szczegółowo na temat WPR zob. Jurcewicz, Kozłowska, Tomkiewicz (2004).

- zachowania i promocji środowiska przyrodniczego oraz propagowania zrównoważonego rolnictwa przestrzegającego wymagania w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego,
- zlikwidowania nierówności płci i promowania polityki równych szans dla kobiet i mężczyzn, w szczególności poprzez wspieranie projektów zainicjowanych i wdrażanych przez kobiety.

Pomoc ze środków EFOiGR w praktyce przybiera formy:

- wspierania inwestycji w gospodarstwach rolnych,
- pomocy młodym rolnikom w celu ułatwienia im startu w rolnictwie,
- wsparcia szkoleń zawodowych rolników i innych osób zaangażowanych w działalność rolna lub leśną,
- pomocy w przypadku wcześniejszego przechodzenia na emeryturę w rolnictwie,
- wsparcia obszarów znajdujących się w mniej korzystnej sytuacji i obszarów podlegających ograniczeniom ze strony środowiska,
- wsparcia metod produkcji rolniczej zaprojektowanych w celu ochrony środowiska i utrzymania terenów wiejskich (agro-środowisko),
- wsparcia inwestycji tak, aby poprawić i racjonalizować przetwórstwo i sprzedaż produktów rolnych,
- wsparcia leśnictwa.

2.5. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR)⁴⁹

FIOR (ang. *Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIOR*) powstał względnie niedawno – w 1993 r. w ramach tzw. Małej Reformy funduszy strukturalnych. Istotny wpływ na powstanie funduszu miały starania kilku krajów unijnych z mocno rozwiniętym sektorem rybołówstwa. Ze środków Instrumentu wspierane są działania dotyczące Celu 1. Środki funduszu mają w założeniach przyczynić się do:

- osiągnięcia trwałej równowagi pomiędzy zasobami rybnymi i ich eksploatacją,
- wzmocnienia konkurencyjności struktur oraz rozwój ekonomicznie stabilnych przedsiębiorstw w sektorze,
- poprawy zaopatrzenia rynku oraz wzrost wartości produktów rybołówstwa i kultur wodnych,
- ożywienia gospodarczego obszarów uzależnionych od rybołówstwa i kultur wodnych.

Ze środków funduszu są finansowane działania dotyczące następujących obszarów:

- odnowy floty oraz modernizacji jednostek połowowych,
- dostosowywania połowów do zasobów połowowych,
- wspólnych przedsiębiorstw,
- połowów przybrzeżnych na małą skalę,
- środków społeczno-ekonomicznych,
- ochrony zasobów rybnych na wodach przybrzeżnych,
- kultur wodnych,

⁴⁹ Zasady działania FIOR i zakres interwencji funduszu reguluje Rozporządzenie Rady nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. dotyczące Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (1263/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 16 z 26.06.1999).

- wyposażenia portów rybackich,
- przetwórstwa i marketingu produktów rybołówstwa i kultur wodnych,
- znajdowania i promowania nowych rynków zbytu,
- operacji podejmowanych przez przedstawicieli branży,
- czasowego zawieszenia działalności i rekompensaty finansowe,
- działań innowacyjnych i pomocy technicznej.

2.6. Podstawowe zasady i mechanizmy współfinansowania inwestycji ze środków funduszy strukturalnych

2.6.1. Stopa współfinansowania projektów

Stopa współfinansowania projektów realizowanych przez beneficjentów pomocy strukturalnej UE uzależniona jest od wielu czynników o charakterze obiektywnym i subiektywnym. Różnicowanie stawek współfinansowania projektów zależy⁵⁰ przede wszystkim od: znaczenia problemów, które mają być dzięki interwencji funduszy strukturalnych zneutralizowane lub ograniczone, zamożności kraju członkowskiego i jego ogólnej sytuacji budżetowej (zdolności do realizowania polityki strukturalnej finansowanej ze środków własnych i możliwości współfinansowania programów pomocowych UE ze środków budżetowych), realizacji celów istotnych z punktu widzenia Komisji Europejskiej (głównie tzw. polityk horyzontalnych dotyczących równości kobiet i mężczyzn oraz ochrony i poprawy stanu środowiska), optymalnego wykorzystywania środków publicznych i prywatnych przy określaniu źródeł finansowania projektów (maksymalnego zastępowania środków publicznych przez środki prywatne), potencjalnego zysku generowanego przez projekt.

W praktyce powyższe wytyczne oznaczają, że stopa współfinansowania projektów uzależniona jest od typu beneficjenta (np. przedsiębiorca, Jednostka Samorządu Terytorialnego), charakteru projektu, który jest realizowany (np. projekt infrastrukturalny, szkoleniowy), jego lokalizacji przestrzennej (region geograficzny, w którym jest przeprowadzany) oraz instrumentu finansowego wspierającego przedsięwzięcie ze strony UE (określony fundusz strukturalny). Wkład Funduszy Strukturalnych do projektów stanowi:

- maksimum 75% całkowitego, kwalifikującego się kosztu i, w zasadzie, przynajmniej 50% kwalifikujących się wydatków publicznych w przypadku działań realizowanych w regionach objętych Celem 1. Jeżeli regiony są położone w państwie członkowskim objętym przez Fundusz Spójności, wkład Wspólnoty może w wyjątkowych i należyście uzasadnionych przypadkach wzrosnąć maksymalnie do 80% całkowitego, kwalifikującego się kosztu i maksymalnie do 85% całkowitego, kwalifikującego się kosztu w przypadku najbardziej oddalonych regionów i wysp greckich, których gorsza sytuacja wynika z odległego położenia;
- maksimum 50% całkowitego, kwalifikującego się kosztu i, w zasadzie, przynajmniej 25% kwalifikujących się wydatków publicznych w przypadku działań realizowanych w obszarach objętych Celem 2 lub 3.

2.6.2. Kwalifikowalność wydatków w ramach funduszy strukturalnych

Koszty realizacji wszystkich projektów finansowanych z funduszy strukturalnych można podzielić na dwie kategorie: koszty kwalifikowane i niekwalifikowane. Koszty kwalifikowane to ta grupa kosztów, którą w określonej części finansuje KE. Koszty niekwalifikowane nie mogą być w żad-

⁵⁰ Zob. artykuł 29; punkt 1 Rozporządzenia Rady (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999, op. cit.

nej części sfinansowane ze środków pomocowych⁵¹. Do „klasycznych” kosztów niekwalifikowanych wyróżnionych przez KE należą między innymi: odsetki od debetu, opłaty od transakcji finansowych, prowizje i ryzyko różnic kursowych oraz inne wydatki finansowe (w praktyce prawie wszelkie koszty związane z obsługą finansową projektów), podatek VAT (z wyjątkiem przypadku, gdy beneficjent pomocy nie jest płatnikiem tego podatku); grzywny, kary finansowe oraz wydatki związane ze sporami sądowymi⁵².

⁵¹ Ogólny podział kosztów został określony w: Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003.

⁵² Kwestie kwalifikowalności kosztów generowanych przez projekty beneficjentów funduszy strukturalnych są poza cytowanym rozporządzeniem doprecyzowywane w szeregu aktów prawnych krajów członkowskich oraz w podręcznikach wdrażania i szczegółowych wytycznych dla beneficjentów. Na temat kwalifikowalności kosztów w ramach poszczególnych funduszy strukturalnych np. dla EFRR zob. Kwalifikowalność wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Wytyczne, Ministerstwo Gospodarki i Pracy (2004).

Dokument dostępny na: www.fundusze-strukturalne.gov.pl

3

Fundusz Spójności i inne źródła
finansowania polityki regionalnej UE

3.1. Fundusz Spójności w UE

Fundusz Spójności (ang. *Cohesion Fund*), zwany niekiedy kohezyjnym, nie jest funduszem strukturalnym w pełnym tego słowa znaczeniu. Jego cechy jakościowe i specyfika wykorzystywania jego środków pozwalają jednak zaliczyć go, obok funduszy strukturalnych, do grupy najważniejszych instrumentów finansowania unijnej polityki spójności.

Fundusz Spójności jest stosunkowo nowym narzędziem realizacji polityki strukturalnej. Powstał w 1994 r.⁵³ na mocy zapisów Traktatu o Unii Europejskiej (art. 161 ex 130 d). Państwa członkowskie zdecydowały się go powołać⁵⁴, mając na uwadze niwelowanie różnic i dysproporcji pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych krajów Wspólnoty. U podstaw ustanowienia funduszu leżała chęć wsparcia najbiedniejszych krajów unijnych w zakresie inwestycji infrastrukturalnych (transport i ochrona środowiska). Środki z Funduszu Spójności miały przede wszystkim pomóc biedniejszym członkom Unii w osiągnięciu spójności ekonomicznej z bogatszymi państwami w zakresie infrastrukturalnym. Fundusz, dzięki wysokiej stopie współfinansowania inwestycji ze środków unijnych, miał również odciążyć budżety narodowe państw-beneficjentów funduszu. Dzięki temu państwa te zostały wsparte w podejmowanych przez siebie wysiłkach osiągnięcia kryteriów konwergencji⁵⁵, co tym samym umożliwiłoby im uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej⁵⁶.

Dystrybucja środków Funduszu Spójności, w odróżnieniu od funduszy strukturalnych⁵⁷, odbywa się na poziomie całych państw UE. Podstawowe kryterium kwalifikowania się kraju do korzystania z Funduszu Spójności ma charakter obiektywny i zależy przede wszystkim od poziomu rozwoju gospodarczego danego państwa. Stopień ten mierzony jest relatywnym poziomem produktu

⁵³ Pierwotnie, zgodnie z zapisami Traktatu z Maastricht, Fundusz miał powstać do końca 1993 r. Jednak w związku z kłopotami z ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej w niektórych krajach unijnych, jego powołanie w tym terminie okazało się niemożliwe. W związku z opóźnieniami uruchomiono jednak w międzyczasie (1 kwietnia 1993 r.) Finansowy Instrument Kohezji. Miał on charakter pilotażowy i tymczasowy (funkcjonował do 26 maja 1994 r.). Instrument dysponował budżetem 1,5 mld ECU. Zakres jego interwencji pokrywał się z działaniami samego Funduszu Spójności, który formalnie powołany został na mocy Rozporządzenia Rady UE nr 1164 z 16 maja 1994 r. w sprawie Funduszu Spójności (1164/1994/WE).

⁵⁴ Dokładne ustalenia odnośnie zasad zostały poczynione już w 1992 r. podczas posiedzeń Rady UE w Lizbonie (czerwiec 1992) i Edynburgu (grudzień 1992).

⁵⁵ Progowe makroekonomiczne kryteria wprowadzone do Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (art. 109j) na mocy Traktatu o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. (Traktatu z Maastricht), umożliwiające państwu uczestnictwo w Unii Gospodarczej i Walutowej wraz z dostępem do obszaru euro. Ustanowione kryteria dotyczą polityki fiskalnej i pieniężnej. Po pierwsze, roczny deficyt budżetowy danego państwa nie może przekraczać 3% jego PKB, a dług publiczny danego państwa nie może przekraczać 60% PKB. Po drugie, inflacja nie może być wyższa niż 1,5 punktu procentowego od średniej w trzech państwach unijnych o najniższej stopie inflacji, a długookresowe stopy procentowe nie mogą przekraczać więcej niż 2 punkty procentowe od średniej odpowiednich stóp procentowych w trzech państwach unijnych, które osiągnęły najlepsze wyniki w zakresie stabilizacji cen (najniższy poziom inflacji). Ponadto bank centralny kraju, który pragnie przystąpić do UGW powinien charakteryzować się niezależnością, a kurs waluty państwa powinien być stabilny przez przynajmniej dwa lata poprzedzające przystąpienie kraju do UGW.

⁵⁶ Zgodnie z założeniami, wszystkie kraje korzystające z Funduszu Spójności wstąpiły do Unii Gospodarczej i Walutowej. Hiszpania, Irlandia i Portugalia zostały włączone do UGW podczas szczytu w Brukseli w maju 1998 r. natomiast Grecja dołączyła do grupy dwa lata później. Z dniem 1 stycznia 2002 r. wszystkie wspomniane kraje zastąpiły swoje waluty narodowe przez euro. Naturalnie nie można jednak osiągnięcia przez te kraje kryteriów konwergencji upatrywać wyłącznie we wsparciu ze strony Funduszu Spójności.

⁵⁷ W rozdziale pierwszym określono, że fundusze strukturalne dystrybuowane są na poziomie poszczególnych regionów UE (najczęściej na poziomie jednostek statystycznych NUTS 2 lub NUTS 3). To jedna z najistotniejszych różnic pomiędzy Funduszem Spójności i funduszami strukturalnymi, świadcząca o jego specyfice.

krajowego brutto (PKB) na mieszkańca (per capita), korygowanego parytetem siły nabywczej odnoszonym do średniej unijnej. Za wartość progową kwalifikowania się danego państwa do uzyskania pomocy z Funduszu Spójności przyjęto poziom 90% średniej unijnej (UE-15 lub UE-25). Przy alokacji środków⁵⁸ bierze się również pod uwagę powierzchnię kraju oraz czynniki społeczno-ekonomiczne np. deficyty w obszarze rozwoju infrastruktury danego kraju. Ponadto kraj, który ubiega się o objęcie finansowaniem przez Fundusz Spójności musi przedłożyć Radzie Unii Europejskiej program, w którym przedstawi plan osiągnięcia kryteriów konwergencji.

W momencie powstania Funduszu Spójności, w okresie programowania 1993-1999 do korzystania ze środków funduszu zakwalifikowały się cztery kraje⁵⁹: Irlandia, Grecja, Hiszpania oraz Portugalia. W okresie programowania 2000-2006 po ponownym zweryfikowaniu kryteriów pomocy dla wspomnianej czwórki krajów została utrzymana. W pierwszym okresie programowania 1993-1999, w którym funkcjonował Fundusz Spójności jego budżet wyniósł 15,15 mld ECU⁶⁰. Największym beneficjentem Funduszu w wartościach bezwzględnych okazała się Hiszpania (ponad połowa całego budżetu), natomiast w przeliczeniu na głowę mieszkańca – Irlandia. W obecnym okresie programowania (2000-2006) budżet Funduszu Spójności (UE-15) został ustalony na poziomie 18 miliardów euro⁶¹, a dla UE-10 w wysokości 8,5 miliarda euro⁶².

3.2. Zakres przedmiotowy interwencji Funduszu Spójności

Jak wspomniano wcześniej, zakres przedmiotowy interwencji Funduszu Spójności obejmuje współfinansowanie inwestycji w zakresie infrastruktury (transport i ochrona środowiska)⁶³. Środki Funduszu Spójności dzielone są po połowie na inwestycje w infrastrukturę transportową i inwestycje związane z ochroną środowiska naturalnego⁶⁴.

W przypadku infrastruktury transportowej środki Funduszu Spójności mogą współfinansować inwestycje związane z⁶⁵:

- liniami kolejowymi;
- drogami krajowymi;
- drogami regionalnymi;
- drogami ekspresowymi i autostradami;

⁵⁸ Wysokość transferów na rzecz państwa członkowskiego ze środków funduszy strukturalnych w połączeniu z pomocą otrzymaną z Funduszu Spójności nie powinna przekroczyć 4% krajowego PKB. Por. artykuł 7; punkt 8 Rozporządzenia Rady (WE) NR 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999, op. cit.

⁵⁹ Przez krótki okres także wschodnie landy Republiki Federalnej Niemiec (obszarem obejmujące byłą NRD) korzystały z Finansowego Instrumentu Kohezji.

⁶⁰ Podział pułapu środków do wykorzystania jest dokonywany na podstawie następujących kryteriów:

- wielkość populacji państwa;
- PKB na głowę mieszkańca;
- powierzchnia terytorium państwa;
- inne czynniki o charakterze społeczno-gospodarczym np. braki w infrastrukturze transportowej.

Po uwzględnieniu ww. kryteriów alokacja środków przedstawiała się następująco: Hiszpania 52%-58%; Grecja 16%-18%, Portugalia 16%-18%, Irlandia 7-10% całości.

⁶¹ W obecnym okresie programowania podział budżetu wygląda następująco: Hiszpania 61%-63,5%; Grecja 16%-18%, Portugalia 16%-18%, Irlandia 2%-6% całości. W związku z tym, że znajdujemy się połowie okresu programowania nie można przewidzieć, który z krajów okaże się największym beneficjentem środków z funduszu per capita.

⁶² Szczegółowa alokacja w podziale na kraje została zaprezentowana w tabeli 2 zamieszczonej w rozdziale pierwszym.
⁶³ W krajach, które nie są objęte działaniami Funduszu Spójności większość inwestycji, które wymieniono w tym paragrafie może być realizowana ze środków funduszy strukturalnych (w głównej mierze Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego).

⁶⁴ W pierwszych latach istnienia Funduszu Spójności proporcje podziału środków na dwie kategorie interwencji (transport i ochrona środowiska) budziły duże kontrowersje wśród krajów UE. W związku z tym Komisja Europejska zdecydowała o równym podziale budżetu na dwie główne kategorie interwencji.

⁶⁵ Przedstawiony katalog inwestycji w infrastrukturę transportową jest bardzo szeroki. Jednak w praktyce, choć nie jest to regułą bezwzględnie obowiązująca, priorytet przy selekcji projektów nadaje się przedsięwzięciom spójnym z koncepcją rozwoju Transeuropejskich Sieci Transportowych (ang. *Trans European Network*; TEN).

- lotniskami;
- drogami wodnymi;
- transportem miejskim;
- transportem multimodalnym;
- inteligentnymi systemami transportowymi.

W przypadku inwestycji związanych z ochroną środowiska środki Funduszu Spójności mogą współfinansować:

- urządzenia w zakresie ochrony powietrza;
- infrastrukturę służącą zapobieganiu hałasowi;
- urządzenia do odzysku odpadów komunalnych i przemysłowych;
- infrastrukturę służącą zapewnieniu wody pitnej, jak zbiorniki, stacje uzdatniania, sieci dystrybucji;
- kanalizację i oczyszczalnie ścieków;
- urządzenia przeciwpowodziowe.

Środki Funduszu Spójności mogą być również przeznaczone na infrastrukturę energetyczną (produkcja i dostawa energii) oraz odnawialne źródła energii (energia słoneczna, wiatrowa, wodna, z biomasy). Ponadto, ze środków Funduszu Spójności mogą być finansowane wstępne badania odnoszące się do ww. inwestycji (wraz z tymi, które są konieczne do ich realizacji) oraz środki wsparcia technicznego. Te ostatnie obejmują:

- środki poziome, takie jak badania porównawcze mające na celu ocenę wpływu pomocy wspólnotowej,
- środki i badania, które przyczyniają się do oceny, monitorowania lub oszacowywania projektów, oraz wzmocnienia i zagwarantowania koordynacji projektów i ich spójności, a w szczególności spójności z politykami wspólnotowymi,
- działania i badania pomagające w sporządzaniu koniecznych dostosowań we wprowadzanych projektach.

Uwzględniając aspekt praktyczny omawiania zagadnień związanych z Funduszem Spójności, warto wymienić największe inwestycje zrealizowane w UE w głównej mierze ze środków Funduszu. Są to⁶⁶:

- system dostarczania i dystrybucji wody z rzeki Evinos do aglomeracji ateńskiej (Grecja);
- system oczyszczalni ścieków wokół Salonik (Grecja);
- budowa portu lotniczego im. Elefthoriosa Venizelosa Ateny-Spata (Grecja);
- obwodnice dojazdowe – Madryt (Hiszpania);
- satelitarny system monitoringu stanu zasobów wodnych (Hiszpania);
- zalesianie na dużą skalę (Hiszpania);
- obwodnice zlokalizowane wokół Dublina łączące miasto z północą kraju i lotniskiem (Irlandia);
- system dostarczania i dystrybucji wody, Dublin, Tuam, Limerick (Irlandia);
- most Vasco Da Gama nad Tagiem w Lizbonie (Portugalia);
- system wysypisk śmieci w Porto (Portugalia).

⁶⁶ Dotyczy inwestycji zrealizowanych zarówno w okresie programowania 1993-1999, jak i w obecnie trwającym (2000-2006).

3.3. Podstawowe zasady i mechanizmy współfinansowania inwestycji ze środków Funduszu Spójności

System dystrybucji Funduszu Spójności ma charakter zdecentralizowany i uproszczony w stosunku do dystrybucji środków z funduszy strukturalnych. Finansowane są konkretne projekty, a nie programy, jak to ma miejsce w przypadku funduszy strukturalnych.

W przypadku inwestycji współfinansowanych z Funduszu Spójności poziom udziału środków unijnych, krajowych środków publicznych i ewentualnego wkładu prywatnego (komponenty montażu finansowego) jest odmienny niż w przypadku funduszy strukturalnych. Udział środków wspólnotowych jest zdecydowanie wyższy niż ma to miejsce w przypadku funduszy strukturalnych. Poziom współfinansowania inwestycji realizowanych z Funduszu Spójności waha się w przedziale 80% – 85%, a w przypadku badań wstępnych oraz środków wsparcia technicznego finansowaniem może być objęte w uzasadnionych przypadkach 100% całości kosztów⁶⁷.

Wielkość transferów może zostać skorygowana w przypadku, gdy projekt będzie dawał dochód⁶⁸. Dotyczy to infrastruktury, która obejmie opłaty świadczone bezpośrednio przez użytkowników oraz inwestycji produkcyjnych w sektorze środowiskowym. Stopa współfinansowania takich projektów jest ustalana indywidualnie przez Komisję Europejską. Minimalny całkowity koszt realizacji projektu lub grupy projektów (z FS mogą być finansowane: projekty; etapy projektu, które są technicznie lub finansowo niezależne; grupy projektów powiązanych ze sobą widoczną strategią tworzącą spójną całość) nie może być w zasadzie mniejszy niż 10 mln euro. Jednak w uzasadnionych przypadkach Komisja Europejska może dopuścić do współfinansowania projekt, którego całkowity koszt jest mniejszy od 10 mln euro. Projekt finansowany ze strony Funduszu Spójności nie może zostać dodatkowo wsparty środkami funduszy strukturalnych. Łączna pomoc z Funduszu lub inna pomoc wspólnotowa udzielana projektom nie powinna przekraczać 90% całości wydatków. Wszelkie projekty finansowane ze strony Funduszu Spójności powinny być zgodne z różnymi odgałęzieniami polityki wspólnotowej (polityką o ochronie środowiska, polityką transportową w dziedzinie sieci transeuropejskich, polityką konkurencji i zasadami udzielania zamówień publicznych).

3.4. Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)⁶⁹

EBI (ang. *European Investment Bank, EIB*) jest bankiem, którego udziałowcami są wszystkie kraje wchodzące w skład UE. Kapitał banku wynosi obecnie prawie 164 mld euro⁷⁰. Głównym celem banku jest „przyczynianie się dzięki rynkom kapitałowym i własnym zasobom do równomiernego i harmonijnego rozwoju Wspólnoty” (Art. 267 ex 198 e TWE). Przełożenie celu strategicznego na poziom operacyjny doprowadziło do wyznaczenia konkretnych obszarów aktywności banku, które dotyczą:

- wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej w poszerzonej Unii,
- przyczyniania się do realizacji Strategii Lizbońskiej, czyli działania na rzecz wszechstronnej edukacji społeczeństwa,
- łączenia Europy za pośrednictwem sieci transeuropejskich (TEN),

⁶⁷ W przypadku 100% finansowania badań wstępnych oraz środków wsparcia technicznego wielkość transferów nie może przekraczać 0,5% całości środków przyznanych krajowi z Funduszu Spójności.

⁶⁸ Por. Rozdział II, paragraf 2.6.1. Stopa współfinansowania projektów.

⁶⁹ Paragraf powstał w oparciu o: Sprawozdanie Roczne Europejskiego Banku Inwestycyjnego 2004. Dokument dostępny na: www.eib.org/report

Wszystkie cytowane w paragrafie dane, jeżeli nie zaznaczono inaczej pochodzą z ww. Sprawozdania.

⁷⁰ Największymi udziałowcami są największe państwa członkowskie UE tj. Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania (każdy kraj posiada ponad 16% kapitału udziałowego banku). Wkład Polski wynosi 3,5 miliarda euro co stanowi nieco ponad 2% kapitału banku.

- ochrony i poprawy jakości środowiska miejskiego i naturalnego;
- wspierania polityki rozwoju Unii Europejskiej poprzez udzielanie kredytów w krajach partnerskich.

Aktywności banku koncentrują się na kredytowaniu przedsięwzięć. Łączny wolumen udzielonych kredytów w 2004 r. osiągnął 43,2 mld euro (72% całości kredytów przeznaczono na finansowanie regionów mających status obszarów objętych pomocą). Projekty kwalifikujące się do finansowania przez EBI muszą w założeniach przyczynić się do realizacji przyjemniej jednego z następujących celów:

- wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej: promowania działalności ekonomicznej, która przyczynia się do rozwoju gospodarczego słabo rozwiniętych regionów;
- wspierania inwestycji przyczyniających się do rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy i innowacjach;
- usprawnienia infrastruktury i usług w sektorach zdrowia i edukacji, mających kluczowe znaczenie dla kształtowania kapitału ludzkiego;
- rozwoju sieci infrastruktury transportu, telekomunikacji i przesyłu energii o wymiarze wspólnotowym;
- ochrony środowiska i poprawy jakości życia, zwłaszcza poprzez wykorzystywanie energii odnawialnych lub alternatywnych;
- zapewnienia dostaw energii przez racjonalne wykorzystanie, waloryzację lokalnych zasobów i dywersyfikację importu;
- wspierania rozwoju sektora MSP przez poprawę środowiska finansowego, w którym działają.

W praktyce znaczna część zaangażowania kredytowego EBI służy konkretnemu wsparciu pieniężnemu projektów strukturalnych UE, które są współfinansowane z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁷¹.

3.5. Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI)

EFI (ang. *European Investment Fund, EIF*) powstał w 1994 r. jako wspólne przedsięwzięcie (*joint venture*) Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Komisji Europejskiej oraz europejskich instytucji finansowych. Pierwotnie głównym zadaniem funduszu było finansowanie inwestycji długoterminowych, zwłaszcza dotyczących szeroko pojętych sieci transeuropejskich (transport, telekomunikacja, energetyka), a także uczestniczenie w kapitale rozwojowym małych i średnich przedsiębiorstwach oraz pomocy w ich rozwoju. W 2000 r. statut oraz struktura własnościowa EFI uległy jednak poważnym zmianom, w wyniku czego Europejski Bank Inwestycyjny stał się głównym udziałowcem. EBI i EFI utworzyły grupę kapitałową – Grupa EBI (ang. *EIB Group*)⁷². EFI specjalizuje się obecnie w dwóch dziedzinach – inwestycjach kapitałowych typu *venture capital* oraz w udzielaniu gwarancji. EFI inwestuje swój kapitał w udziały w funduszach typu *venture capital* w celu wspomagania małych i średnich przedsiębiorstw. W szczególności dotyczy to tych podmiotów, które rozpoczynają działalność na rynku oraz przedsiębiorstw związanych z nowoczesnymi technologiami. Ponadto, EFI udziela gwarancji instytucjom finansowym kredytuującym sektor MSP. EFI wspomagając sektor MSP nie czyni tego bezpośrednio, ale poprzez współpracę z krajowymi instytucjami finansowymi⁷³.

⁷¹ Na temat projektów realizowanych w Polsce, w które zaangażował się finansowo EBI zob. <http://www.eib.eu.int/projects/pipeline/>

⁷² Struktura udziałowa EFI wygląda obecnie następująco: EBI (59,8%), Komisja Europejska (30%), 34 instytucje finansowe UE – głównie duże europejskie banki komercyjne (10,85%). Dane za: *European Investment Fund: Annual Report 2004*, s. 3.

⁷³ W zakresie *venture capital* EFI nie inwestuje jeszcze w Polsce. Natomiast jeśli chodzi o gwarancję dla sektora MSP współpraca została podjęta z Bankiem BPH SA. Współpracę nawiązano w ramach unijnego Wieloletniego Programu dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości i dotyczy ona objęcia poręczeniem przez EFI portfela kredytów udzielanych przez BPH na finansowanie przedsięwzięć oraz kredytów Auto Sezam dla przedsiębiorstw zatrudniających do 100 osób. Szerzej zob. strona internetowa banku: <http://www.bph.pl>

3.6. Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Fundusze Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) obejmują Norweski Mechanizm Finansowy (NMF) oraz Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (MF EOG). Projekty, które mogą być finansowane z obu mechanizmów finansowych mają za zadanie, podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych, zmniejszać różnice w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego. Środki zasilające mechanizmy finansowe nie pochodzą jednak z budżetu UE, lecz z trzech państw-członków Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, nienależących jednocześnie do UE tj. Norwegii, Islandii i Lichtensteinu. Kraje te w zamian za członkostwa w EOG i korzystanie z przywilejów związanych z byciem częścią rynku wewnętrznego UE zobowiązały się do udzielania pomocy w ramach dwóch mechanizmów finansowych.

Przyznana Polsce kwota alokacji pomocy w ramach MF EOG wynosi ponad pół miliarda euro i może być wykorzystywana w latach 2004-2009. Oba mechanizmy zostały objęte jednolitymi zasadami i procedurami oraz podlegają jednemu systemowi zarządzania i wdrażania w Polsce. Wdrażanie Mechanizmów Finansowych w naszym kraju odbywa się na podstawie Programu Operacyjnego, który powstał przy uwzględnieniu wytycznych przygotowanych przez państw-darczyńców⁷⁴.

3.7. Programy Wspólnotowe (PW)

3.7.1. Zasady wdrażania i finansowania projektów finansowanych w ramach PW

PW stanowią niedocenianą alternatywę dla finansowania projektów ze środków strukturalnych⁷⁵. Nazywane są niekiedy „programami wewnętrznymi UE”. Wynika to głównie z faktu, że ustalenie kryteriów przyznawania środków w ramach PW i ich dystrybucja odbywa się na poziomie Komisji Europejskiej⁷⁶. PW różnią się tym od funduszy strukturalnych, które są dystrybuowane na poziomie krajowym w ramach opracowanych przez nasze ministerstwa Programów Operacyjnych.

W związku ze specyfiką funkcjonowania PW najczęstszymi beneficjentami (projektodawcami i organizatorami konsorcjów) zostają organizacje pozarządowe (fundacje, stowarzyszenia, zrzeszenia), organizacje typu non-profit, jednostki badawczo-rozwojowe, uczelnie, szkoły, przedsiębiorstwa, izby i stowarzyszenia przemysłowe, a w niektórych programach również jednostki samorządu terytorialnego. Możliwość uczestnictwa w programie podmiotów z danego kraju uzależniona jest od wniesienia na poczet jego budżetu stosownej składki (jej wysokość uzależniona jest najczęściej od PKB kraju i liczby ludności). Nasz kraj uczestniczy obecnie w PW dotyczących następujących obszarów tematycznych:

- badania i rozwój technologiczny,
- usługi informatyczne,
- ochrona środowiska,
- edukacja i sprawy młodzieży,
- polityka społeczna i ochrona zdrowia,

⁷⁴ Szerzej na temat mechanizmów finansowych EOG zob. <http://www.eeagrants.org/>

Szerzej na temat systemu wdrażania pomocy w ramach funduszy EOG w Polsce zob. <http://www.eog.gov.pl/>

⁷⁵ PW są często mylone z Inicjatywami Wspólnotowymi, które zostały scharakteryzowane w rozdziale pierwszym.

⁷⁶ Decyzje o powołaniu programu i jego budżecie podejmują wspólnie Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej, natomiast za jego realizacją odpowiedzialna jest właściwa merytorycznie Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej.

- ochrona konsumentów,
- małe i średnie przedsiębiorstwa,
- turystyka,
- kultura,
- sektor audiowizualny,
- przestrzeganie praw obywatelskich,
- ułatwienia w wymianie handlowej,
- energetyka,
- transport,
- zwalczanie narkomanii i handlu narkotykami.

Beneficjenci mogą aplikować do PW najczęściej kilka razy do roku po ogłoszeniu tzw. wezwań do składania wniosków przez odpowiedzialne merytorycznie za dany program poszczególne Dyrekcje Generalne KE (przeciętna długość trwania Programu wynosi 4-7 lat). Podobnie, jak w przypadku funduszy strukturalnych we wniosku zamieszcza się koszty działań kwalifikowanych. Płatność ma najczęściej charakter refundacji kosztów działań kwalifikowanych, choć nie jest to bezwzględna reguła. Niektóre projekty mogą być finansowane w 100%. Ponadto, projektodawcy często mogą ubiegać się o płatności zaliczkowe.

3.7.2. Program Kredytowania Małych i Średnich Przedsiębiorstw

W Programach Wspólnotowych mogą niekiedy również uczestniczyć bezpośrednio banki komercyjne. W Polsce jednym z najpopularniejszych okazał się Program Kredytowania Małych i Średnich Przedsiębiorstw (ang. *SME Finance Facility*), który wdrażany jest od 2003 r. i dotyczy sektora MSP. W Programie, poza samą Komisją Europejską uczestniczy również Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (ang. *European Bank for Reconstruction and Development, EBOR*). Program ma w założeniach zintensyfikować aktywność kredytową banków w sektorze MSP, a w części skierowanej do podmiotów leasingowych – w leasingu. Składa się z dwóch komponentów. Pierwszy, udostępniony został przez EBOR i ma charakter linii kredytowych w ramach których uczestniczące banki udzielają kredytów klientom z sektora MSP, spełniającym określone warunki⁷⁷. Korzyści z tego typu finansowania oznaczają dla przedsiębiorstw szeroki zakres celów kredytowania, wydłużenie okresu spłaty, obniżenie wymaganego wkładu własnego oraz uproszczone procedury wnioskowania o kredyt. Drugi komponent tzw. Pakiet Pomocy Technicznej ma charakter bezzwrotnej pomocy przeznaczonej dla samego sektora bankowego. Środki z tej pomocy przeznaczone zostały głównie na usprawnienie procedur oceny ryzyka kredytowego i udzielania kredytów małym i średnim przedsiębiorstwom, szkolenia pracowników oraz działania marketingowe skierowane do sektora MSP. Program nie dotyczy wyłącznie Polski (objęto nim 10 nowych krajów członkowskich, które wstąpiły do UE w maju 2004 r.). W polskiej edycji programu uczestniczą BZ WBK, ING Bank Śląski, Fortis Bank, Bank Pekao, PKO BP SA oraz Raiffeisen Bank⁷⁸.

⁷⁷ W odniesieniu do *SME Finance Facility* EBOR wyłożył około 700 mln EUR, a poszczególne banki w Polsce otrzymały po kilka, kilkadziesiąt milionów EUR.

⁷⁸ Szerzej na temat Programu *SME Finance Facility*:

http://europa.eu.int/grants/grants/sme_finance_facility/sme_finance_facility_en.htm

3.7.3. Przegląd tematyczny najpopularniejszych Programów Wspólnotowych

W niniejszym paragrafie zostaną scharakteryzowane w zarysie najbardziej popularne PW w Polsce⁷⁹. W przypadku Programów, w ramach których powstały już polskie strony internetowe, ich adresy zostaną podane w przypisach.

Szósty Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego

Szósty Program Ramowy Badań i Rozwoju Technicznego⁸⁰ jest podstawowym programem wspierania badań naukowych przez UE. Dysponuje pokaźnym budżetem (17,5 mld euro). Celem programu jest dofinansowanie badań, rozwoju technicznego i wdrożeń, przygotowywanych przez środowiska gospodarcze i naukowe. Wspierane są także działania mające na celu poprawienie konkurencyjności gospodarki europejskiej i stymulację rozwoju społeczności europejskich. W ramach Programu wyodrębniono siedem kluczowych obszarów tzw. priorytetów tematycznych. Dotyczą one genomiki i biotechnologii zdrowia człowieka, technologii społeczeństwa informacyjnego, nanotechnologii i nauki o materiałach, aeronautyki i przestrzeni kosmicznej, jakości i bezpieczeństwa żywności, zmian globalnych, energii, transportu oraz obywateli i sprawowania władzy w społeczeństwie bazującym na wiedzy.

Wśród potencjalnych beneficjentów, którzy mogą uczestniczyć w programie znajdują się podmioty prowadzące badania naukowe, upowszechniające je lub wykorzystujące wyniki badań. Zatem najczęściej beneficjentami zostają: firmy przemysłowe i handlowe (w tym MSP), szkoły wyższe, jednostki badawcze oraz jednostki upowszechniające technologie.

MEDIA

Program MEDIA⁸¹ ma na celu:

- poprawę konkurencyjności europejskiego sektora audiowizualnego, a zwłaszcza jego rozwój w regionach o niskiej produkcji,
- wspieranie europejskiego dziedzictwa audiowizualnego, wzmocnienie dystrybucji dzieł europejskich, poszanowanie i promowanie różnorodności językowej i kulturowej w Europie,
- wykorzystanie nowych technologii.

Program oferuje wsparcie dotyczące: tworzenia dzieł, dystrybucji i rozpowszechniania, promocji i dostępu do rynku (ułatwienia w promowaniu i przepływie europejskich produkcji), inicjatyw szkoleniowych.

KULTURA 2000

Program KULTURA 2000⁸² wspiera projekty współpracy kulturalnej między podmiotami działającymi w krajach członkowskich Unii Europejskiej, w tym także współpracę rozszerzoną o instytucje spoza UE. Jest również przeznaczony na wspólne projekty realizowane w ramach „Europejskich sieci współpracy kulturalnej”. Program adresowany jest do instytucji oraz organizacji sektora publicznego i pozarządowego (posiadających osobowość prawną), propagujących kulturę, np. stowarzyszeń, fundacji, muzeów, bibliotek, teatrów, filharmonii, oper i operetek, galerii, domów i centrów kultury, uczelnii wyższych, ale też gmin, powiatów oraz miast.

⁷⁹ Pełna baza PW znajduje się na stronie KE (http://europa.eu.int/grants/index_en.htm)

Na stronie znalazły się informacje dotyczące wszystkich dostępnych PW tj. wysokość grantów, sposób aplikowania, terminy wezwań do składania wniosków etc. Programy można przeglądać według rozmaitych kryteriów (tematycznych, typu beneficjenta, odpowiedzialnych Dyrekcji KE etc.). Strona prowadzona jest wyłącznie w językach roboczych UE tj. angielskim, francuskim i niemieckim.

⁸⁰ (<http://www.6pr.pl/>)

⁸¹ (<http://www.mediadesk.org.pl/>)

⁸² (<http://www.mk.gov.pl/pkk/>)

LEONARDO DA VINCI

Program LEONARDO DA VINCI⁸³ dotyczy projektów mających na celu doskonalenie systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, np. poprzez poprawę jakości i dostępności, zwiększenie innowacyjności. Beneficjentami programu są wszystkie instytucje zaangażowane w rozwój kształcenia i szkolenia zawodowego: instytucje szkoleniowe, szkoły zawodowe, uczelnie, instytuty badawcze, przedsiębiorstwa, izby handlowe i przemysłowe, partnerzy społeczni, organizacje lokalne i regionalne, organizacje typu non-profit, organizacje pozarządowe, organizacje i instytucje rządowe.

MŁODZIEŻ

Program MŁODZIEŻ⁸⁴ służy wspieraniu działań podejmowanych na rzecz młodzieży, zwłaszcza takich, które ułatwiają integrację młodych w społeczeństwie, pomagają zdobywać wiedzę i kompetencje, rozwijają przedsiębiorczość, zwalczają dyskryminację przez promocję równości i lepszego zrozumienia różnorodności kulturowej Europy i jej dziedzictwa. Program adresowany jest do grup młodzieży, organizacji pozarządowych i typu non-profit, władz publicznych.

e-CONTENT

Program e-CONTENT promuje dostęp do nowoczesnych technologii. Wspiera działania służące produkcji, dystrybucji i wykorzystywaniu europejskich treści cyfrowych, przez które należy rozumieć każdy rodzaj informacji publikowanej na dowolnej platformie internetowej, począwszy od tradycyjnych stron www, przez komunikację bezprzewodową, aż po nowoczesne interaktywne rozwiązania internetowe. Ponadto, służy promocji różnorodności językowej w sieci. Mogą brać w nim udział wszystkie firmy zajmujące się gromadzeniem, opracowywaniem i udostępnianiem informacji w postaci cyfrowej, np.: przedsiębiorstwa, instytucje państwowe, instytucje kulturalne, wydawnictwa, biblioteki, archiwa, firmy zajmujące się przekładami z języków obcych, dostawcy internetu, firmy finansowe i konsultingowe, instytucje zajmujące się promocją.

SOCRATES II

Program SOCRATES II⁸⁵ stwarza możliwości zdobycia nowych doświadczeń w zarządzaniu edukacją. Program ma na celu poprawę jakości kształcenia dzieci, młodzieży i dorosłych przez współpracę międzynarodową na wszystkich szczeblach edukacji. Program jest niezwykle rozbudowany i dzieli się na następujące części:

ERASMUS – szkolnictwo wyższe, rozwój współpracy między uczelniami, wymiana studentów, nauczycieli akademickich,

COMENIUS – edukacja szkolna, współpraca i poprawa jakości kształcenia w przedszkolach, szkołach podstawowych, gimnazjach oraz szkołach średnich,

GRUNDTVIG – kształcenie dorosłych, popularyzacja kształcenia ustawicznego,

MINERVA – kształcenie otwarte i na odległość oraz stosowanie nowoczesnych technologii informatyczno-komunikacyjnych w edukacji,

LINGUA – projekty współpracy w zakresie nauczania języków obcych,

ARION – wizyty studyjne dla kadry zarządzającej oświatą,

EURYDICE – sieci informacyjne, rozpowszechniające informacje o systemach edukacyjnych w krajach członkowskich i stowarzyszonych.

⁸³ (<http://www.bkkk-cofund.org.pl/index.php?gr=2>)

⁸⁴ (<http://www.youth.org.pl/>)

⁸⁵ (<http://www.socrates.org.pl/socrates2>)

3.8. Fundusze przedakcesyjne

Pomoc przedakcesyjna zgodnie z nazwą obejmuje wsparcie, które udzielane jest krajom niebędącym pełnoprawnymi członkami UE⁸⁶. Stworzenie instrumentów przedakcesyjnych związane były z chęcią wsparcia krajów-kandydatów do UE w ramach programu Partnerstwo dla Członkostwa. Wsparcie to miało w założeniach usprawnić przygotowania wstępujących do wspólnoty krajów, w szczególności w przypadku Polski w ramach Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej⁸⁷. Ponadto, pomoc o charakterze „parastrukturalnym” miała również zapoznać administrację przyszłych państw-członków UE z europejską polityką regionalną oraz mechanizmami realizacji projektów wdrażanych w ramach tej polityki⁸⁸.

Pomoc przedakcesyjna była przeznaczona poza Polską dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej, które wspólne z naszym krajem w maju 2004 r. stały się członkami Wspólnoty⁸⁹. Teoretycznie po tej dacie programy pomocowe związane z funduszami przedakcesyjnymi powinny zostać zawieszane. W związku jednak z długim okresem negocjacji z KE dotyczących pomocy przedakcesyjnej oraz trudnościami z wykorzystywaniem środków, Komisja zgodziła się na przedłużenie funkcjonowania niektórych programów do momentu wyczerpania budżetów⁹⁰. Znaczenie pomocy przedakcesyjnej w związku z niewielkimi budżetami programów w stosunku do funduszy strukturalnych oraz wyczerpywaniem się środków sukcesywnie maleje. Ponadto, część zobowiązań w ramach funduszy przedakcesyjnych została scedowana na fundusze akcesyjne.

W praktyce na pomoc przedakcesyjną składają się przede wszystkim trzy fundusze: PHARE, SAPARD oraz ISPA. Fundusz PHARE został utworzony już w 1989 r. i pierwotnie przeznaczony był wyłącznie dla Polski i Węgier (stąd zresztą pochodzi nazwa funduszu: ang. *Poland – Hungary, Assistance to Restructuring their Economies*, Polska-Węgry – Wsparcie dla transformacji gospodarek)⁹¹. Początkowo fundusz miał wspierać m.in. zmiany systemowe związane z odchodzeniem od systemu komunistycznego i gospodarki planowej. Dopiero w późniejszym okresie program PHARE stał się parafunduszem strukturalnym, który tematycznie odpowiada zakresowi interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Program SAPARD⁹² (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*, Przedakcesyjny Instrument Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich) był pierwszym programem pomocowym UE dla krajów kandydujących, w którym zasady udzielania pomocy beneficjentom wzorowane były na rozwiązaniach stosowanych w funduszach strukturalnych. Bardzo często określano go mianem „testu” dla administracji krajów członkowskich odpowiedzialnej za wdrażanie programu i przygotowującej się do zarządzania funduszami strukturalnymi. W odróżnieniu od PHARE program SAPARD został bardzo wąsko sprofilowany. W ramach programu mogą być finansowane wyłącznie projekty dotyczące obszarów wiejskich i rolnictwa.

⁸⁶ Na temat rozwoju regionalnego w Polsce w okresie transformacji po 1989 r. i przed wejściem Polski do UE zob. Szlachta (1995).

⁸⁷ Roczne edycje programu dostępne są na stronie (www.ukie.gov.pl)

⁸⁸ Por. Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 dotyczące koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, oraz zmieniające rozporządzenie nr 3906/99/EWG (1266/99/WE).

⁸⁹ Obecnie z pomocy przedakcesyjnej w pełnym zakresie korzystają dwa kraje, które wstąpią do UE w 2007 r. tj. Bułgaria i Rumunia.

⁹⁰ Wprowadza to niekiedy pewne zamieszanie wśród beneficjentów w Polsce, którzy określone projekty mogą teoretycznie finansować z dwóch unijnych źródeł o różnym charakterze (np. z SPO WKP lub programów związanych z PHARE 2003).

⁹¹ Zob. Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 1989 r. dotyczące pomocy gospodarczej dla Republiki Węgierskiej i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (3906/89/EWG).

⁹² Zob. Rozporządzenie Rady nr 1268/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym (1268/99/WE).

Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2759/1999 z dnia 22 grudnia 1999 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/99 w sprawie wsparcia Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w krajach kandydujących z Europy (2759/99/WE).

Fundusz ISPA⁹³ (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej) odpowiadał tematycznie projektom, które są obecnie finansowane z Funduszu Spójności tzn. dotyczył dużych projektów infrastrukturalnych związanych z transportem i ochroną środowiska. Obecnie nie są już podpisywane nowe umowy z beneficjentami, natomiast ze względu na skalę i czasochłonność zakontraktowanych projektów będą one jeszcze realizowane i finansowane przez najbliższe kilka lat. Formalnie zobowiązania finansowe w ramach funduszu ISPA zostały sędowane na Fundusz Spójności.

⁹³ Szerzej zob. Rozporządzenia Rady z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (1267/99/WE).

4

System wdrażania pomocy regionalnej
w Polsce w latach 2004-2006⁹⁴

4.1. Zakres polityki regionalnej realizowanej w Polsce

Relatywnie niski, w stosunku do innych krajów UE-15, poziom rozwoju regionalnego Polski rozpatrywany w przekroju ekonomicznym, społecznym i przestrzennym przesądził o priorytetowym potraktowaniu kraju, jeśli chodzi o realizację celów polityki regionalnej UE. Wszystkie regiony składowe Polski wydzielone na poziomie NUTS II (województwa) zostały włączone w realizowaną politykę regionalną w ramach scharakteryzowanego w rozdziale pierwszym Celu 1 tj. „promowania rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych”. Kryterium, które musi spełnić region, aby otrzymać pomoc strukturalną w ramach Celu 1 jest uzależnione od poziomu PKB per capita notowanego w danym regionie. Regiony objęte Celem 1 to regiony w których PKB na mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej i obliczony na podstawie danych unijnych jest niższy od 75% średniej Wspólnoty. Średni dochód PKB na mieszkańca liczony wg parytetu siły nabywczej w Polsce w 2001 r. wyniósł wg danych Eurostatu 9,2 tys. USD (poniżej 40% przeciętnego poziomu notowanego w krajach UE). W związku z faktem, że dane te posłużyły do kwalifikacji polskich regionów, całość naszego kraju została objęta interwencją w ramach Celu⁹⁵.

Najważniejsze praktyczne konsekwencje objęcia regionu pomocą w ramach Celu 1 oznaczają, że:

- projekty w danym regionie mogą być finansowane ze wszystkich funduszy strukturalnych,
- alokacja środków w takich regionów jest najwyższa⁹⁶,
- stopy dofinansowania projektów mogą osiągnąć najwyższe przewidziane pułapy⁹⁷.

Poza objęciem całego obszaru Polski działaniami w ramach Celu 1, kraj spełnił również warunki formalne, aby móc korzystać ze środków Funduszu Spójności⁹⁸.

4.2. Dokumenty warunkujące wdrażanie polityki regionalnej w Polsce

System wdrażania polityki regionalnej i dystrybucji środków unijnych w Polsce został precyzyjnie zaprojektowany w szeregu dokumentów programowych⁹⁹. Dokumenty, na bazie których wdrażana jest akcesyjna pomoc regionalna w naszym kraju obejmują¹⁰⁰:

⁹⁴ Rozdział w części opracowany na podstawie: Wąsowski (2004), s. 98-105.

⁹⁵ Dane za: Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. Warszawa, luty 2003 r., s. 7.

⁹⁶ Stanowi w praktyce około 70% całkowitych wydatków z budżetu funduszy strukturalnych.

⁹⁷ Maksymalnie 75% całkowitych tzw. kosztów kwalifikowanych oraz, co do zasady, co najmniej 50% tzw. kwalifikowanych wydatków publicznych. Por. Rozdział drugi, paragraf 2.6.1. Stopa współfinansowania projektów.

⁹⁸ Podstawowe kryterium, umożliwiające dostęp do środków FS dotyczy wysokości produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca w danym państwie członkowskim. Jeżeli poziom ten jest niższy od 90% średniego poziomu PKB na jednego mieszkańca we Wspólnocie to kraj może realizować projekty dofinansowane ze środków FS. Por. Rozdział trzeci.

⁹⁹ Dokładne zaprogramowanie pomocy i sporządzenie dokumentów programowych stanowi warunek formalny korzystania ze środków strukturalnych UE. Ilość sporządzonych dokumentów i tryb ich konsultacji z KE uzależniony jest przed wszystkim od wielkości kraju członkowskiego i wysokości pomocy, która ma być udzielona. Szerzej na temat wymaganej dokumentacji programującej pomoc strukturalną zob. Rozdział II, Treść programowa dla celów 1,2 oraz 3 w: Rozporządzenie 1260/1999/WE, op. cit.

¹⁰⁰ Dokumenty te układają się w swoistą hierarchię, w ramach której zapisy dokumentów najistotniejszych, o strategicznym charakterze są uszczegóławiane i sprowadzane na praktyczny poziom operacyjny przez dokumenty je uzupełniające. Z punktu widzenia planowania makroekonomicznego najważniejsze znaczenie ma NPR oraz PWW. Z punktu widzenia beneficjanta (wdrażającego projekt) najistotniejsze znaczenie mają naturalnie dokumenty operacyjne, zawierające dokładne wytyczne dla projektodawców.

- Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR),
- Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW),
- Sektorowe Programy Operacyjne/Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (SPO/ZPORR),
- Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności,
- Jednolity Dokument Programujący Inicjatywę Wspólnotową Equal,
- Dokumenty Programowe Inicjatywy Wspólnotowej Interreg.

Dla każdego programu operacyjnego powstał odrębny dokument tzw. Uzupełnienie Programu (UP). Uzupełnienia Programów operacyjnych, mimo że nie są dokumentami bezpośrednio konsultowanymi z urzędnikami KE, w praktyce mają dla beneficjentów pomocy największe znaczenie. W dokumentach tych określono dokładnie kto kwalifikuje się do bycia beneficjentem pomocy unijnej, warunki szczegółowe udzielenia pomocy, tryb składania wniosków o dofinansowanie oraz procedurę ich rozpatrywania. W Uzupełnieniach określono również niezwykle istotne dla beneficjentów informacje dotyczące przyjętych kryteriów oceny projektów¹⁰¹.

Cenną pomocą dla beneficjentów okazują się również dokumenty niemające charakteru oficjalnych dokumentów programowych. Do dokumentów tych należą m.in. podręczniki wdrażania, instrukcje wypełniania wniosków etc.

4.3. Narodowy Plan Rozwoju

Narodowy Plan Rozwoju¹⁰² jest najważniejszym dokumentem sporządzonym przez stronę polską w ramach programowania pomocy regionalnej. Dokument powstał w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. NPR opracowany został na bazie szerokich konsultacji społecznych, obejmujących m.in. partnerów na poziomie regionalnym i lokalnym (samorządy), organizacje pozarządowe, stowarzyszenia i ugrupowania przedsiębiorców, instytucje otoczenia biznesowego, środowisko akademickie. Ponadto, w konsultacjach uczestniczyli parlamentarzyści, organy opiniotwórczo-doradcze rządu (Rada Polityki Regionalnej Państwa, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), PAN, wyższe uczelnie, instytucje naukowo-badawcze oraz media.

Narodowy Plan Rozwoju składa się z trzech zasadniczych części. W pierwszej dokonano kompleksowej diagnozy sytuacji Polski. Uwzględniono przekrój społeczny, ekonomiczny oraz przestrzenny. Te trzy aspekty, jak wspomniano w rozdziale pierwszym, uwzględniane są przez Komisję Europejską w ocenie spójności (kohezji) regionów składowych oraz państw członkowskich tworzących obszar UE. Diagnoza objęła takie aspekty funkcjonowania państwa jak dynamika i struktura gospodarki, finanse, przemysł, rolnictwo i rybołówstwo, sektor usług, infrastruktura transportu, sieć osadnicza, środowisko przyrodnicze oraz zróżnicowanie regionalne w rozwoju społeczno-gospodarczym Polski wraz z identyfikacją głównych problemów kraju.

Dokładna analiza sytuacji państw unijnych we wskazanych przekrojach jest niezbędna KE do określenia potrzeb regionów oraz przekazywania pomocy w określonej wysokości i na wybrane

¹⁰¹ Ocena praktycznie każdego projektu ma charakter formalny, techniczno-ekonomiczny oraz merytoryczny. Ocena formalna oznacza sprawdzenie terminowości, kompletności i poprawności wniosku oraz wymaganych załączników złożonych przez beneficjenta. Podczas oceny techniczno-ekonomicznej sprawdzana jest przede wszystkim możliwość wykonania projektu. Projekt jest analizowany pod kątem technicznym, tzn. potencjału wiedzy i doświadczenia beneficjenta niezbędnych do zrealizowania projektu zgodnie z przedłożonymi we wniosku założeniami i harmonogramem. W ramach oceny ekonomicznej badane są podstawy finansowe projektu tj. potencjał finansowy beneficjenta pod kątem wymagań związanych z zapewnieniem źródeł finansowania. Ocena merytoryczna jest tzw. oceną właściwą (punktowaną), która umożliwia rankingowanie projektu na tle innych zgłoszonych przedsięwzięć i selekcję najlepszych z punktu widzenia przewidzianych w danym programie pożądanego celu częściowego do osiągnięcia.

¹⁰² Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, op.cit.

działania, w taki sposób, aby ograniczone środki unijne rozdzielać najtrafniej. Efektywność prowadzonej polityki regionalnej z punktu widzenia wspólnoty rozumiana jest przede wszystkim jako niwelowanie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów unijnych.

W drugiej części NPR przedstawiono przedsięwzięcia o charakterze strukturalnym podejmowane przez nasz kraj w latach 1990-2003. Określono także na bazie opisanej diagnozy sytuacji działania, jakie zobowiązuje się podjąć nasz kraj w latach 2004-2006 na podstawie wyasygnowanych dla Polski unijnych środków strukturalnych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności).

Cel strategiczny wdrażania NPR jest tożsamy z nadrzędnym celem realizacji polityki regionalnej w Polsce. Został on określony jako „*rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym*”¹⁰³. Aby uściślić cel strategiczny, wyznaczono tzw. osie rozwoju. Obejmują one:

- wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw;
- rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia;
- tworzenie warunków zwiększających poziom inwestycji, trwałego rozwoju i promowania spójności przestrzennej;
- przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich;
- wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

W trzeciej części NPR dokonano oceny korzyści z realizowania planu dla polskiej gospodarki (tzw. ocena *ex ante*). Ocenie tej poświęcony został odrębny, kolejny paragraf.

4.4. Analiza skutków makroekonomicznych realizacji NPR¹⁰⁴

Ocena realizacji polityki regionalnej przed wdrożeniem programów pomocowych (tzw. ocena *ex ante*) stanowi integralną część Narodowego Planu Rozwoju¹⁰⁵. Rząd Polski był formalnie zobowiązany przedstawić ocenę makroekonomicznego wpływu NPR na Polską gospodarkę. Ocena została dokonana przez zespół niezależnych ekspertów¹⁰⁶ na bazie modelu HERMIN. Modele makro typu HERMIN były już wykorzystywane w latach 90. w krajach unijnych do oceny procesów osiągania spójności oraz wpływu realizacji polityki regionalnej. Polska wersja modelu HERMIN składa się z 261 równań behawioralnych i równań tożsamościowych¹⁰⁷. Przy modelowaniu wykorzystano około 130 zmiennych określających stan i dynamikę Polskiej gospodarki. Duże trudności natury metodologicznej przy opracowywaniu modelu związane były z faktem znajdowania się Polski w okresie transformacji gospodarczej¹⁰⁸.

Dla potrzeb modelu wydatki ze środków strukturalnych podzielono na trzy podstawowe kategorie:

¹⁰³ Polska. *Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op.cit., s. 63.

¹⁰⁴ Opracowano na podstawie Ocena skutków makroekonomicznych w: *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op.cit., s. 46-53 oraz *Podstawy Wspierania Wspólnoty, Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia (2003)*. Dokument przyjęty przez Kolegium Wysokich Komisarzy 10 grudnia 2003 r. i przez Radę Ministrów 23 grudnia 2003 r., s. 47-49.

¹⁰⁵ Na temat wymogów formalnych UE co do oceny *ex ante* zob. Artykuł 41, Rozporządzenie 1260/1999/WE, op.cit.

¹⁰⁶ Ocena dokonana została przez polskich ekspertów we współpracy z Instytutem Badań Społeczno-Ekonomicznych w Dublinie.

¹⁰⁷ Za: Bradley i Zaleski (2003), s. 22.

¹⁰⁸ Za: Bradley i Zaleski: Wyniki modelowania wpływu funduszy Strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę Polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN. Publikacja dostępna na: www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/npr_hermin.pdf

- wydatki inwestycyjne na infrastrukturę techniczną,
- wydatki inwestycyjne na wzmocnienie kapitału ludzkiego,
- wydatki na bezpośrednią pomoc dla inwestycji w sektorze przemysłowym, usługach rynkowych i rolnictwie.

Po określeniu wydatków w każdej z ww. kategorii dokonano symulacji ich wpływu na podstawowe parametry makroekonomiczne. Wyniki wpływu realizacji NPR na polską gospodarkę przedstawiono syntetycznie w tabeli 1 w postaci odchylenia rezultatów symulacji z NPR do symulacji bazowej bez NPR w procentach. Wartości wskaźników i parametrów przedstawione w poniższej tabeli należy interpretować jako wpływ alokacji pomocy UE i polskich środków publicznych na rozwój gospodarki. Warto podkreślić również, że w szacunkach nie uwzględniono rozdziału pomocy w okresie programowania 2007-2013, której wykorzystywanie istotnie wpłynie na przedstawioną symulację. W związku z faktem, że model jest pierwszą próbą estymacji, jak alokacja pomocy UE wpłynęła na polską gospodarkę oraz że zgodnie z opinią autorów model jest relatywnie prosty, wyniki szacunków należy interpretować ostrożnie.

Tabela 4

Wyniki symulacji HERMIN: odchylenie rezultatów symulacji z NPR do symulacji bazowej bez NPR w procentach

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Całkowite NPR</i>							
PKB	0.22	1.13	2.51	3.33	2.83	1.56	1.22
Stopa bezrobocia	-0.14	-0.71	-1.48	-1.77	-1.15	-0.27	-0.05
Bezrobocie*	-23 960	-119 710	-250 180	-299 750	-194 730	-45 350	-8 930
Infrastruktura	0.17	0.99	2.57	4.27	5.14	5.13	5.12
Konsumpcja prywatna	0.15	0.78	1.83	2.54	2.20	1.11	0.52
<i>Wyłącznie środki publiczne</i>							
PKB	0.17	0.83	1.83	2.43	2.10	1.20	0.95
Stopa bezrobocia	-0.10	-0.51	-1.05	-1.25	-0.81	-0.18	-0.02

* Różnica do wartości bazowej w osobach zatrudnionych.

Źródło: *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, op. cit., s. 48.

4.5. Podstawy Wsparcia Wspólnoty

NPR został opracowany również jako podstawa dokumentu zwanego Podstawy Wsparcia Wspólnoty (ang. *Community Support Framework*)¹⁰⁹, który ma służyć do dalszych negocjacji z KE. PWW jest pod względem budowy i treści dokumentem analogicznym do NPR, przy czym opracowanym przez stronę unijną. Powstał on na bazie NPR oraz kilkumiesięcznych negocjacji pomiędzy urzędnikami polskim i unijnym. Stanowi akceptację planu polskiej polityki regionalnej określonej w NPR, która jest obecnie realizowana. PWW jest również formalnym wyrazem tego, że alokacja środków unijnych zostanie przeprowadzona. Będzie to potwierdzeniem wkładu wspólnoty w realizację polityki regionalnej w Polsce, po spełnieniu przez nasz kraj określonych warunków. Alokacja ta została w PWW określona w tabeli 5.

¹⁰⁹ *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, op. cit.

Tabela 5
Alokacja środków na operacje strukturalne dla Polski

Obszary Wsparcia	Podział alokacji na Operacje Strukturalne dla Polski (w mln €, ceny bieżące)			
	Ogółem	2004	2005	2006
<i>Fundusz Spójności</i>				
Średnia *	4 178,8	1 414,6	1 170,6	1 593,4
Fundusze Strukturalne	8 275,8	1 933,6	2 762,7	3 579,5
Cel 1	8 275,8	1 933,6	2 762,7	3 579,5
<i>Inicjatywy Wspólnotowe</i>				
INTERREG	221,4	61,8	70,0	89,5
EQUAL	133,9	31,8	44,8	57,3
Ogółem Operacje Strukturalne	8 631,1	2 027,2	2 877,6	3 726,3

* = dla Funduszu Spójności próg maksymalny i minimalny został sformułowany dla każdego kraju, w zależności od możliwości absorcyjnych
Źródło: Komisja Europejska (kwiecień 2003) oraz *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, op. cit.

Wartości zamieszczone w tabeli wyrażają wyłącznie wkład środków unijnych w projekty, które mogą być realizowane w Polsce. Nie obejmują one środków, które wyasygnować musi rząd centralny i beneficjenci w przypadku tzw. krajowego wkładu publicznego oraz prywatnego¹¹⁰.

4.6. Programy Operacyjne

NPR jest wdrażany w Polsce w ramach wymienionych osi rozwoju na podstawie tzw. Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO), Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Strategii Wykorzystania Funduszu Spójności oraz Programów związanych z wdrażaniem Inicjatyw Wspólnotowych. Alokacja środków unijnych na poszczególne SPO, ZPORR, Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności oraz Inicjatywy Wspólnotowe zaprezentowano na wykresie 1.

Przy opracowywaniu Programów Operacyjnych zastosowano jeden schemat organizacyjny dokumentu, dlatego konstrukcyjnie są to opracowania bardzo podobne. W każdym programie operacyjnym na wstępie dokonano diagnozy sytuacji danego sektora gospodarki, do którego adresowana jest pomoc. Opisano również dotychczasowe działania władz krajowych wspierające konkretny sektor. Ponadto, scharakteryzowano cele i priorytety danego programu operacyjnego, zgodnie z którymi beneficjenci będą mogli ubiegać się o pomoc. Określono również tryb wdrażania danego programu operacyjnego, w szczególności wyróżniono instytucje zarządzające, pośredniczące, wdrażające, ostatecznych odbiorców (beneficjentów pomocy)¹¹¹, komitety sterujące i grupy robocze ds. oceny projektów. Określono również pod kątem operacyjnym tryb monitorowania i kontroli wdrażania poszczególnych programów pomocowych.

¹¹⁰ Aktualne informacje na temat stanu wdrażania PWW dostępne są:

<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWW/>

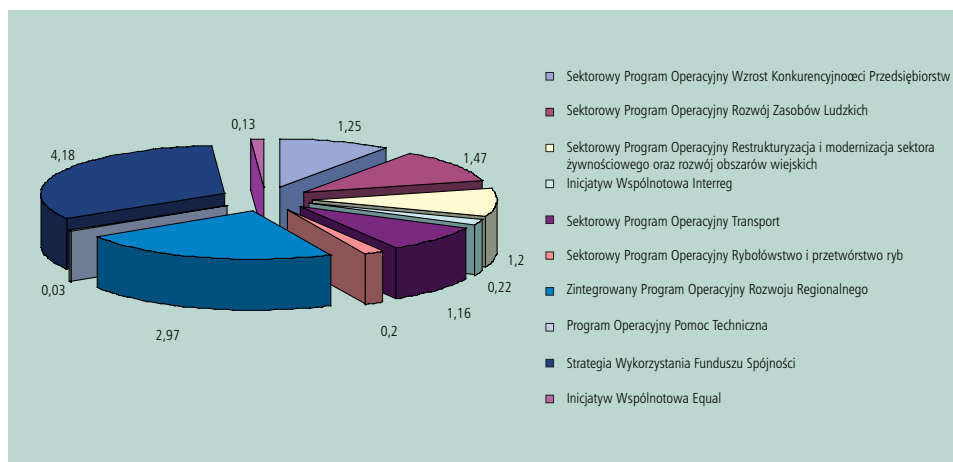
¹¹¹ Do głównych grup beneficjentów pomocy regionalnej w Polsce należeć będą Jednostki Samorządu Terytorialnego, małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe (stowarzyszenia, fundacje). Pełna lista podmiotów uprawnionych do ubiegania się o dofinansowanie projektów ze środków strukturalnych znajduje się w scharakteryzowanych wcześniej Uzupełnieniach Programów Operacyjnych (dostępne na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>).

Każdy z opracowanych przez Polskę Programów Operacyjnych jest związany z wdrażaniem konkretnej osi rozwoju NPR. Powstałe w Polsce Sektorowe Programy Operacyjne, poza ZPORR są programami monofunduszowymi. Oznacza to, że każdy z nich finansowany jest ze środków jednego z opisanych w rozdziale drugim funduszy strukturalnych tj. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa.

Poza funduszami strukturalnymi NPR jest finansowany również ze środków Funduszu Spójności.

Wykres 1

Alokacja środków unijnych na poszczególne SPO, ZPORR, Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności oraz Inicjatywy Wspólnotowe (w miliardach euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie zaktualizowanych alokacji środków unijnych zaprezentowanych w *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*, op. cit., s. 99.

4.7. Zarys tematyczny Programów Operacyjnych realizowanych w Polsce

Sektorowy Program Operacyjny „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” (SPO WKP)

Oś rozwoju NPR „wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw” jest wdrażana poprzez SPO WKP¹¹², który jest finansowany ze środków EFRR. Celem strategicznym realizacji SPO – WKP jest „poprawa pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstw, działających na terenie Polski w warunkach Jednolitego Rynku Europejskiego”. W ramach programu przewidziano dwa priorytety w jego wdrażaniu¹¹³. Priorytet pierwszy „Rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności poprzez wzmocnienie instytucji otoczenia biznesu”, odnośnie do którego beneficjentami są instytucje wspierania biznesu, fundusze pożyczkowe, poręczeń kredytowych¹¹⁴ oraz kapitału załączkowego, podmioty zarządzające parkami przemysłowymi i naukowo-technologicznymi, instytucje sfery badawczo-rozwojowej,

¹¹² Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2004 r., Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006, Warszawa, marzec 2004 (SPO WKP oraz wszystkie kolejno cytowane dokumenty programowe dostępne są na stronie internetowej: www.funduszezstrukturalne.gov.pl).

¹¹³ W każdym Programie Operacyjnym pojawia się jeszcze dodatkowy priorytet – Pomoc Techniczna. W założeniach ma on usprawnić wdrażanie danego programu operacyjnego. Zakres działań i beneficjentów przewidzianych w ramach tych priorytetów zostanie omówiony przy prezentacji PO Pomoc Techniczna.

¹¹⁴ Pomoc unijna w szczególności w bardzo istotny sposób wpłynie na rynek funduszy poręczeń kredytowych. Istniejące FPK mogą zostać bezzwrotnie dokapitalizowane w ramach SPO WKP w kwocie sięgającej trzykrotności ich obecnych kapitałów własnych. Szerzej na temat perspektyw rozwoju rynku funduszy poręczeniowych w Polsce zob. Rozdział VI, paragraf 6.7 Pomoc strukturalna UE dla funduszy poręczeniowych w Polsce.

instytucje prowadzące ewidencje i rejestry etc. Priorytet drugi „Bezpośrednie wsparcie przedsiębiorstw”, w przypadku którego głównymi beneficjentami programu są przedsiębiorstwa¹¹⁵ (usługi doradcze dla MSP, granty inwestycyjne dla MSP, dotacje dla przedsiębiorstw na realizację inwestycji dotyczących osiągnięcia standardów UE w zakresie ochrony środowiska). Wysokość przewidywanego wkładu UE z EFRR do SPO WKP wynosi 1,25 mld EUR. Wkład unijny uzupełniany jest krajowymi środkami publicznymi w wysokości 388,5 mln EUR, 21 mln EUR środkami JST oraz 51,8 mln EUR z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Środki prywatne, które muszą zostać zebrane, aby pomoc w ramach SPO WKP mogła być wykorzystana oszacowano na 1,15 mld EUR.

Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich” (SPO RZL)

Inicjatywa Wspólnotowa Equal

Oś „rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia” wdrażana jest poprzez SPO Rozwój Zasobów Ludzkich¹¹⁶ oraz Inicjatywę Wspólnotową Equal¹¹⁷ (oba finansowane z EFS). Głównym celem strategicznym realizacji SPO RZL jest „budowa otwartego, opartego na wiedzy społeczeństwa poprzez zapewnienie warunków do rozwoju zasobów ludzkich w drodze kształcenia, szkolenia i pracy”. Realizowany on jest poprzez dwa priorytety: „Aktywnej polityki na rynku pracy oraz integracji zawodowej i społecznej” oraz „Rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy”. Do głównych grup beneficjentów programu należą: instytucje rynku pracy (publiczne i niepubliczne), samorządy województw, powiatów i gmin, placówki edukacyjne i partnerzy społeczni, przedsiębiorcy i zatrudnieni w przedsiębiorstwach, instytucje doradztwa personalnego i pośrednictwa pracy, osoby bezrobotne, pracownicy zagrożeni bezrobociem, placówki podnoszące kwalifikacje zawodowe. Na działania realizowane w ramach SPO RZL na lata 2004-2006 zaplanowano kwotę 1,96 mld EUR. Planuje się, że 1,47 mld EUR z tej kwoty pochodzący będzie z EFS, 0,49 mld EUR stanowić będzie krajowy wkład publiczny. Zakłada się, że wkład środków prywatnych w ramach SPO RZL wyniesie 18,4 mln EUR.

Głównym celem Inicjatywy Wspólnotowej Equal jest upowszechnianie nowych metod zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności społecznych związanych z rynkiem pracy poprzez ponadnarodową współpracę. Inicjatywa finansuje również programy związane z umożliwieniem integracji społecznej i zawodowej osobom ubiegającym się o azyl w krajach UE. Inicjatywa finansowana jest ze środków EFS. W obecnym okresie programowania KE w ramach inicjatywy wyasygnowała dla naszego kraju 133,9 mln EUR. Inicjatywa będzie wdrażana poprzez Jednolity Dokument Programujący Inicjatywę Wspólnotową Equal.

Sektorowy Program Operacyjny „Transport” (SPO T)

Oś „tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, trwałego rozwoju i promowania spójności przestrzennej” wdrażana jest poprzez SPO Transport¹¹⁸ (EFRR) oraz Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności¹¹⁹. Celem strategicznym realizacji SPO Transport jest „zwiększenie spójności transportowej kraju oraz polepszenie dostępności przestrzennej miast, obszarów i regionów Polski w układzie Unii Europejskiej, co przyczyni się do osiągnięcia celu strategicznego PWW”. Przewidziano dwa priorytety wdrażania programu: „Zrównoważony gałęziowo rozwój transportu” i „Bezpieczniejsza infrastruktura drogową”. Ważniejszymi beneficjentami pomocy programu są: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Polskie Koleje Państwowe SA, PKP Polskie Linie Kolejowe SA, Urzędy Morskie, Zarządy Portów, samorządy województw, powiatów i gmin, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa SAR. Na działania realizowane w ramach SPO T na lata 2004-2006 zaplanowano kwotę 1,55 mld euro. Planuje się, że 1,16 mld euro z tej sumy

¹¹⁵ Przewiduje się, że około 75% pomocy przeznaczonej dla przedsiębiorców jest alokowana w sektorze MSP (małych i średnich przedsiębiorstw).

¹¹⁶ Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006.

¹¹⁷ Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski.

¹¹⁸ Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006.

¹¹⁹ Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności zostanie scharakteryzowana szerzej w kolejnym paragrafie.

pochodzić będzie z EFRR, 0,33 mld euro stanowić będzie wkład budżetu państwa, a 54 mln euro z budżetów JST. Nie zakłada się udziału środków prywatnych w finansowaniu programu.

Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich” (SPO ROL)

Oś „przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie oraz rozwój obszarów wiejskich” jest realizowana na podstawie dwóch programów operacyjnych: SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich¹²⁰ i SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb¹²¹ (finansowane ze środków EFOGR–SO oraz IFOR).

W SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich przewidziano dwa priorytety: „Wspieranie zmian i dostosowań w sektorze rolno-żywnościowym” oraz „Zrównoważony rozwój obszarów wiejskich”. Głównymi beneficjentami pomocy są: samorządy terytorialne na poziomie gminy, powiatu, województwa, rolnicy i mieszkańcy obszarów wiejskich, przedsiębiorstwa produkujące i przetwarzające produkty rolne, pracownicy zatrudnieni w tych przedsiębiorstwach, instytucje otoczenia biznesu. Wysokość przewidywanego wkładu UE z EFOiGR – Sekcja Orientacji do programu wynosi 1,20 mld euro. Wkład unijny uzupełniony będzie krajowymi środkami publicznymi w wysokości 569 mln euro oraz 225 mln euro środków JST. Środki prywatne, które muszą zostać zebrane, aby wykorzystać pomoc w ramach programu oszacowana na 945 mln euro.

SPO Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (SPO Ryby)

W SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb przewidziano cztery priorytety w realizacji programu: „Dostosowanie zasobów połowowych do nakładów”, „Odnowa i modernizacji floty rybackiej”, „Ochrona i rozwój zasobów wodnych, chów i hodowla ryb, rybackie urządzenia portowe, przetwórstwo i rynek rybny, rybołówstwo śródlądowe” oraz „Inne działania”. Głównymi beneficjentami pomocy programu są armatorzy statków rybackich, właściciele i dzierżawcy portów, zintegrowane kolektywne grupy właścicieli i rodzin rybackich, rybacy, organizacje rybaków śródlądowych, właściciele gospodarstw rybackich, właściciele zakładów przetwórczych o określonych możliwościach wdrożenia nowych technologii, hurtownicy, detaliści, placówki naukowo-badawcze uczelniane. Zgodnie z planem koszty realizacji wszystkich priorytetów SPO wyniosą 331,2 mln euro, z tego 178,8 mln euro sfinansuje UE, 71,3 mln euro budżet krajowy, a 81,0 mln euro odbiorcy pomocy (w ramach udziału własnego).

Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR);

Inicjatywa wspólnotowa Interreg III

Oś „wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów” będzie realizowana poprzez Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego¹²² (wyjątkowo program będzie finansowany ze środków dwóch funduszy strukturalnych – EFRR i EFS) oraz Inicjatywę Wspólnotową Interreg (EFRR). ZPORR jest największym programem operacyjnym, który będzie realizowany w Polsce. Jego strategicznym celem jest „tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności eko-

¹²⁰ Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006.

¹²¹ Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006.

¹²² Polska, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006.

nomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską". Podczas jego wdrażania przewidziano trzy priorytety: „Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów”, „Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach” oraz „Rozwój lokalny”. Beneficjentami wsparcia programu są przede wszystkim samorządy województw, powiatów i gmin, stowarzyszenia oraz związki gmin i powiatów, instytucje naukowe, instytucje rynku pracy, agencje rozwoju regionalnego i instytucje wspierania przedsiębiorczości. W realizację Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ZPORR) w latach 2004-2006 zostanie zaangażowanych 4 083,9 mln euro środków publicznych. Ze strony unijnej 2 968,5 mln euro (EFRR 85,2% – 2 530,0 mln euro; EFS 14,8% – 438,5 mln euro). Z publicznych środków krajowych zostanie wyasygnowane 1 115,5 mln euro. Konieczny wkład prywatnych szacowana jest na około 146,2 mln euro.

Inicjatywa wspólnotowa Interreg III jest jednym z najważniejszych programów zainicjowanych przez Komisję Europejską. Głównym celem Inicjatywy jest promowanie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej. Ma to służyć zrównoważonemu rozwojowi i osiągnięciu większego stopnia spójności społeczno-ekonomicznej terytorium europejskiego. W związku z szerokim zasięgiem tematycznym i geograficznym inicjatywy, została ona podzielona na trzy komponenty Interreg III A, B oraz C, obejmujące odmienne rodzaje działań. Na działania dla naszego kraju KE przeznaczyła w ramach Inicjatywy 221,4 mln euro. W związku ze złożonością programu będzie on wdrażany przez kilka Dokumentów Programowych¹²³.

Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT)

Ostatni z programów – Program Operacyjny Pomoc Techniczna¹²⁴ nie służy realizacji konkretnej osi NPR, lecz ma w założeniach usprawnić proces dystrybucji pomocy strukturalnej w Polsce (finansowany jest z EFRR). Usprawnianie przewidziano odnośnie do trzech priorytetów: „Wzmocnienie zdolności w zakresie zarządzania, monitorowania, oceny i kontroli Podstaw Wsparcia Wspólnoty”, „Wsparcie informatycznego systemu monitoringu i kontroli finansowej” oraz „Upowszechnianie informacji i promocja funduszy strukturalnych”. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach tego PO są instytucje publiczne odpowiedzialne za wdrażanie pomocy regionalnej w Polsce. Poza PO PT w każdym programie operacyjnym przewidziano wydzielony priorytet „pomoc techniczna”, który ma obejmować analogiczny zakres interwencji w odniesieniu do poszczególnych programów pomocowych (por. przypis 112). Na realizację działań w ramach PO PT przeznaczono prawie 38 mln euro (EFRR). Kwota środków krajowych konieczna na współfinansowanie Programu w latach 2004-2006 wyniesie około 9,5 mln euro.

4.8. Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności

Oś „*tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, trwałego rozwoju i promowania spójności przestrzennej*” jest, jak wspomniano, wdrażana nie tylko przez SPO Transport, ale przede wszystkim przez Strategię Wykorzystania Funduszu Spójności¹²⁵. Celem interwencji realizowanych w ramach FS jest „*zapewnienie gospodarczej i przestrzennej spójności kraju i poszczególnych regionów z przestrzenią europejską*”. Przewidziano dwa obszary koncentracji działań finansowanych ze środków FS:

- rozwój sieci transportowych: sieci drogowej (przede wszystkim autostrad i dróg głównych) oraz sieci kolejowej (linii o podstawowym i międzynarodowym znaczeniu, usytuowanych

¹²³ Szerzej zob. www.interreg.gov.pl

¹²⁴ Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Program zatwierdzony przez Komisję Europejską pismem z dnia 3 lutego 2004 r. oraz przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2004 r., Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006.

¹²⁵ Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006.

w paneuropejskich korytarzach transportowych), w istotnym stopniu poprawiających położenie tranzytowe kraju i dostępności poszczególnych regionów;

– rozwój infrastruktury ochrony środowiska mającej największy wpływ na poprawę sytuacji ekologicznej kraju.

Institucje odpowiedzialne za realizację Strategii obejmują Ministerstwo Infrastruktury, Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad, PKP Polskie Linie Kolejowe SA (sektor transportowy) oraz Ministerstwo Środowiska, Narodowy i Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, JST, przedsiębiorstwa komunalne, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej (sektor ochrony środowiska).

Na lata 2004-2006¹²⁶ przewidziano dla naszego kraju w ramach Funduszu Spójności środki w wysokości 3 7333,3 mln euro. Zgodnie z przedstawioną wcześniej praktyką środki te zostały podzielone na infrastrukturę transportową i związaną z ochroną środowisk po połowie. Szacuje się, że wykorzystanie takiej ilości środków będzie wymagało wyasygnowania ze strony krajowych środków publicznych kwoty w wysokości 1 140,4 mln euro¹²⁷.

¹²⁶ W praktyce, w związku ze specyfiką współfinansowania inwestycji ze strony Funduszu Spójności środki te mogą być wykorzystywane aż do 2010 r.

¹²⁷ Listy projektów dotychczas zatwierdzone w ramach Funduszu Spójności dostępne są na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/Wiadomosci/Fundusz+Spojnosci/lista+projektow+FS+2005.htm>

5

Rola sektora finansowego w obsłudze projektów realizowanych
w ramach polityki regionalnej w Polsce

5.1. Współfinansowanie projektów

Konieczność współfinansowania projektów (tj. wyasygnowania środków w ramach tzw. wkładu własnego beneficjenta) związana jest ze specyfiką finansowania polityki regionalnej. Została ona scharakteryzowana w paragrafach Podstawowe zasady i mechanizmy współfinansowania inwestycji z Funduszy Strukturalnych/Funduszu Spójności (rozdziały drugi/trzeci). Zasygnalizowano tam, że projekty w znakomitej większości nie są finansowane w całości ze środków unijnych. Środki te muszą zostać uzupełnione tzw. krajowym wkładem publicznym oraz w przypadku wybranych beneficjentów tzw. wkładem prywatnym. Ogólna prognoza finansowa odnośnie udziału poszczególnych źródeł finansowania polityki strukturalnej w Polsce (NPR 2004-2006) została określona w tabeli 6.

Tabela 6
Źródła finansowania NPR 2004-2006 (w mln euro)

Całkowite koszty realizacji NPR 2004-2006	16 709,5
w tym:	
Środki wspólnotowe (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności)	11 368,6
Fundusze strukturalne	7 635,3
Fundusz Spójności	3 733,3
Wkład publiczny krajowy (fundusze strukturalne)	2 861,4
Wkład publiczny krajowy (Fundusz Spójności)	661,5
Wkład prywatny (fundusze strukturalne)	1 818,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006*, op. cit., s. 136-145.

Z przedstawionej w tabeli prognozy alokacji wynika, że średni poziom współfinansowania projektów ze środków wspólnotowych w przypadku funduszy strukturalnych wynosi 72,7%, a Funduszu Spójności 84,9%. Oznacza to, że krajowi beneficjenci są zmuszeni wyasygnować kilka miliardów euro ze środków własnych na obowiązkowe współfinansowanie projektów. Ponadto, w ramach realizowanych przedsięwzięć występują koszty niekwalifikowane (nierefundowane ze środków unijnych)¹²⁸. Niezwykle trudno zatem, mimo przedstawionej w NPR prognozy, oszacować, jaką część całkowitych kosztów projektu będzie ostatecznie stanowić wysokość koniecznego współfinansowania projektów.

W poszczególnych przypadkach zależy ona od typu beneficjenta, specyfiki realizowanego projektu i faktu czy będzie on generować „znaczący” zysk. Wartość koniecznego współfinansowania może stanowić od kilku do nawet kilkudziesięciu procent całkowitych kosztów projektu. Wysokość środków, które beneficjent musi uzyskać ze źródeł zewnętrznych uzależniona jest od stanu je-

¹²⁸ Na temat klasyfikacji kwalifikowalności kosztów por. Paragraf 2.2 Kwalifikowalność wydatków w ramach funduszy strukturalnych.

go środków własnych. Istnieją jednak również programy pomocowe, w których jednym z warunków formalnych uzyskania dofinansowania projektu ze środków unijnych jest zaciągnięcie kredytu bankowego¹²⁹.

Obecnie banki oferują klientom szeroką gamę kredytów na finansowanie wkładu własnego w ramach projektów unijnych. Kredyty są różnicowane na bazie podmiotowej (typ kredytobiorcy) oraz przedmiotowej (typ projektu). W zasadzie kredyty na wkład własny przypominają w konstrukcji klasyczne kredyty inwestycyjne. W związku z tym, że współfinansowanie projektów wymaga kapitału długookresowego, wybranym beneficjentom alternatywnie proponuje się emisje obligacji. Próg opłacalności emisji obligacji w stosunku do kredytu bankowego w przypadku projektów unijnych oszacowano jednak na poziomie 1-1,5 mln zł. Oferowane one są zatem wyłącznie realizatorom większych projektów np. JST przeprowadzającym duże projekty o charakterze infrastrukturalnym, które są finansowane poprzez emisje obligacji komunalnych.

5.2. Prefinansowanie projektów

Drugi obszar wzmożonego popytu na zewnętrzne źródła finansowania związane z wdrażaniem polityki regionalnej ma charakter krótkoterminowy i jest związany z koniecznością prefinansowania kosztów projektów realizowanych przez polskich beneficjentów. Konieczność finansowania „pomostowego” projektów wynika z faktu, że współfinansowanie projektów unijnych w ramach określonej stopą dofinansowania części kosztów kwalifikowanych ma w naszym kraju charakter refinansowania (refundowania) wydatków poniesionych przez odbiorców pomocy¹³⁰. Oznacza to w praktyce, że potencjalny beneficjent pomocy musi dysponować znaczną częścią całkowitego budżetu na zrealizowanie projektu bądź pozyskać ją ze źródła zewnętrznego, a dofinansowanie przyznawane będzie etapami, zgodnie z postępowaniem prac i wydatkowaniem środków na realizowane przedsięwzięcia. Odnośnie do tego typu finansowania banki komercyjne zaproponowały beneficjentom tzw. kredyty pomostowe (ang. *bridge loans*). Dotychczas w polskiej nomenklaturze bankowej mianem kredytu pomostowego zwykle się określał kredyt udzielany przed uruchomieniem kredytu zasadniczego, w mniejszej kwocie, w oparciu o ograniczone zabezpieczenia. W przypadku projektów unijnych jego istota jest jednak inna.

W przypadku udzielania pomocy istnieją obecnie dwa warianty refundacji wydatków poniesionych przez beneficjenta. Pierwszy zakłada, że dofinansowanie jest przyznawane etapowo, zgodnie z postępowaniem prac i wydatkowaniem środków na realizowane przedsięwzięcia. Drugi wariant, który jest stosowany w przypadku projektów generujących duże ryzyko lub trwających krótko, polega na jednorazowej refundacji wkładu unijnego po zrealizowaniu i rozliczeniu całego projektu przez beneficjenta. W przypadku braku środków własnych beneficjenta na prefinansowanie projektu, jest on zmuszony pozyskać zewnętrzne źródło kapitału krótko terminowego. Optymalnym rozwiązaniem jest dla niego uzyskanie taniego i elastycznego w spłacie kredytu krótkoterminowego. Z punktu widzenia banku, kredyt taki może być oferowany klientom na preferencyjnych warunkach cenowych, ponieważ stwarza niewielkie ryzyko w porównaniu do klasycznych kredytów finansujących daną klasę projektów.

Niskie ryzyko kredytowania projektu wynika z tego, że kredyt pomostowy zostaje w prosty sposób zabezpieczony cesją praw z umowy o dofinansowanie projektu, zawartej pomiędzy be-

¹²⁹ W ramach pomocy przedakcesyjnej jednym z takich programów był Fundusz Dotacji Inwestycyjnych finansowany ze środków funduszu PHARE. W ramach pomocy akcesyjnej takim programem są dotacje inwestycyjne dla przedsiębiorców z sektora MSP (Działanie 2.3) w ramach scharakteryzowanego w rozdziale piątym Sektorowego Programu Operacyjnego Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw. Szerzej nt. Działania 2.3 zob. Wąsowski: *Aspekty finansowe realizacji projektu w ramach Działania 2.3*, (w:) Świebocka-Nerkowska A. (red.) (2004).

¹³⁰ Ten obszar finansowania określono jako „krótkoterminowy”, ponieważ według zapewnień instytucji odpowiedzialnych za kontraktowanie pomocy i przekazywanie środków na rzecz beneficjentów okres pomiędzy poniesieniem wydatku i zgłoszeniem go do refundacji, a przekazaniem środków na rzecz beneficjenta (tj. w praktyce spłatą wierzytelności o charakterze pomostowym) w praktyce nie powinien być dłuższy niż 3 miesiące. W przypadku dystrybucji funduszy przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA) okres ten wydłużał się niekiedy do kilku miesięcy. Podobnie rzecz ma się z funduszami strukturalnymi, w przypadku których opóźnienia z refundacją wydatków sięgają niekiedy już kilku miesięcy.

neficjentem i instytucją odpowiedzialną za wdrażanie danego programu pomocowego. Umowa o dofinansowanie jest bowiem zobowiązaniem instytucji do przekazania środków beneficjentowi, jeżeli będzie on realizował przedsięwzięcie zgodnie z precyzyjnymi wytycznymi określonymi dokładnie w zakontraktowanym projekcie. W praktyce jedyne ryzyko niezrefundowania beneficjentowi kosztów projektu sprowadza się do jego nieprawidłowej realizacji. Taki przypadek określa się w nomenklaturze unijnej mianem „nieprawidłowości” (ang. *irregularity*). Jeżeli podczas realizacji dojdzie do „nieprawidłowości”, kraj członkowski UE bezwzględnie zobowiązany jest zwrócić środki KE. W naszym kraju Skarb Państwa w takim przypadku egzekwuje zwrot środków od beneficjenta. Jednak w związku z dużą ilością „nieprawidłowości” przy realizacji projektów w latach osiemdziesiątych i na początku lat dziewięćdziesiątych w krajach UE, procedury dystrybucji i kontroli przyznawania pomocy zostały niezwykle zaostrzone. Spowodowało to, że obecnie egzekwowanie zwrotu środków w ramach zakontraktowanego projektu zdarza się niezwykle rzadko¹³¹.

Alternatywę dla komercyjnego finansowania pomostowego z kredytów i emisji obligacji jednostek sektora finansów publicznych stanowią pożyczki ze środków skarbu państwa. Do udzielania pożyczek na preferencyjnych warunkach ze środków publicznych w celu prefinansowania projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych został ustawowo¹³² upoważniony Bank Gospodarstwa Krajowego. W związku z preferencyjnością finansowania możliwość uzyskania pożyczki została jednak ograniczona wyłącznie do beneficjentów należących do sektora finansów publicznych tj. państwowych jednostek budżetowych, państwowych osób prawnych działających w formie agencji oraz jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto, prefinansowanie dotyczy wyłącznie wybranych działań pomocowych w ramach dwóch programów operacyjnych (ZPORR, SPO WKP).

Finansowanie ze środków publicznych cieszyło się, do momentu wstrzymania przyjmowania wniosków o pożyczki¹³³, ogromną popularnością wśród beneficjentów z sektora publicznego. W tym obszarze banki komercyjne nie były w stanie efektywnie konkurować z ofertą BGK. Wysokość oprocentowania pożyczek waha się bowiem od 0,02 do 0,75 stawki bazowej (rozumianej jako stopa rentowności 52-tygodniowych bonów skarbowych z ostatniego przetargu przeprowadzonego w miesiącu poprzedzającym dany kwartał kalendarzowy, dla każdej transzy pożyczki wypłacanej w danym kwartale). W praktyce nie wymagano zabezpieczenia wiarytelności, a zaciągnięcie pożyczki nie wiązało się z koniecznością organizowania przetargu w trybie zamówienia publicznego. W związku jednak z ograniczeniem budżetu wyasygnowanego ze środków publicznych na pożyczki preferencyjne, oferta, ze względu na niewielką skalę finansowania, nie stanowiła poważnej konkurencji dla finansowania sektora banków komercyjnych. Większość samorządów ze względu na zaistniałe ograniczenia pozyskała bowiem finansowanie poprzez kredyty inwestycyjne i emisje obligacji komunalnych w bankach komercyjnych.

¹³¹ Wskaźnik ilości (wartości) projektów, które zostały zrefundowane w stosunku do tych, których beneficjenci musieli zwrócić środki unijne może doskonale służyć do szacowania skali ryzyka akcji kredytowej w obszarze kredytowania pomostowego. W chwili obecnej można wykorzystać do tego celu dane historyczne obejmujące piętnastkę krajów unijnych i ich doświadczenia we wdrażaniu polityki strukturalnej. Wyznaczony wskaźnik nie może jedna zostać bezkrytycznie przeniesiony na polskie realia ekonomiczno-społeczne i może służyć wyłącznie jako pewne przybliżenie wartości. Wydaje się, że dokładny wskaźnik adekwatny do sytuacji w Polsce wraz ze współczynnikami korygującymi wobec rodzaju beneficjenta i typu realizowanego projektu będzie można wstępnie wyznaczyć dopiero po zamknięciu i rozliczeniu pierwszego okresu programowania tj. w latach 2009-2010.

¹³² Podstawa prawna zob. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.); Ustawa budżetowa na 2005 r. z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 278, poz. 2755); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie SPO WKP (Dz.U. z 2004 r. Nr 202, poz. 2070); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie ZPORR (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2123).

¹³³ Zgodnie z zaleceniem Ministra Gospodarki i Pracy, z dniem 30 września ur., BGK czasowo wstrzymał przyjmowanie wniosków o pożyczki na prefinansowanie w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. Obecnie ponownie rozpoczęto procedurę przyjmowania wniosków o pożyczki. Jednak trudno określić wysokości przewidzianego budżetu i tym samym dostępności tej formy prefinansowania projektów oraz wpływ zjawiska na popyt na prefinansowanie ze strony sektora banków komercyjnych. Aktualne informacje na temat dostępności środków zob. <http://www.bgk.com.pl/fundusze/prefinansowanie.jsp>

5.3. Szacowany rozmiar rynku finansowania projektów i udział banków w tym rynku

Doświadczenia w wykorzystywaniu unijnej pomocy strukturalnej pokazują, że zgodnie z przewidywaniami, środki zarówno na współfinansowanie projektów, jak i prefinansowanie pochodzą w większości z sektora bankowego. W finansowanie projektów w Polsce poza bankami komercyjnymi poważnie zaangażował się również Europejski Bank Inwestycyjny (szacunkowo w obecnym okresie programowania, docelowo w wysokości około 2 mld euro¹³⁴). Bank udziela pożyczek zarówno kredytobiorcom z sektora publicznego, jak i prywatnego¹³⁵.

Potrzeby beneficjentów niewątpliwie wytworzyły pokaźny popyt na pieniądź kredytowy oraz w przypadku wybranych odbiorców pomocy na organizację emisji obligacji. W przypadku kredytów finansowanie pomostowe najczęściej zapewniane jest przez zmodyfikowane kredyty o charakterze obrotowym, a finansowanie wkładu własnego przez zmodyfikowane kredyty inwestycyjne. Emisje obligacji dokonywane przez JST są w większości przypadków wykorzystywane do finansowania obu rodzajów potrzeb. Bardzo często z jednej dużej emisji obligacji finansuje się kilkanaście projektów wdrażanych pod egidą jednej JST.

Uwzględniając wysokość alokacji pomocy regionalnej dla Polski (tabela 6) oraz specyfikę finansowania projektów unijnych, ostrożne szacunki pozwalają określić wielkość rynku związanego z prefinansowaniem i współfinansowaniem projektów w Polsce na kilka miliardów euro. Na obecnym etapie wdrażania unijnej polityki regionalnej w Polsce (połowa okresu programowania) jest jeszcze za wcześnie, aby szacować wartość wkładu finansowego sektora bankowego w finansowaniu projektów. Próby szacunków może utrudnić również fakt, że nie wszystkie instytucje odpowiedzialne za wdrażanie pomocy prowadzą stosowne statystyki, w których ujmowane jest finansowanie bankowe. Najbardziej miarodajne dane związane z obecnym okresem programowania pojawią się około 2008-2009 r. Będzie to moment rozliczania ostatnich płatności związanych z projektami zakontraktowanymi w obecnym okresie programowania. Instytucje wdrażające będą więc musiały przedstawić końcowe raporty monitoringowe.

Pojawiają się już jednak szcztkowe statystyki udziału sektora bankowego w obsłudze beneficjentów odnośnie do wybranych działań pomocowych. Jedną z udostępnionych statystyk udział

Tabela 7

Banki komercyjne według ilości wystawionych promes/udzielonych kredytów po trzech turach naboru wniosków w ramach Działania 2.3

Nazwa banku	I tura	II tura	III tura	Łącznie
BPH	70	47	38	155
WBK	63	42	23	128
Bank Pekao	38	30	25	93
Banki Spółdzielcze	36	26	28	90
Raiffeisen Bank Polska	36	25	23	84
PKO BP	36	25	19	80
Fortis Bank	27	28	14	69
ING Bank Śląski	25	19	19	63
BRE Bank	27	16	11	54
Kredyt Bank	15	13	11	39

Źródło: dane Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości za: Niewinowska (2006), s. II-III.

¹³⁴ Dane za: PWW, op. cit., s. 101.

¹³⁵ Por. paragraf 3.4 Europejski Bank Inwestycyjny (EBI).

banków w obsłudze programów pomocowych dotyczy wzmiankowanego Działania 2.3, w którym banki zaangażowane zostały w sposób sformalizowany¹³⁶. Statystyka ta obejmuje udział banków w obsłudze beneficjentów tj. ilość udzielonych promes kredytowych, których beneficjenci otrzymali pomoc strukturalną UE (dane po trzech turach naboru wniosków). W tabeli przedstawiono pierwszą dziesiątkę banków ujętych w statystyce wraz z ilością wystawionych promes/udzielonych kredytów¹³⁷.

5.4. Oferta sektora banków komercyjnych w Polsce w zakresie obsługi beneficjentów pomocy strukturalnej¹³⁸

Zdecydowana większość banków komercyjnych w Polsce uczestniczy w obsłudze projektów unijnych w opisanych powyżej obszarach również w zakresie finansowania. Tak samo istotny jest udział banków w obsłudze rozliczeniowej. Szczególnie większe banki relatywnie szybko dostrzegły potencjał rynku i zaczęły przygotowywać organizacyjnie stworzenie oferty dla beneficjentów pomocy jeszcze przed przystąpieniem Polski do UE. W okresie tym projekty finansowano na mniejszą skalę z funduszy przedakcesyjnych, co było dobrą podstawą do systemowych przygotowań, jeśli chodzi o obsługę polityki poakcesyjnej. Banki posiadające zagranicznych właścicieli korzystały również z doświadczeń krajów UE-10 dotyczących obsługi beneficjentów pomocy strukturalnej.

W dużych bankach komercyjnych wydzielono komórki organizacyjne (zespoły, biura, a niekiedy i departamenty) odpowiedzialne za przygotowanie oferty dla potencjalnych beneficjentów i ich obsługę. Pracownicy sektora banków komercyjnych przeszli intensywne szkolenia w zakresie polityki regionalnej UE i systemu jej wdrażania w Polsce. W zależności od banku liczba pracowników przygotowanych do obsługi projektów unijnych w zakresie sporządzania montażu finansowego, analizy kredytowej oraz podstawowego doradztwa w zakresie dostępnych programów pomocowych waha się obecnie w przedziale od kilkudziesięciu do nawet kilkuset pracowników.

Poza przygotowaniem merytorycznym pracowników, dokonano również modyfikacji oferty produktowej, przede wszystkim w zakresie polityki kredytowej. Uwzględniając specyfikę finansową projektów realizowanych w ramach polityki regionalnej najważniejsze zmiany dokonano w:

- metodyce oceny zdolności kredytowej beneficjentów (uwzględniono przede wszystkim odmienną alokację różnych rodzajów ryzyka dotyczących projektu),
- ocenie projektów inwestycyjnych z punktu widzenia rentowności (uwzględniono, że w związku z bezzwrotnym dofinansowaniem przedsięwzięć ich opłacalność istotnie zwiększa się; rzutuje to na takie parametry jak stopa i okres zwrotu z inwestycji etc, ponadto często obniżeniu uległ wymagany wkład własny dzięki traktowaniu bezzwrotnego wkładu ze środków unijnych do projektu jako powiększenia wkładu własnego kredytobiorcy),
- katalogu honorowanych zabezpieczeń wierzytelności związanych z finansowaniem bankowym (powiększył się on m.in. o cesję praw z umowy o dofinansowanie projektu ze strony instytucji odpowiedzialnej za refundację wydatków beneficjenta oraz poręczenia i gwarancje Funduszu Poręczeń Unijnych¹³⁹),

¹³⁶ Umowę z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości w sprawie współpracy przy wdrażaniu działania podpisało 39 banków komercyjnych i większość banków spółdzielczych. Pełna lista banków współpracujących z PARP oraz informacje na temat form i zakresu tej współpracy dostępna jest na: www.parp.gov.pl

¹³⁷ Uwzględniając budżet działania (około 356 milionów euro) oraz fakt, że dotyczy ono wyłącznie jednego Programu Operacyjnego przedstawione wyniki w żaden sposób nie powinny być uogólniane w ramach prób szacunków i porównań udziału w rynku poszczególnych banków komercyjnych.

¹³⁸ W celu niewyróżniania żadnego podmiotu paragraf ma charakter ogólny i prezentuje wyłącznie systemowe rozwiązania przyjęte w poszczególnych bankach komercyjnych. Szczegółowe informacje na temat specyfiki ofert przygotowanych przez banki, zmodyfikowanych parametrów produktów, zakresu i formy usług doradczych oraz rozwiązań organizacyjnych znaleźć można na stronach internetowych poszczególnych banków, najczęściej w ramach załączek Unia Europejska, Fundusze pomocowe UE, Oferta dla beneficjentów środków UE etc.

¹³⁹ W związku z faktem, że Fundusz Poręczeń Unijnych ma szansę stać się jednym z istotniejszych ogniw w systemie obsługi finansowej beneficjentów oraz że współtworzyło go wiele podmiotów systemu finansowego w Polsce poświęcono mu obszerną część kolejnego rozdziału, w którym szczegółowo opisano genezę powstania i zasady działania Funduszu.

– polityce cenowej (w zasadzie niższe ryzyko kredytowe umożliwiło bankom obniżenie cen wybranych produktów, w przypadku wielu banków był to element podstawowej strategii marketingowej – sprzedaży nowych produktów z „oferty europejskiej”).

Sektor bankowy zaangażował się również w niezwykle rentowną działalność związaną z doradztwem w zakresie pozyskiwania środków unijnych. W niektórych bankach takim doradztwem zajmują się bezpośrednio pracownicy (najczęściej grupa doradców klientów detalicznych i korporacyjnych bezpośrednio odpowiedzialnych za sprzedaż). Ponadto, w wybranych bankach wydzielono specjalne spółki doradcze lub nawiązano współpracę z istniejącymi na rynku podmiotami doradczymi. Współpraca ta w zależności od przyjętego rozwiązania szczegółowego ma rozmaity charakter. Niekiedy bardzo sformalizowany – gdy w związku z umową z firmą doradcą beneficjent staje się w obszarze finansowym klientem określonego banku i np. korzysta z oferty na zasadach preferencyjnych. Czasami mniej sformalizowany – wtedy bank przedstawia klientowi listę firm doradczych, wstępnie zweryfikowanych pod kątem merytorycznym, z usług których klient może skorzystać.

Poza obszarem wzmoczonej akcji kredytowej związanej z zapewnianiem beneficjentom zewnętrznych źródeł finansowania projektów, sektor bankowy poważnie zaangażował się w obsługę rozliczeniową beneficjentów (prowadzenie wydzielonych rachunków projektów). Ponadto, w ramach pakietów obsługi beneficjentów unijnej pomocy strukturalnej oferowane są inne niż kredytowe i doradcze usługi i produkty bankowe, takie jak promesy kredytowe, gwarancje bankowe, akredytywy, instrumenty zabezpieczające przed ryzykiem kursowym etc. Podkreślić należy również fakt, że pojawiła się nowa grupa klientów banków tj. wykonawcy projektów realizowanych przez beneficjentów. Oprócz tego bardzo często objęci są oni pakietami „ofert unijnych” banków komercyjnych.

5.5. Obsługa bankowa projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego z wykorzystaniem środków unijnych

Część projektów dofinansowanych ze środków strukturalnych będzie realizowana w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (ang. *Public Private Partnership*, PPP). Formuła ta zakłada współpracę sektora publicznego i prywatnego przy wykonywaniu zadań, które tradycyjnie leżą w gestii sektora publicznego. W ramach inwestycji realizowanej w formule PPP instytucja finansowa, a bank w szczególności może zaangażować się w przedsięwzięcie przede wszystkim w dwóch podstawowych obszarach. Po pierwsze, jako instytucja dostarczająca długoterminowego kapitału dłużnego, który ma służyć częściowemu finansowaniu przedsięwzięcia. Po drugie, jako instytucja obejmująca bezpośrednie udziały kapitałowe – partner przedsięwzięcia obok podmiotu/ów sektora publicznego i prywatnego. Z zaangażowanego kapitału jest wypłacona bankowi renta, proporcjonalna do wielkości zainwestowanego kapitału i ponoszonego ryzyka.

Jednym z istotniejszych powodów zainteresowania się formułą PPP w Polsce jest intensywna promocja takich przedsięwzięć przez Komisję Europejską¹⁴⁰, szczególnie w odniesieniu do prowadzonej polityki regionalnej. W związku z wejściem Polski do UE i możliwością korzystania ze środków strukturalnych formuła PPP zyskuje znacznie na atrakcyjności. Partnerzy przedsięwzięcia mają szansę uzyskać bezzwrotne dofinansowanie projektu ze środków strukturalnych i Funduszu Spójności¹⁴¹. Zwiększa to rentowność projektu, co jest szczególnie atrakcyjnym bodźcem dla partnera prywatnego i w określonych przypadkach może przesądzać o jego udziale w projekcie. Uwzględniając dodatkowo wszystkie dostępne w Polsce ułatwienia przeznaczone dla beneficjen-

¹⁴⁰ Na temat aktualnego stanowiska KE dotyczącego PPP oraz planów legislacyjnych w zakresie prawa wspólnotowego zob. *Communication on Public Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions*, COM(2005) 569 final, November 2005. Publikacja dostępna na: http://www.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

¹⁴¹ Na temat projektów wdrażanych m.in. przy udziale środków unijnych por. analizy przedstawione w formie case studies w przekroju sektorowym zamieszczone w: *Resource book on PPP case studies*, European Commission, Directorate-General Regional Policy, June 2004. Publikacja dostępna na: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

tów unijnej pomocy strukturalnej, wysoce prawdopodobnym wydaje się, że po uchwaleniu odrębnej ustawy regulującej kwestie PPP¹⁴² należy spodziewać się zwiększenia liczby projektów PPP, w których w montażu finansowym przewidziano alokację pomocy finansowej ze strony UE.

Ponadto należy wspomnieć, że przy projektach ważnych z punktu widzenia interesów Wspólnoty, w szczególności dużych przedsięwzięciach związanych z infrastrukturą transportową coraz większy udział w finansowaniu PPP bierze Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)¹⁴³. W latach 1990-2003 EBI uczestniczył w blisko 100 projektach PPP udzielając kredytów w wysokości prawie 15 miliardów euro. Zaangażowanie kredytowe banku dotyczyło przede wszystkim projektów drogowych i kolejowych (62%, w tym tunele i mosty) oraz szeroko rozumianych projektów dotyczących rozwoju aglomeracji miejskich (17%)¹⁴⁴. Programowe skoncentrowanie działalności EBI na rynki dziesięciu krajów, które w 2004 r. weszły do UE może dodatkowo pobudzić rozwój rynku PPP w Polsce. Uwzględniając fakt, że finansowanie EBI, szczególnie podmiotów sektora publicznego ma często preferencyjny charakter, w przypadku wybranych projektów Bank ten będzie stanowił poważną konkurencję dla sektora banków komercyjnych w Polsce w obszarze finansowania projektów PPP.

5.6. Inicjatywy JEREMIE i JASPERS

Inicjatywa JEREMIE¹⁴⁵ (nazwa pochodzi od akronimu z ang. *Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) została stworzona pod koniec 2005 r. z myślą o połączeniu zasobów finansowych, którymi dysponowała UE w ramach funduszy strukturalnych (w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego) oraz środków EBI i EBI. Celem tego projektu było wypracowanie efektywniejszych form wsparcia finansowego przedsiębiorczości. W ramach inicjatywy przewidziano pomoc dla mikroprzedsiębiorstw oraz podmiotów z sektora MSP. Pomoc w założeniach ma przybierać formę:

- pomocy o charakterze doradczym i technicznym,
- wspierania funduszy kapitałowych (ang. *equity capital funds*) oraz funduszy kapitałów wysokiego ryzyka (ang. *venture capital funds*),
- działalności poręczeniowej (obejmującej mikroprzedsiębiorstwa oraz sektor MSP).

W chwili obecnej trwa faza przygotowawcza programu, w ramach której kraje członkowskie wspólnie z Komisją Europejską identyfikują potrzeby w zakresie pośredniego wsparcia finansowego przedsiębiorców przy wykorzystaniu metod inżynierii finansowej opracowanych przez KE. W inicjatywę, ze względu na specyfikę planowanych działań poważnie zaangażowane zostaną również banki komercyjne. Głównym ciałem zarządzającym Inicjatywą został Europejski Fundusz Inwestycyjny. Formalne rozpoczęcie działań pomocowych w ramach inicjatywy zostało zaplanowane na 1 stycznia 2007 r. tj. w momencie rozpoczęcia kolejnego okresu programowania.

Inicjatywa JASPERS¹⁴⁶ (ang. *Joint Assistance in Supporting Project in European Regions*, pol. Wspólna inicjatywa wspierania projektów w regionach europejskich) związana jest z nawiązaniem ścisłej współpracy pomiędzy KE, EBI oraz Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOiR). Inicjatywa ma służyć lepszemu przygotowaniu wysokiej jakości projektów przez beneficjentów w okresie programowania 2007-2013. Inicjatywa będzie miała formę swoistej pomocy technicznej, w ramach której państwa członkowskie będą mogły dobrowolnie skorzystać z wiedzy eksper-

¹⁴² Zob. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, Poz. 1420). Analiza ustawy w kontekście potencjalnego udziału w obsłudze projektów banków w Polsce zob. Wąsowski (kwiecień 2006), „Prawo Bankowe”.

¹⁴³ Szerzej na temat roli EBI w finansowaniu projektów realizowanych w formule PPP zob. *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)*, European Investment Bank, 15 July 2004. Publikacja dostępna na: www.eib.eu.int

¹⁴⁴ Evaluation of PPP projects financed by the EIB, Synthesis Report, European Investment Bank, March 2005, s. 32. Publikacja dostępna na: www.eib.eu.int

¹⁴⁵ Szerzej zob. <http://www.eif.eu.int/jeremie/>

¹⁴⁶ Szerzej zob. <http://www.eib.org/jaspers>

kiej. Ze względu na inicjatywę w EBI tworzona jest jednostka obejmując 56 specjalistów ds. technicznych i finansowych oraz 10 pomocników. Opłacani będą oni w ramach budżetów EBI oraz EBOiR. Koszty utrzymania jednostki utworzonej w ramach inicjatywy JASPERS zostaną pokryte z budżetu pomocy technicznej KE. W ramach inicjatywy tworzone są również biura regionalne.

Zadaniem specjalistów zatrudnionych do obsługi programu JASPERS będzie wsparcie merytoryczne przygotowywanych projektów i procesu aplikacyjnego. Podstawowe obszary wsparcia merytorycznego, dotyczące inicjatywy obejmują:

– sieci transeuropejskie (ang. *Trans-European networks, TEN*); projekty transportowe poza TENs; transport multimodalny; zarządzanie siecią dróg i ruchem lotniczym; publiczne środki transportu; ochronę środowiska, w tym efektywne wykorzystywanie zasobów oraz odnawialne źródła energii; Partnerstwo Publiczno Prywatne.

5.7. Leasing w kontekście finansowania projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych

Alternatywną formą finansowania wybranych projektów stanowi finansowanie za pomocą leasingu. Wedle zasady raty leasingowe są uznawane jako koszt kwalifikowany w przypadku realizacji projektów inwestycyjnych (zakup majątku trwałego) dofinansowanych ze środków strukturalnych. Kwestie te reguluje precyzyjnie *Zasada nr 10: leasing* zawarta w cytowanym rozporządzeniu traktującym o kwalifikowalności kosztów¹⁴⁷. Zgodnie z zasadą nr 10 refundowane mogą być tylko części rat leasingowych pomniejszone o koszty obsługi leasingu tj. podatku, marży finansującego, odsetek od refinansowania kosztów, kosztów ogólnych oraz opłat ubezpieczeniowych. Refundacja w takim wariantcie przebiega w analogiczny sposób, jak przy trybie refundowania kosztów projektu nie finansowanego w formie leasingu tj. na podstawie faktur lub innych dowodów księgowych potwierdzających opłacenie na rzecz leasingodawcy rat leasingowych¹⁴⁸.

Poza dopuszczalnością leasingu w projektach inwestycyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Komisja Europejska wspiera również rozwój rynku leasingowego w poszczególnych państwach Wspólnoty¹⁴⁹. Tego typu wsparcie polega najczęściej na dokapitalizowaniu istniejących na rynku towarzystw leasingowych lub tworzeniu przez KE wraz z władzami centralnymi i regionalnymi danego kraju członkowskiego nowych funduszy leasingowych. Dokapitalizowane lub nowo utworzone podmioty mają statutowy obowiązek finansowania w formie leasingu (najczęściej) małych i średnich przedsiębiorstw na preferencyjnych warunkach. Preferencje te w większości przypadków polegają na tym, że część leasingowanego środka trwałego jest sfinansowana z grantu unijnego, a przy wyliczaniu rat leasingowych dla przedsiębiorcy uwzględnia się niższą od rynkowej stopę procentową. Tego typu wsparcie instytucjonalne ma w założeniach ułatwić sektorowi małych i średnich przedsiębiorstw dostęp do źródeł finansowania inwestycji w majątek trwały. Wsparcie cieszy się szczególnym zainteresowaniem wśród mniejszych podmiotów, które nie mają zdolności kredytowej lub nowo powstających firm, które nie mogą wykazać się „historią kredytową” i nie są w stanie przedstawić wiarygodnych źródeł zabezpieczenia kredytu.

¹⁴⁷ Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 448/2004, op. cit.

¹⁴⁸ Należy zwrócić uwagę na to, że dodatkowe przepisy krajowe niekiedy istotnie uszczegółwiają cytowane Rozporządzenie unijne. Np. w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach SPO WKP (Dz.U. z 2005 r. Nr 206, poz. 1716) określono, że wydatkiem kwalifikującym się do objęcia wsparciem w zakresie inwestycji jest m.in. (§9, pkt 1.2): „zapłata rat kapitałowych z tytułu leasingu nowych środków trwałych prowadzącego do przeniesienia własności tych środków na korzystającego, z wyłączeniem leasingu zwrotnego”. W praktyce zapis ten oznacza, że z możliwości finansowania w drodze leasingu wyłączone używane środki trwałe oraz ograniczono zawieranie umów do leasingu finansowego.

¹⁴⁹ W obecnym okresie programowania (lata 2000-2006) nie przewidziano jednak w Polsce tworzenia tego typu funduszy. Stanowią one jednak ciekawą alternatywę dla wsparcia bezpośredniego przedsiębiorców i ich utworzenie jest rozważane w ramach przygotowywania nowych programów operacyjnych na lata 2007-2013. Tworzenie funduszy leasingowych mogłoby się znaleźć w przyszłości w ramach priorytetu związanego ze wzmocnieniem instytucji otoczenia biznesu obok działań już obecnych w programie związanym ze wzmocnieniem przedsiębiorczości (I Priorytet SPO WKP), polegających na wspieraniu i tworzeniu funduszy poręczeniowych, pożyczkowych i kapitału załączkowego.

6

Fundusz Poręczeń Unijnych i pomoc strukturalna UE dla funduszy poręczeniowych w Polsce

6.1. Geneza powstania Funduszu Poręczeń Unijnych

W celu zwiększenia akcji kredytowej i organizacji emisji obligacji przez banki komercyjne powołano przy Banku Gospodarstwa Krajowego w ramach finansowania projektów dofinansowanych ze środków strukturalnych Fundusz Poręczeń Unijnych (FPU). Krajowi beneficjenci pomocy unijnej mogą ubiegać się w Funduszu o poręczenia i gwarancje spłaty ich zobowiązań finansowych (kredytowych oraz wynikających z emisji obligacji), zaciągniętych w związku ze współfinansowaniem i prefinansowaniem kosztów projektów dofinansowanych ze środków strukturalnych UE. Wydaje się, że w przypadku wybranych beneficjentów, którzy tradycyjnie mieli problemy z przedstawieniem bankowi wiarygodnych zabezpieczeń (np. organizacje pozarządowe zorganizowane w formie fundacji lub stowarzyszeń) FPU ma szansę stać się głównym źródłem zabezpieczania akcji kredytowej skierowanej do tych podmiotów. Polskiemu sektorowi bankowemu działalność FPU umożliwia intensyfikowanie akcji kredytowej i emisji obligacji oraz podnosi bezpieczeństwo zasilenia kapitałowego beneficjentów. Uzyskanie poręczenia lub gwarancji w FPU zdecydowanie ułatwia beneficjentom dostęp do kapitału zewnętrznego i obniża cenę jego pozyskania. Wpływa to pozytywnie na ilość i jakość realizowanych projektów oraz ich podstawy finansowe, a w konsekwencji podnosi stopę absorpcji unijnej pomocy regionalnej w Polsce.

FPU powstał w wyniku dwóch porozumień z dnia 30 października 2003 r.¹⁵⁰ Pierwsze podpisane zostało przez Ministra Finansów, Prezesa NBP oraz przewodniczącego KNB i dotyczyło wprowadzenia nowych zasad w zakresie rachunkowości oraz tworzenia rezerw na wypadek ryzyka związanego z działalnością banków. Drugie podpisane przez Ministra Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministra Finansów oraz ZBP dotyczyło:

- powołania Funduszu Poręczeń Unijnych;
- wprowadzenia oprocentowania środków utrzymywanych na rachunkach w Narodowym Banku Polskim w formie rezerwy obowiązkowej;
- zasilenia FPU z części środków pochodzących z oprocentowania rezerwy obowiązkowej;
- uregulowania zobowiązań z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych, uwzględniających skutki obniżenia stawki podatkowej w 2004 r.

Dzięki tym porozumieniom polski sektor bankowy uzyskał korzystne instrumenty, które mają mu umożliwić uzyskanie wyższego poziomu konkurencyjności w związku z wejściem Polski do UE i zliberalizowaniem rynku usług bankowych dla banków unijnych. W zamian za te ustępstwa ZBP, w imieniu polskiego sektora bankowego zadeklarował:

- wzrost zaangażowania w procesy restrukturyzacyjne przedsiębiorstw,
- preferowanie działań naprawczych od dochodzenia roszczeń w drodze windykacji,
- gotowość współfinansowania tworzenia nowoczesnej infrastruktury rejestrów publicznych służących poprawie sprawności i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego,

¹⁵⁰ Zob. Komunikat Biura Prasowego Ministerstwa Finansów z dnia 30 października 2003 r. Treść komunikatu i porozumień dostępna jest na: <http://www.mofnet.gov.pl>

- zwiększenie aktywności w zakresie kredytowania małych i średnich przedsiębiorstw,
- uruchomienie oferty obejmującej usługi i produkty bankowe, która umożliwi wykorzystanie funduszy unijnych.

Ustawa o Funduszu Poręczeń Unijnych¹⁵¹ została opracowana w Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Na etapie opracowywania konsultowana była z przedstawicielami Związku Banków Polskich, którzy utworzyli specjalną grupę roboczą, złożoną z reprezentantów banków działających w Polsce. Umożliwiło to uwzględnienie interesów wszystkich stron tj. przede wszystkim sektora bankowego i potencjalnych beneficjentów gwarancji i poręczeń FPU.

Zgodnie z zapisami Ustawy FPU nie ma osobowości prawnej. Bankiem odpowiedzialnym za zarządzanie środkami funduszu oraz udzielaniem gwarancji i poręczeń jest Bank Gospodarstwa Krajowego. O ulokowaniu organizacyjnym FPU w strukturze BGK zdecydowały doświadczenia banku w zarządzaniu Krajowym Funduszem Poręczeń Kredytowych¹⁵² oraz specjalny status banku na rynku krajowym¹⁵³.

6.2. Zakres podmiotowy i przedmiotowy zabezpieczeń udzielanych przez FPU

W FPU gwarancje lub poręczenie może uzyskać wyłącznie kredytobiorca lub emitent obligacji realizujący projekt współfinansowany ze środków strukturalnych UE w ramach realizowanej w Polsce polityki regionalnej. Gwarancję lub poręczenie mogą zatem uzyskać wyłącznie realizatorzy przedsięwzięć dofinansowanych z:

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji,
- Instrumentu Finansowego dla Orientacji Rybołówstwa,
- Funduszu Spójności.

W ustawie nie przewidziano żadnych ograniczeń co do statusu prawnego podmiotów, które mają prawo ubiegać się o poręczenie lub gwarancję. Beneficjentem poręczenia lub gwarancji może być zatem każdy podmiot realizujący projekt, który uzyska dofinansowanie z funduszy strukturalnych lub Funduszu Spójności. Analogicznie, zakres przedmiotowy (tematyczny) projektów, w ramach którego można wystąpić o uzyskanie poręczenia lub gwarancji został określony w Ustawie bardzo szeroko jako „każdy projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej, a w szczególności inwestycyjny, szkoleniowy, badawczy, realizowany na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”. Szerokie potraktowanie zarówno kryterium podmiotowego, jak i przedmiotowego przy ubieganiu się o poręczenie lub gwarancję jest niezwykle korzystnym rozwiązaniem z punktu widzenia równego traktowania wszystkich beneficjentów i realizowanych przez nich projektów. W szczególności, w ustawie nie wspomina się o żadnych preferencjach w dostępie do poręczeń lub gwarancji określonym grupom beneficjentów lub określonym typom tematycznym realizowanych projektów¹⁵⁴.

¹⁵¹ Zwrot Ustawa oraz wszystkie cytaty odnośnie rozwiązań systemowych przyjętych w ramach FPU używane w tym rozdziale odnoszą się bezpośrednio do: Ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych, (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, Poz. 1262). Szczegółową analizę Ustawy zob. Wąsowski (lipiec/sierpień 2004), „Prawo Bankowe”, s. 65-74.

¹⁵² Szerzej na temat KFPK zob. <http://www.bgk.com.pl/fundusze/kfpk/index.jsp>

¹⁵³ Przy tworzeniu FPU ustawodawca wzorował się również na doświadczeniach Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, zob. Opinia do uchwalonej przez Sejm w dniu 16 kwietnia 2004 r. ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, Warszawa, dnia 20 kwietnia 2004 r. [dostępna na: <http://www.senat.gov.pl/k5/dok/opinia/2004/684.htm>]

¹⁵⁴ Jedyne wykluczenie zgodnie z zapisami Ustawy dotyczy projektów realizowanych w ramach polityki regionalnej o charakterze ponadnarodowym. Z ich specyfiki wynika, że są one realizowane w dwóch lub więcej regionach unijnych zlokalizowanych na terytorium różnych państw członkowskich. Jednym z najbardziej znanych programów tego typu jest opisana w rozdziale pierwszym Inicjatywa Wspólnotowa Interreg.

6.3. Pułapy poręczeń i gwarancji

W ramach działalności FPU zabezpieczane są zarówno kredyty oraz emisje obligacji o charakterze pomostowym, służące prefinansowaniu kosztów projektów unijnych, jak i kredyty oraz emisje obligacji finansujące wkład własny (w ramach współfinansowania kosztów projektów). W przypadku kredytów i emisji obligacji o charakterze pomostowym beneficjent może uzyskać poręczenie lub gwarancję w wysokości do 80% zaciąganego zobowiązania (kwota kredytu, wartość nominalna emisji obligacji). W przypadku zobowiązań służących finansowaniu wkładu własnego w ramach realizowanych projektów gwarancja lub poręczenie mogą być udzielane do wysokości 60% zobowiązania (kwota kredytu, wartość nominalna emisji obligacji). Gwarancja i poręczenie FPU nie obejmują odsetek od kredytów oraz kosztów związanych z uzyskaniem kredytu i emisją obligacji. Ustawodawca kierował się wytycznymi sugerującymi, że fundusze poręczeń kredytowych niezwykle rzadko poręczają spłaty odsetek kredytowych. Generalnie, na świecie jest to praktyka stosowana wyłącznie w krajach charakteryzujących się wysokim poziomem inflacji lub stóp procentowych¹⁵⁵.

Przy opracowywaniu wysokości pułapu poręczeń i gwarancji uwzględniono, że zabezpieczenie kredytu (emisji obligacji) o charakterze pomostowym jest z zasady istotniejsze z punktu widzenia beneficjenta. Zapotrzebowanie na kapitał związany z prefinansowaniem projektu jest bowiem z zasady większe niż w przypadku jego współfinansowania. Ponadto, tego rodzaju kredyty oraz emisje obligacji są, jako generujące mniejsze ryzyko, zdecydowanie bezpieczniejsze dla samego FPU. Przy opracowywaniu wysokości pułapów poręczeń uwzględniono również dobrą praktykę większości funkcjonujących na świecie funduszy poręczeniowych, które zazwyczaj poręczają (gwarantują) kredyty lub emisje obligacji w przedziale 50-90% wartości zobowiązania. Uważa się, że poręczanie lub gwarantowanie zobowiązań powyżej 80% ich wysokości jest zbyt ryzykowane dla funduszu poręczeniowego i negatywnie wpływa na kredytobiorcę lub emitenta obligacji¹⁵⁶. Należy również mieć na uwadze, że im niższe są ustawowo określone pułapy poręczeń oraz gwarancji zobowiązań beneficjentów, tym więcej takich gwarancji i poręczeń jest w stanie wygenerować FPU i tym samym obsłużyć większą ilość projektów unijnych¹⁵⁷.

W Ustawie przewidziano dwa tryby udzielania poręczenia lub gwarancji. Pierwszy dotyczy składania wniosku bezpośrednio w BGK. W takim przypadku kwota jednostkowego poręczenia lub gwarancji nie może przekroczyć 5 milionów euro. Wniosek musi zawierać dokumentację umożliwiającą BGK ocenę ryzyka wypłaty zobowiązania z tytułu udzielonej gwarancji, poręczenia lub analizy formalno prawnej. Drugi tryb przewiduje, że wniosek o udzielenie gwarancji lub poręczenia zobowiązania może być złożony za pośrednictwem banku, który ma udzielić kredytu lub który będzie odpowiedzialny za emisję obligacji. Bank taki musi podpisać umowę z BGK. Na podstawie tej umowy zostanie poręczony jego portfel kredytowy w obszarze finansowania projektów, które uzyskały wsparcie w ramach unijnej pomocy regionalnej¹⁵⁸. Poręczenie jednostkowego kredytu w takim przypadku nie może przekroczyć jednak 100 000 euro. Analiza ryzyka kredytowego lub emisji obligacji związana z udzieleniem gwarancji lub poręczenia pozostaje w gestii banku bezpośrednio finansującego przedsięwzięcie. Niezależnie od trybu, wniosek o poręczenie lub gwarancję musi być zgłoszony przed zaciągnięciem zobowiązania przez beneficjenta (kredyt lub emisja obligacji). Wa-

¹⁵⁵ Gajewski, Kiliański i Szczucki (2000), s. 13.

¹⁵⁶ Ibidem, s. 7,12-13.

¹⁵⁷ W praktyce wydziałanie dwóch rodzajów kosztów projektów tj. części kosztów kwalifikowanych refinansowanych ze środków UE oraz tych ponoszonych wyłącznie przez beneficjenta, szczególnie przy bardziej złożonych projektach, nastęca poważnych trudności natury metodologicznej i jest czasochłonne. W ramach planowanej nowelizacji Ustawy regulującej działalność funduszu wśród wielu zmian przewidziano m.in. odejście od dwóch pułapów poręczenia (60% i 80%) i w ramach wierzytelności związanych z projektami unijnymi zabezpieczanie ich w maksymalnej dopuszczalnej wysokości tj. 80%. Zarówno ze względu na uproszczenie sporządzania montażu finansowego projektów, jak i zwiększenie pułapu poręczenia powinno to podnieść atrakcyjności FPU zarówno dla banków honorujących tego typu zabezpieczenia, jak i klientów Funduszu.

¹⁵⁸ Umowy takie podpisała większość banków w Polsce, które obsługują beneficjentów pomocy strukturalnej. System przypomina w konstrukcji KFPK. Wykaz banków współpracujących z FPU w zakresie udzielania poręczeń i gwarancji - tryb zwykły (29 banków) i uproszczony (7 banków) zob. <http://www.bgk.com.pl/fundusze/fpu.jsp>

runkiem formalnym udzielenia gwarancji lub poręczenia jest ustanowienie zabezpieczenia na rzecz BGK. Podstawowym źródłem zabezpieczenia gwarancji lub poręczenia jest weksel *in blanco*.

6.4. Koszty pozyskania zabezpieczenia oraz ich kwalifikowalność

Od poręczenia lub gwarancji beneficjent jest zobowiązany odprowadzić prowizję. Opłata prowizyjna jest naliczana jednorazowo w stosunku do wysokości zobowiązania objętego gwarancją lub poręczeniem. Wysokość, warunki oraz tryb pobierania opłaty prowizyjnej od udzielonej gwarancji lub poręczenia określa umowa zawarta pomiędzy ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, a BGK. Opłata prowizyjna w połowie zasila kapitałowo FPU, a w połowie przekazywana jest na dochody własne BGK. Wysokość opłaty prowizyjnej uzależniona jest od okresu trwania poręczenia/gwarancji. W przypadku poręczenia opłata prowizyjna jest naliczana od kwoty objętej poręczeniem i kształtuje się na poziomie:

- 0,50%, jeżeli poręczenie zostało udzielone na okres do 1 roku,
- 0,75%, jeżeli poręczenie zostało udzielone na okres dłuższy niż 1 rok, lecz nie dłuższy niż 2 lata,
- 1,00%, jeżeli poręczenie zostało udzielone na okres dłuższy niż 2 lata, lecz nie dłuższy niż 3 lata,
- 1,25%, jeżeli poręczenie zostało udzielone na okres dłuższy niż 3 lata, lecz nie dłuższy niż 5 lat,
- 1,50%, jeżeli poręczenie zostało udzielone na okres dłuższy niż 5 lat.

W przypadku gwarancji opłata prowizyjna w związku z różnicami wynikającymi z instytucji gwarancji jest wyższa, naliczana od kwoty objętej gwarancją i kształtuje się na poziomie:

- 1,00%, jeżeli gwarancja została udzielona na okres do 1 roku,
- 1,25%, jeżeli gwarancja została udzielona na okres dłuższy niż 1 rok, lecz nie dłuższy niż 2 lata,
- 1,50%, jeżeli gwarancja została udzielona na okres dłuższy niż 2 lata, lecz nie dłuższy niż 3 lata,
- 1,75%, jeżeli gwarancja została udzielona na okres dłuższy niż 3 lata, lecz nie dłuższy niż 5 lat,
- 2,00%, jeżeli gwarancja została udzielona na okres dłuższy niż 5 lat.

Dla beneficjentów gwarancji lub poręczenia (realizatorów projektów unijnych) niezwykle ważne znaczenie ma fakt, że koszt uzyskania zabezpieczenia nie jest kosztem kwalifikowanym. W cytowanym rozporządzeniu Komisji¹⁵⁹ określającym kwalifikowalność kosztów beneficjentów w zasadzie nr 3, dotyczącej „Opłat finansowych i innych oraz wydatków prawnych”, w punkcie dotyczącym „opłat finansowych” określono, że:

Odsetki od debetu (inne niż wydatki na dopłaty do odsetek w celu zmniejszenia kosztów pożyczek dla przedsiębiorstw, realizowane w ramach zatwierdzonego programu pomocy państwa), opłaty od transakcji finansowych, prowizje od wymiany walut i ujemne różnice kursowe oraz inne wydatki finansowe nie kwalifikują się do współfinansowania z funduszy strukturalnych.

W kontekście zapisu opłaty związane z udzieleniem gwarancji lub poręczenia przez FPU są traktowane jako koszty finansowe związane z pozyskaniem finansowania zewnętrznego projektu i nie są kwalifikowane. Należy podkreślić, że w związku z niekwalifikowalnością wydatku, relatyw-

¹⁵⁹ Rozporządzeniu Komisji (WE) nr 448/2004, op. cit.

nie wysoki koszt pozyskania gwarancji lub poręczenia zniechęca niekiedy część beneficjentów do pozyskiwania tego rodzaju zabezpieczeń zobowiązań¹⁶⁰.

6.5. Zasilanie kapitałowe i zarządzanie FPU

Głównym źródłem zasilania kapitałowego FPU są środki pieniężne przekazywane przez Narodowy Bank Polski z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej¹⁶¹. Ponadto, środki pochodzą z wpływów z inwestycji środków Funduszu w papiery wartościowe emitowane przez Skarb Państwa i Narodowy Bank Polski, a także gwarantowane lub poręczane przez Skarb Państwa, otrzymanych odsetek od lokat bankowych środków Funduszu, kwot odzyskanych w drodze dochodzenia należności powstałych w związku z udzielonymi przez BGK gwarancjami lub poręczeniami ze środków Funduszu, opłat prowizyjnych od udzielonych gwarancji lub poręczeń, darowizn i zapisów oraz innych źródeł.

Środki FPU poza wypłatami zrealizowanych przez BGK gwarancji lub poręczeń udzielonych ze środków Funduszu na zabezpieczenie spłaty kredytów oraz wypłatami kwot należnych z tytułu zobowiązań wynikających z obligacji gwarantowanych lub poręczanych przez BGK ze środków Funduszu pokrywają uzasadnione koszty i wydatki ponoszone przez BGK w związku z udzielaniem gwarancji lub poręczeń ze środków Funduszu oraz wypłatę należności, prowizji, wynagrodzenia członków komitetu sterującego. Środki Funduszu mogą być również przeznaczone na nabywanie papierów wartościowych oraz na lokaty bankowe.

Organem odpowiedzialnym za zarządzanie Funduszem w BGK jest Komitet Sterujący FPU. Komitet składa się z 5 członków. Jednego członka powołał minister właściwy do spraw finansów publicznych, jednego minister właściwy do spraw gospodarki, a trzech Związek Banków Polskich. Do podstawowych zadań Komitetu Sterującego należy opiniowanie projektów planu działalności i planu finansowego Funduszu, projektów sprawozdań z działalności Funduszu za rok poprzedni wraz z bilansem i rachunkiem zysków i strat, projektów szczegółowych zasad udzielania gwarancji lub poręczeń przez BGK ze środków Funduszu, projektów zasad i form zabezpieczania zwrotu środków należnych Funduszowi z tytułu realizacji gwarancji lub poręczeń, projektów regulaminów wydawanych przez BGK w związku z udzielaniem gwarancji lub poręczeń ze środków Funduszu, wysokości, warunków oraz trybu pobierania opłat prowizyjnych, wniosków o ustanowienie limitu gwarancji lub poręczeń portfela kredytowego, wniosków o ustanowienie limitu gwarancji lub poręczeń, wniosków o umorzenie przez BGK środków należnych Funduszowi z tytułu zrealizowanych gwarancji lub poręczeń i przypisanie należności Funduszowi oraz okresowe analizowanie wyników finansowych działania Funduszu. Komitet ma prawo wystąpić z wnioskiem do Rady Nadzorczej BGK o likwidację Funduszu.

6.6. Obecny budżet FPU i perspektywy rozwoju FPU

Z punktu widzenia dostępności zabezpieczeń zobowiązań dla klientów FPU i systemu bankowego niezwykle ważna jest potencjalna wysokość kapitałów Funduszu. Przewiduje się, że docelowo FPU ma dysponować kapitałem w wysokości około 800-900 mln zł (okres 2004-2006). Naturalnie kapitał funduszu nie jest tożsamy z potencjałem do emisji poręczeń i gwarancji. Niezwykle istotnym wskaźnikiem dla każdego funduszu poręczeniowego jest tzw. mnożnik kapitałowy (nazy-

¹⁶⁰ Same przedstawienie gwarancji lub poręczenia przez FPU naturalnie w sposób pozytywny rzutuje na koszt pozyskania kapitału przez beneficjenta. Obniżając ryzyko kredytowe generowane dla banku obniża koszt pozyskania kredytu, a w przypadku niektórych kredytobiorców (beneficjentów pomocy takich jak np. organizacje pozarządowe) może nawet w ogóle umożliwić uzyskanie kredytu bankowego i tym samym realizację projektu.

¹⁶¹ W 2004 r. było to 80% środków pieniężnych uzyskanych z tytułu oprocentowania rezerwy obowiązkowej, w 2005 r. odpowiednio 60% i w 2006 r. odpowiednio 50%. Zob. Art. 22 Ustawy o FPU zmieniający art. 39 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim.

wany niekiedy multiplikatorem)¹⁶². W przypadku nowo powstającego funduszu poręczeniowego najważniejsze jest ujęcie mnożnika jako wartości wygenerowanych poręczeń i gwarancji w stosunku do kapitałów funduszu, jaką skłonny jest akceptować system bankowy przy honorowaniu zabezpieczeń. W przypadku FPU oszacowano, że wartość ta będzie oscylowała wokół 3,5. W praktyce oznacza to, że FPU będzie w stanie wygenerować zabezpieczenia w postaci gwarancji i poręczeń w wysokości około 3 miliardów złotych (ponad 600 milionów euro).

Kwota 600 milionów euro oznacza, że poręczenie lub gwarancje może uzyskać nawet kilkanaście tysięcy projektodawców. Kwota ta umożliwi udzielenie kredytów bądź też wyemitowanie obligacji o wartości od kilku do kilkudziesięciu procent większej tj. ponad 1 miliarda euro. Na potencjał FPU do tworzenia zabezpieczeń mają naturalnie wpływ również sami beneficjenci poprzez szereg uwarunkowań towarzyszących realizowanym projektom (np. z jakimi projektami się zgłaszają (czas trwania), czy korzystają z maksymalnych stawek zabezpieczeń, czy ubiegają się o zabezpieczenia w ramach kredytów pomostowych czy w ramach kredytów finansujących wkład własny etc.). Ogólnie rzecz ujmując, najistotniejsze dla rozwoju funduszu jest to, w jakim tempie będą zwalniane zabezpieczenia (poprzez spłatę zobowiązań beneficjentów co do gwarancji i poręczeń) oraz jak będzie kształtować się stopa „chybionych” projektów, tzn. takich, których beneficjenci nie będą w stanie w terminie uregulować.

Działalność Funduszu została przewidziana na okres 6 lat (do 1 maja 2010 r.). Po rozwiązaniu ustawowym FPU środki oraz należności i zobowiązania powstałe z tytułu udzielenia gwarancji lub poręczeń ze środków Funduszu mają stać się środkami, należnościami i zobowiązaniami Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych. W 2010 r. Polska będzie znajdowała się w połowie kolejnego okresu programowania polityki regionalnej ze znacznie większym budżetem wyasygnowanym dla naszego kraju przez Komisję Europejską. Jeżeli zatem ocena i ewaluacja aktywności¹⁶³ Funduszu wypadnie pomyślnie należy poważnie zastanowić się nad utrzymaniem działalności FPU przynajmniej do końca kolejnego okresu programowania pomocy regionalnej UE tj. do około 2013 r.

6.7. Pomoc strukturalna UE dla funduszy poręczeniowych w Polsce

Rynek funduszy poręczeń kredytowych w Polsce jest rynkiem niezwykle młodym, ale dynamicznie się rozwijającym i bardzo perspektywicznym. W ciągu ostatnich trzech lat działalności kapitały własne polskich funduszy poręczeniowych wzrosły ponad czterokrotnie¹⁶⁴. Pierwsze fundusze poręczeniowe powstały w Polsce w połowie 1994 roku dzięki wsparciu unijnemu w ramach Programu Inicjatyw Lokalnych finansowanego z funduszu przedakcesyjnego PHARE. W zasadzie większość pierwszych funduszy poręczeniowych w naszym kraju powstało dzięki różnym programom pomocy zagranicznej. W chwili obecnej działa na rynku ponad 60 funduszy poręczeń kredytowych, dysponujących kapitałami własnymi w wysokości prawie 187 mln złotych.

Dokapitalizowywanie funduszy poręczeniowych jest w kontekście prowadzonej polityki rozwoju regionalnego jedną z najbardziej efektywnych form pośredniego wsparcia sektora małych i średnich przedsiębiorstw przez Komisję Europejską. Dlatego KE bardzo chętnie godzi się na częściowe wsparcie działań służących wzmocnieniu instytucji otoczenia biznesu w ramach wdrażanych przez kraje członkowskie programów pomocowych finansowanych ze środków strukturalnych. Również w Polsce w obecnym okresie programowania oprócz wielu innych form wsparcia sektora MSP (np. poprzez bezpośrednie granty inwestycyjne) udzielana jest tego typu pomoc. Odbyna się

¹⁶² Szerzej na temat rodzajów mnożników kapitałowych funduszy poręczeniowych zob. Gajewski, Kiliański i Szczucki (2000), s. 35-37.

¹⁶³ Ocena taka powinna zostać dokonana np. na bazie ilości wyemitowanych gwarancji i poręczeń, kapitałów funduszu, dostępności gwarancji i poręczeń dla beneficjentów, wpływu działalności Funduszu na zintensyfikowanie akcji kredytowej polskiego sektora bankowego skierowanej do beneficjentów pomocy, wpływie działalności funduszu na aktywności beneficjentów (ilość i jakość realizowanych projektów), jakość portfela poręczanych kredytów i emisji obligacji etc.

¹⁶⁴ Wszystkie cytowane dane statystyczne dotyczące polskiego rynku pochodzą z: Raportu o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce, stan na dzień: 31.12.2004 r., Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych, dostępnego na stronie: <http://www.ksfp.org.pl/raport.html>

ona na podstawie ogólnie scharakteryzowanego w rozdziale piątym Sektorowego Programu Operacyjnego „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw” i polega na wzmocnieniu kapitałowym funkcjonujących w Polsce funduszy poręczeniowych. Wsparcie to udzielane jest ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i odnosi się do priorytetu „Rozwój przedsiębiorczości i wzrost innowacyjności z wykorzystaniem instytucji otoczenia biznesu” poprzez działanie „Poprawa dostępności do zewnętrznego finansowania inwestycji przedsiębiorstw”¹⁶⁵.

Dokapitalizowanie funduszy ma charakter konkursowy. Instytucją odpowiedzialną za wdrażanie programu jest Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości. Wsparcie kapitałowe uzyskują fundusze znajdujące się w dobrej kondycji finansowej, posiadające niezbędny potencjał ekonomiczny, techniczny oraz kadrowy (zatrudniające pracowników o właściwych kwalifikacjach). Kryteria, które brane są pod uwagę podczas rozpatrywania wniosku o dokapitalizowanie obejmują założoną trwałość projektu w czasie, doświadczenie funduszu (mierzone za pomocą liczby aktywnych klientów i usług oraz stosunkiem wartości udzielonych poręczeń do kapitałów funduszu, uwzględniających średnie w sektorze). Ponadto, uwzględniany jest udział wkładu własnego w projekcie oraz zaangażowanego w fundusz kapitału prywatnego. Istotną przy ocenie jest również wysokość kosztów administracyjnych i kosztów zarządzania funduszem oraz realizacja tzw. polityk horyzontalnych UE¹⁶⁶. Średnia wartość dotacji dla funduszu poręczeniowego wynosi około 1,2 miliona euro, przy czym zastrzeżono, że wsparcie pojedynczego funduszu nie może być niższe niż 5 mln PLN i wyższe niż 50 mln PLN.

Obecnie odbyły się już dwie tury naboru wniosków, w wyniku których przyznano dofinansowanie 24 instytucjom poręczeniowym. Na dokapitalizowanie funduszy poręczeniowych przeznaczono około 66 milionów euro (kwota ta obejmuje wkład unijny z EFRR uzupełniony obowiązkowym wkładem publicznym Polski). Wysokość przewidzianej pomocy równa jest prawie trzykrotności kapitałów własnych funduszy poręczeniowych funkcjonujących w Polsce. Rozdysponowanie całości wsparcia przyczyni się istotnie do rozwoju rynku poręczeniowego w Polsce i tym samym zwiększy dostępność tej formy zabezpieczenia wiarytelności głównie dla przedsiębiorców z sektora MSP¹⁶⁷.

¹⁶⁵ W ramach tego działania oprócz dokapitalizowania regionalnych i lokalnych funduszy poręczeń kredytowych wspiera się również kapitałowo fundusze mikropożyczkowe oraz fundusze kapitału załączkowego (ang. *seed capital*).

¹⁶⁶ Tj. projekt pozytywnie wpływa na ochronę środowiska naturalnego i wyrównywanie szans, a także czy przyczynia się do rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

¹⁶⁷ Szacuje się, że w krajach członkowskich UE o dłuższym stażu z poręczeń funduszy korzysta około 0,4-0,5% podmiotów z sektora małych i średnich przedsiębiorstw. W Polsce z usług funduszy poręczeniowych korzysta proporcjonalnie około 20 razy mniej podmiotów.

7

Podsumowanie

Realizacja Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 ma szansę zmniejszyć dystans pomiędzy poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski i pozostałych krajów Wspólnoty Europejskiej. Ponadto, może istotnie przyczynić się do zniwelowania istniejących dysproporcji w poziomie rozwoju w obrębie regionów naszego kraju. Sukces realizacji polityki regionalnej w Polsce uzależniony jest jednak od wielu czynników. Wśród najważniejszych eksperci i znawcy problematyki regionalnej wymieniają¹⁶⁸: istnienie sprawnego systemu wdrażania pomocy regionalnej na każdym szczeblu administracji publicznej, zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości projektów (ang. *project pipeline*), które spełnią ostre kryteria selekcji pod kątem unijnych wytycznych oraz dobrą współpracę sektora publicznego, odpowiedzialnego za dystrybucję pomocy, beneficjentów wsparcia oraz sektora bankowego.

Uwzględniając polskie doświadczenia w realizacji polityki regionalnej UE największą obawą budzi obecnie potencjał administracyjny kraju, jeśli chodzi o efektywne wdrożenie programów pomocowych. Uwzględniając najnowsze dostępne dane stopa absorpcji rozumiana zgodnie z definicją przedstawioną w przypisie nr 4 we wstępie do opracowania wynosi obecnie zaledwie 7,42%¹⁶⁹. Nieco mniej obaw budzi drugi wymieniony czynnik warunkujący sukces realizacji polityki regionalnej w Polsce tj. zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości projektów (ang. *project pipeline*). W ramach rund aplikacyjnych związanych z naborem wniosków polscy beneficjenci zgłaszają projekty, których wartość i ilość dalece przekracza wysokość dostępnej pomocy (średnio 2-3 krotnie). Uwzględniając trzeci warunek i analizując rynek na bazie zaangażowania sektora bankowego w obsługę projektów unijnych oraz dotychczasową współpracę z beneficjentami można stwierdzić, że ryzyko niewykorzystania pomocy ze względu na niedostępność źródeł finansowania zostało poprzez aktywność sektora finansowego (głównie banków) zminimalizowane.

Niezwykle ważny dla rozwoju regionalnego kraju i sektora bankowego będzie kolejny okres programowania 2007-2013. Wydaje się, że władze publiczne w ramach doświadczeń zdobytych w obecnym okresie programowania w pełni uświadomiły sobie niezwykle istotną rolę sektora finansowego w Polsce, jaką spełnia on we wdrażaniu programów pomocowych finansowanych ze środków UE. Polski sektor bankowy już w fazie planowania został poważnie zaangażowany w prace nad przygotowaniem systemowymi w zakresie dystrybucji pomocy unijnej w latach 2007-2013. Wydaje się, że poza indywidualnymi inicjatywami poszczególnych banków, najważniejszy z tego punktu widzenia jest udział sektora w forum utworzonym przy Związku Banków Polskich dotyczący obecnego oraz przyszłego okresu programowania. W ramach forum uzgadniane jest wspólne stanowisko sektora bankowego wobec obowiązujących przepisów dotyczących pomocy unijnej oraz planowanych rozwiązań dotyczących przyszłego okresu programowania, w szczególności w ramach przygotowywania Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013 oraz innych dokumentów programowych¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Por. Szlachta (2003), s. 13-16.

¹⁶⁹ Dane za: Raport o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (informacje dotyczące wdrażania oraz informacje finansowe prezentowane są za okres od 1 do 31 grudnia 2005 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 2. Publikacja dostępna na: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWWW/>

¹⁷⁰ Szerzej na temat aktywności forum - zob. stronę internetową ZBP (www.zbp.pl) zakładka Fundusze UE.

Reasumując, warto podkreślić, że z punktu widzenia sektora bankowego doświadczenia zdobywane w zakresie obsługi finansowej beneficjentów w obecnym okresie wykorzystywania środków unijnych¹⁷¹ mogą okazać się niezwykle cenne w przyszłych latach, kiedy wpływ pomocy na polską gospodarkę i sektor bankowy ze względu na skalę transferów będzie nieporównywalny. W kolejnym okresie programowania, przewidzianym na lata 2007-2013 zgodnie z postanowieniami dokonany w grudniu ubiegłego roku podczas Prezydencji Brytyjskiej, Polska ma szansę stać się największym beneficjentem polityki regionalnej UE i uzyskać wsparcie strukturalne w wysokości prawie 60 miliardów euro¹⁷². Uwzględniając wysokość alokacji, wartość rynku usług bankowych (finansowanie, obsługa rozliczeniowa) w tym okresie może sięgnąć rzędu kilkudziesięciu miliardów euro.

¹⁷¹ Pewne doświadczenia w zakresie dystrybucji pomocy unijnej polskie banki zdobyły również poprzez obsługę projektów finansowanych z programów przedakcesyjnych (PHARE, SAPARD, ISPA). Skala pomocy oraz wymogi formalne korzystania z programów przedakcesyjnych różniły się jednak zdecydowanie od specyfiki udzielania akcesyjnej pomocy strukturalnej.

¹⁷² Zob. Nota dot. perspektywy finansowej na lata 2007-2013, Bruksela, 19 grudnia 2005 r. (20.12) (OR. en) 15915/05.

8

Bibliografia

Pozycje książkowe, prasowe, raporty, opracowania:

Bradley J., Zaleski J.: *Wyniki modelowania wpływu funduszy Strukturalnych i funduszu spójności na gospodarkę Polską przy zastosowaniu polskiej implementacji modelu HERMIN.*

Bradley J., Zaleski J. (2003): *Ocena wpływu Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 na gospodarkę przy zastosowaniu modelu HERMIN.* „Gospodarka Narodowa” nr 7-8.

European Commission (2003): *Partnership with the Cities. The URBAN Community Initiative.* Luxembourg.

European Commission (2003): *Structural policies and European territory. Cooperation without frontiers.* Luxembourg.

European Investment Fund (2005): *Annual Report 2004.* Luxembourg.

European Investment Bank (marzec 2005): *Evaluation of PPP projects financed by the EIB, Synthesis Report.*

Gajewski M., Kiliański T. i Szczucki J. (2000): *Zasady organizacji i funkcjonowania funduszy poręczeń kredytowych.* Wydawnictwo i Zakład Poligrafii Instytutu Technologii Eksploatacji, Warszawa.

European Investment Bank: *The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs).*

Głąbicka K. i Grewiński M. (2003): *Europejska Polityka Regionalna.* Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.

Grewiński M. (2001): *Europejski fundusz społeczny jako instrument integracji socjalnej Unii Europejskiej.* Wydawnictwo WSP TWP, Warszawa.

Grosse G.T. (red.) (2004): *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej.* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Grosse G.T. (2000): *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykłady Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski.* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.

Inforegio: *The regions and the new economy. Guidelines for innovative actions co-funded by the European Regional Development Fund 2000-06.*

Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. (2004): *Wspólna polityka rolna. Zagadnienia prawne.* Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.

Kudłacz T. (1999): *Programowanie Rozwoju Regionalnego.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

MGiP (sierpień 2004): *Kwalifikowalność wydatków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – Wytyczne, Ministerstwo Gospodarki i Pracy. Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Jednostka Monitorująca – Kontrolna Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,* Warszawa.

Niewinowska M. (2006): *Ryzyko się opłaciło.* Dodatek Pieniądze z Unii, Puls Biznesu nr 11 (2014) z 16 stycznia 2006 r.

Pietrzyk I. (2002): *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Polityka spójności na rzecz wspierania wzrostu gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia: strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013.

Raport o stanie funduszy poręczeń kredytowych w Polsce, stan na dzień: 31.12.2004 r., Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Doręczeniowych.

Raport o stanie realizacji programów operacyjnych współfinansowanych z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, styczeń 2006.

Resource book on PPP case studies, European Commission, Directorate-General Regional Policy, June 2004.

Sprawozdanie Roczne Europejskiego Banku Inwestycyjnego 2004.

Szlachta J. (2003): *Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 – wybory strategiczne*. „Gospodarka Narodowa” nr 7-8.

Szlachta J. (2005): *Regional Development in Poland under Transformation*. Friedrich Ebert Foundation, Warsaw.

The evaluation of socio-economic development, The Guide, Tavistock Institute in association with: GHK, IRS, December 2003.

Third progress report on cohesion: Towards a new partnership for growth, jobs and, cohesion, Commission of the European Communities, Communication from the commission, Brussels, 17.5.2005, COM (2005) 192 final, {SEC (2005) 632}.

Wąsowski K. (listopad/grudzień 2004): *Polityka regionalna UE realizowana w Polsce w latach 2004-2006 i potencjalna rola sektora bankowego w realizacji tej polityki*. „Banki i Kredyt” nr 11-12.

Wąsowski K. (lipiec/sierpień 2004): *Fundusz Poręczeń Unijnych*. „Prawo Bankowe”.

Wąsowski K. (2004): *Aspekty finansowe realizacji projektu w ramach Działania 2.3*. W: Świebocka-Nerkowska A (red.): *Polska firma w Unii, Pozyskiwanie funduszy pomocowych*. Wydawnictwo C.H. Beck.

Wąsowski K. (kwiecień 2006): *Rola sektora bankowego w obsłudze projektów realizowanych w formule Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w kontekście Ustawy o PPP*. „Prawo Bankowe”.

Żebrowska-Cielek J.: *Pozycja ekonomiczna polskich regionów w Unii Europejskiej*.

Rozporządzenie, decyzje, komunikaty UE:

(przy ważniejszych dokumentach podano również bezpośrednie odwołanie do Dziennika Urzędowego Wspólnot Europejskich)

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności

Rozporządzenia Rady UE nr 1164 z 16 maja 1994 r. w sprawie Funduszu Spójności (1164/1994/WE)

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 448/2004 z dnia 10 marca 2004 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1685/2000 ustanawiające szczegółowe zasady wprowadzenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w sprawie kwalifikowania wydatków związanych z projektami współfinansowanymi z Funduszy Strukturalnych i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1145/2003

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1783 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (1783/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 213 z 13.08.1999)

Rozporządzenie Rady nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. dotyczące Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (1263/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 16 z 26.06.1999)

Rozporządzenie Rady UE nr 1257 z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia (1257/1999/WE)

Rozporządzenie Rady UE nr 1784 z 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (1784/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 213 z 13.08.1999)

Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE) (Dz.U. WE nr L 161 z 26.06. 1999)

Fundusze przedakcesyjne

Rozporządzenia Rady z 21 czerwca 1999 r. ustanawiającego Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej (1267/99/WE)

Rozporządzenie Komisji (WE) NR 2759/1999 z dnia 22 grudnia 1999 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 1268/99 w sprawie wsparcia Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w krajach kandydujących z Europy (2759/99/WE)

Rozporządzenie Rady nr 1268/99/WE z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie pomocy Wspólnoty dla działań przedakcesyjnych na rzecz rolnictwa oraz rozwoju obszarów wiejskich w państwach kandydujących z Europy Środkowo-Wschodniej w okresie przedakcesyjnym (1268/99/WE)

Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. dotyczące koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, oraz zmieniające rozporządzenie nr 3906/99/EWG (1266/99/WE)

Rozporządzenie Rady z 21 czerwca 1999 r. dotyczące koordynacji pomocy w ramach strategii przedakcesyjnej dla krajów ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej, oraz zmieniające rozporządzenie nr 3906/99/EWG (1266/99/WE)

Rozporządzenie Rady z dnia 18 grudnia 1989 r. dotyczące pomocy gospodarczej dla Republiki Węgry i Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (3906/89/EWG)

Inicjatywy Wspólnotowe

Commission notice to the member states of 14 April 2000 laying down guidelines for the Community initiative for rural development (Leader+)

Communication from the commission to the member states of 28.4.00 laying down guidelines for a Community Initiative concerning trans-European cooperation intended to encourage harmonious and balanced development of the European territory. INTERREG III

Communication from the commission to the member states of 28.4.00 laying down guidelines for a Community Initiative concerning economic and social regeneration of cities and of neighborhoods in crisis in order to promote sustainable urban development. URBAN II

Komunikat Komisji do państw członkowskich ustanawiający wytyczne dla Inicjatywy wspólnotowej EQUAL dotyczącej współpracy transnarodowej i promującej nowe środki zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy z 14 kwietnia 2001 r. (2000/C 127/02)

Pozostałe

Communication on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Procurement and Concessions, COM (2005) 569 final, November 2005

Decyzja Komisji z dnia 22/VI/2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla pomocy strukturalnej Wspólnoty dla regionów spełniających kryteria Celu 1 w Polsce, Bruksela, 22/VI/2004, C (2004) 2092 final

Nota dot. perspektywy finansowej na lata 2007-2013, Bruksela, 19 grudnia 2005 r. (20.12) (OR.en) 15915/05

Rozporządzenie (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 r. w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS)

Rozporządzenie Komisji nr 1159/2000 z 30 maja 2000 r. dotyczące akcji informacyjnych i promocyjnych prowadzonych przez kraje członkowskie dotyczących realizacji funduszy strukturalnych (Dz.U. WE nr L 130 z 31.05.2000)

Wytyczne Polityki Zatrudnienia dla państw członkowskich. Decyzja Rady z dnia 22 lipca 2003 (2003/578/EC) (Dz.U. WE nr L 197/13 z dn. 5.8.2003)

Krajowe akty prawne, opinie, komunikaty:

Komunikat Biura Prasowego Ministerstwa Finansów z dnia 30 października 2003 r.

Opinia do uchwalonej przez Sejm w dniu 16 kwietnia 2004 r. ustawy o Funduszu Poręczeń Unijnych, Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne, Warszawa, dnia 20 kwietnia 2004 r.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 13 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie ZPORR (Dz.U. z 2004 r. Nr 208, poz. 2123)

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 6 września 2004 r. w sprawie przekazywania i zwrotu środków na prefinansowanie SPO WKP (Dz.U. z 2004 r. Nr 202, poz. 2070)

Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 27 sierpnia 2004 r. w sprawie udzielania pomocy przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w ramach SPO WKP (Dz.U. z 2005 r. Nr 206, poz. 1716)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych (NTS) (Dz.U. Nr 58, poz. 685 z późniejszymi zmianami)

Ustawa budżetowa na rok 2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. (Dz.U. z 2004 r. Nr 278, poz. 2755)

Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. z 2005 r., Nr 169, Poz. 1420)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o Funduszu Poręczeń Unijnych, (Dz.U. z 2004 r. Nr 121, Poz. 1262)

Krajowe dokumenty programowe:

Polska, Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006, Strategia Wykorzystania Funduszu Spójności na lata 2004-2006, Warszawa, grudzień 2003

Polska, Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006, Warszawa 2004

Polska. Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 r., skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku. Warszawa, luty 2003

Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dla Polski, Warszawa, kwiecień 2004

Program Operacyjny Pomoc Techniczna, Program zatwierdzony przez Komisję Europejską pismem

z dnia 3 lutego 2004 r. oraz przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2004 r., Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006, Warszawa 2003

Sektorowy Program Operacyjny Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006

Sektorowy Program Operacyjny Rozwój Zasobów Ludzkich 2004-2006, Bruksela – Warszawa, styczeń 2004

Sektorowy Program Operacyjny Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, Podstawy Wsparcia Wspólnoty 2004-2006, Warszawa, luty 2004

Sektorowy Program Operacyjny Transport na lata 2004-2006, Warszawa, grudzień 2004

Sektorowy Program Operacyjny Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw, lata 2004-2006, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 16 marca 2004 r., Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2004-2006, Warszawa, marzec 2004

Strony Internetowe:

[http:// www.bgk.pl/](http://www.bgk.pl/)

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/

http://europa.eu.int/grants/index_en.htm/

<http://www.eeagrants.org/>

<http://www.eib.eu.int/>

<http://www.eif.eu.int/>

<http://www.eog.gov.pl/>

<http://www.equal.gov.pl/>

<http://www.evaled.info/>

<http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/>

<http://www.funduszspojnosci.gov.pl/>

<http://www.interreg.gov.pl/>

<http://www.mrr.gov.pl/>