

Alternatywne źródła finansowania inwestycji w regionach Polski w latach 2014–2020

Dorota Rynio

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Polska

Streszczenie

W warunkach kryzysu gospodarki światowej programowanie polityki finansowej UE na lata 2014–2020 wymaga zastosowania nowych instrumentów finansowych. W polskich regionach potrzeby inwestycyjne pozostają duże, co determinuje dalszy rozwój rynku inwestycji. Niewystarczające są jednak środki na kontynuację w dotychczasowym rozmiarze, wobec czego regiony muszą wykorzystać innowacyjne instrumenty rynku finansowego. Dotychczasowa polityka dotacji stosowana przez UE jest niewystarczająca. W latach 2014–2020 rozbudowane zostaną instrumenty związane ze zwrotnym finansowaniem procesu inwestycyjnego. Efektem tych zmian ma być zwiększenie racjonalności wydatkowania środków wspólnotowych i możliwość kontynuowania procesu inwestycyjnego.

Wstęp

Proces inwestycyjny w regionach stanowi podstawę dla rozwoju społeczno-gospodarczego tych jednostek przestrzennych w długim okresie. Utrzymanie rozwoju społeczno-gospodarczego na odpowiednim poziomie jest uznane za jeden z priorytetów poziomu regionalnego w Polsce i w całej UE. Proces inwestycyjny w polskich regionach jest szczególnie istotnym obszarem ich gospodarki ze względu na zaległości rozwojowe poszczególnych obszarów i stosunkowo niski poziom ich rozwoju w porównaniu do średniej UE. Realizacja i zakres procesu inwestycyjnego zależą od zróżnicowanych uwarunkowań, np. stabilna sytuacja społeczno-gospodarczo-polityczna w jednostce przestrzennej, atrakcyjność inwestycyjna, zasoby regionu i ich struktura, stopień zaawansowania rozwoju, powiązania ponadregionalne, aktywność i przedsiębiorczość podmiotów w regionie, koniunktura światowa, dostępność środków finansowych, możliwość wykorzystania kredytu lub zadłużenia publicznego, aktywne narzędzia procesu inwestycyjnego. W przypadku regionów postrzeganych za atrakcyjne inwestycyjnie występuje efekt mnożnikowy oraz naśladownictwo, co wzmacnia potencjał i korzyści inwestycyjne. Inna sytuacja jest w regionach o niższych walorach inwestycyjnych, które często mają również problemy finansowe. Regiony te mają mniejsze możliwości przyciągania inwestycji. Szczególnym uwarunkowaniem dla realizacji procesu inwestycyjnego w regionach jest kryzys gospodarki światowej. Obecnie dodatkową niepewność stwarza okres przejściowy w sferze programowania i konstruowanie nowego budżetu w UE. Perturbacje polityczne, gospodarcze i społeczne stwarzają negatywny klimat dla szerokiego ujmowania oraz pogłębiania procesu inwestycyjnego. Stąd różne postawy krajów członkowskich wobec planowania wydatków. W obecnym okresie programowania wprowadzona została, zgodnie z ustaleniami UE, polityka ograniczeń finansowych, która ma na celu uzdrowienie gospodarki Wspólnoty i poszczególnych krajów członkowskich, wpływając na wychodzenie z kryzysu i łagodzenie jego skutków. W tej sytuacji regiony stosują politykę ograniczeń finansowych, zmniejszając wydatki socjalne i publiczne, działania te dotyczą także procesu inwestycyjnego. Ten model postępowania w dobie kryzysu gospodarki światowej w wielu przypadkach pogłębia problemy społeczno-gospodarcze na poziomie regionalnym. W okresie kryzysu gospodarki światowej regiony mogą mieć również problemy z dodatkowym zadłużaniem się na cele inwestycyjne, co jest na przykład charakterystyczne dla polskich jednostek przestrzennych. Złożoność sytuacji w regionach Polski i pozostałych krajach członkowskich u progu

nowego okresu programowania składają się na przesunięcia w czasie ustaleń dotyczących polityki UE na lata 2014–2020. Kontynuacja polityki ograniczeń oznacza, w przyszłym okresie programowania, groźbę sukcesywnej korekty procesu inwestycyjnego. UE, kraje członkowskie i regiony poszukują nowych możliwości finansowych i pozafinansowych kontynuacji a także rozwoju procesu inwestycyjnego. Celem opracowania jest przedstawienie uwarunkowań funkcjonowania polityki inwestycyjnej w latach 2014–2020 i możliwości, jakie tworzą się w regionach Polski, pozyskania alternatywnych źródeł finansowania inwestycji (pieniężnych i bezpieniężnych) w dobie polityki ograniczeń finansowych prowadzonej przez UE oraz braku środków finansowych w regionach i barierach w dostępie do kredytu.

1. Inwestycje w regionach a kierunki i założenia procesu programowania w UE na lata 2014–2020

Polityka regionalna w przyszłym okresie programowania stanowić ma jeden z głównych obszarów zainteresowania UE. Stosunkowo głębokie zmiany w polityce regionalnej na lata 2014–2020 wynikają z nieefektywności dotychczasowej polityki, barier tkwiących w samych regionach, kryzysu gospodarki światowej, itp. Realizowany do tej pory proces inwestycyjny również nie przyniósł pełni oczekiwanych skutków. Stąd nowy paradygmat polityki regionalnej wprowadził istotne zmiany w podejściu do tematyki regionalnej w UE i Polsce. Planuje się, że w przestrzeni UE wyróżniane będą regiony w podziale trójstopniowym:

- regiony mniej rozwinięte, których PKB per capita pozostaje mniejszy, niż 75% średniej UE;
- regiony w fazie przejściowej, gdzie PKB per capita mieści się w przedziale 75–90% średniej wartości w UE;
- regiony bardziej rozwinięte, w których PKB per capita jest wyższy, niż 90% średniej UE.

Komisja Europejska kładzie nacisk na efektywność działań i wydatkowanych środków finansowych. Podstawowe dążenia koncentrują się wokół tematyki: osiągnięcia celów strategii *Europa 2020* na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, skupienia na wynikach, zapewnienie maksymalnych korzyści z funduszy UE.¹ W latach 2014–2020 wdrażana będzie kompleksowa strategia inwestycyjna dostosowana do wytycznych strategii „Europa 2020”, monitoring i ewaluacja zostaną oparte na celach a także wskaźnikach mających za zadanie mierzenie postępów w osiągnięciu wytycznych strategii „Europa 2020”, zakłada się spójność z krajowymi programami reform oraz koordynację między poszczególnymi politykami i funduszami. W celu podniesienia efektywności i sprawności wprowadzane są podstawy oceny wykonania, wzmacniane są zdolności administracyjne i ograniczana biurokracja. Proces inwestycyjny powiązany zostaje z następującą tematyką:

- badania i działalność innowacyjna,
- technologie informacyjno-komunikacyjne,
- konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP),
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną,
- dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim,
- ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów,
- zrównoważony transport i usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych,
- promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej,
- integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa,
- edukacja, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie,
- kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna.²

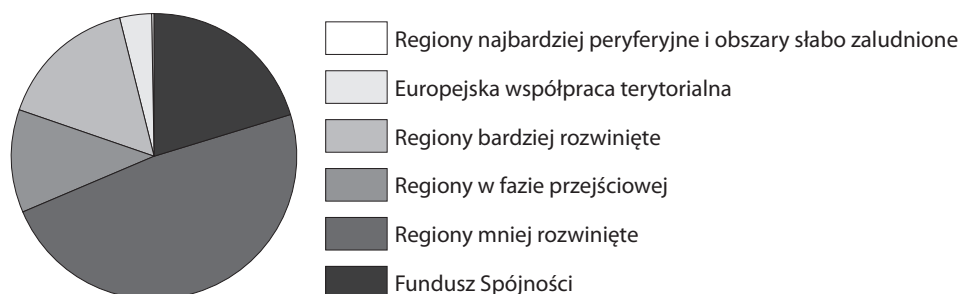
Inwestycje w powyższych sferach są istotne zarówno dla całej UE jak i krajów ora regionów, zwłaszcza, że efekty tych działań stanowią wartość powiększającą zasoby regionalne i lokalne, jakoś

1. Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w POLSCE na lata 2014–2020, s. 3, [a:] http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/pl_position_paper_pl.pdf (dostęp: 2013.07.07).

2. Polityka spójności UE na lata 2014–2020. Propozycje Komisji Europejskiej, prezentacja [brak daty publikacji], slajd 13, [a:] <http://brws.silesia-region.pl/zalaczniki/2012/07/05/1341494346/1341495272.pdf> (dostęp: 2013.07.07).

funkcjonowania tych przestrzeni i zasobu ludzkiego z nimi związanego. Jednym z programowych wyznaczników działania w latach 2014–2020 jest koncentracja środków w celu maksymalnego zwiększenia ich efektywności. Skoncentrowanie inwestycji EFRR dotyczyć ma głównie 3 tematów: badania i działalność innowacyjna, wydajność energetyczna i odnawialne źródła energii oraz konkurencyjność MSP. Ze względu na różną specyfikę rozwoju poszczególnych regionów w zróżnicowany sposób odbywa się koncentracja inwestycji EFRR. Regiony bardziej rozwinięte i te będące w fazie przejściowej skupiają się na inwestycjach w podstawowej tematyce EFRR i podnoszeniu jakości swojego funkcjonowania. Z kolei regiony mniej rozwinięte mają bardziej rozproszone potrzeby inwestycyjne. Planowany udział EFS w łącznym wsparciu z funduszy strukturalnych (EFRR i EFS) również w największym stopniu ma dotyczyć regionów bardziej rozwiniętych. Proces inwestycyjny stanowić ma podstawę polityki UE na lata 2014–2020. Maksymalne wskaźniki współfinansowania określono w zależności od poziomu rozwoju regionów:

- 75–85% w regionach mniej rozwiniętych i najbardziej peryferyjnych,
- 60% w regionach będących w fazie przejściowej,
- 50% w regionach bardziej rozwiniętych.³



Rys. 1. Zróżnicowanie rozkładu środków z funduszy UE.

Uwaga: 10 mld euro z Funduszu Spójności zostanie przeznaczony na sfinansowanie instrumentu „Łącząc Europę”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie prezentacji Polityka spójności UE na lata 2014–2020. Propozycje Komisji Europejskiej, slajd 25, [a:] <http://brws.silesia-region.pl/zalaczniki/2012/07/05/1341494346/1341495272.pdf>

Taki podział środków, w przyszłym okresie programowania, stwarza duże możliwości rozwoju procesu inwestycyjnego w mniej rozwiniętych regionach państw członkowskich (68,7% ogółu budżetu), znacznie mniejszy udział przypadł regionom w fazie przejściowej (11,6%) i regionom bardziej rozwiniętym (15,8%). Odwrotnie proporcjonalnie do rozkładu pomocy ma się populacja objęta wsparciem w poszczególnych kategoriach regionów. W regionach dobrze rozwiniętych wsparcie obejmuje ponad 3-krotnie większą populację (307,1 mln osób), niż w regionach w mniej rozwiniętych, jeszcze większa jest dysproporcja w porównaniu do regionów w fazie przejściowej (różnica ponad 4-krotna).

2. Finansowanie działań inwestycyjnych w Polsce w nowym okresie budżetowym

Rada Europejska zdecydowała, iż po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski, z budżetu UE Polska może otrzymać w latach 2014–2020 kwotę 72,9 mld euro na realizację polityki spójności, która w głównej mierze dostarcza środków na inwestycje w regionach w celu osiągnięcia konwergencji. System inwestowania pieniędzy unijnych przewiduje, że będzie można je zainwestować m.in. w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową.⁴

3. Tamże, slajd 20.

4. Fundusze Europejskie 2014–2020 — informacje ogólne, [a:] http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (dostęp: 2013.07.07).

Realizacja 15 regionalnych programów według projektu Umowy Partnerstwa zabierze ok. 60% funduszy strukturalnych (EFRR i EFS). W odrębny sposób traktowane jest województwo mazowieckie. O ile w 15 województwach dofinansowanie sięga 85% (dla regionów mniej rozwiniętych) to dla województwa mazowieckiego wynosić będzie 80%. Fundusze na RPO na Mazowszu to około 60% alokacji dla tego obszaru (1,9 mld euro). Dalsze środki w tym regionie (1,4 mld euro) dostępne będą dla beneficjentów w programach krajowych.⁵ Beneficjenci z regionu mazowieckiego mają możliwość korzystania ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko, który dotyczy poziomu kraju a nie regionu.

Tab. 1. Propozycja podziału Funduszy Europejskich 2014–2020 na regiony

Województwo	Fundusz (mln euro)
Dolnośląskie	2 019,4
Kujawsko-pomorskie	1 706,5
Lubelskie	2 000,0
Lubuskie	813,0
Łódzkie	2 022,5
Małopolskie	2 580,3
Mazowieckie*	1 923,6
Opolskie	847,1
Podkarpackie	1 895,4
Podlaskie	1 088,0
Pomorskie	1 671,8
Śląskie	3 117,0
Świętokrzyskie	1 223,3
Warmińsko-mazurskie	1 549,4
Wielkopolskie	2 196,6
Zachodniopomorskie	1 435,5

* Mazowsze jako region przejściowy otrzyma 1,9 mld euro w ramach programu regionalnego. Ponadto 1,4 mld euro dostępne będzie dla beneficjentów z tego województwa w programach krajowych. Będą oni mogli także korzystać ze środków Funduszu Spójności, które są zarządzane z poziomu krajowego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (dostęp: 2013.07.07).

Na poziomie kraju polityka spójności realizowana ma być przez 6 programów (w tym jeden ponadregionalny dla województw Polski Wschodniej). Obecnie brak jest jednak pełnego podziału kwot na programy krajowe na lata 2014–2020, gdyż prace w tym zakresie nadal trwają.

Część inwestycji w regionach będzie finansowana z poziomu krajowego, jednak większość wsparcia w poszczególnych obszarach sfinansują RPO. RPO będą dążyć do zwiększenia konkurencyjności regionów oraz poprawy jakości życia ich mieszkańców w drodze wykorzystania potencjałów

Tab. 2. Wstępna propozycja podziału Funduszy Europejskich 2014–2020 na programy krajowe (w mln euro)

Wyszczególnienie	Kwota
Infrastruktura i Środowisko	24 158
Inteligentny Rozwój	7 625
Wiedza, Edukacja, Rozwój	3 197
Polska Wschodnia	2 000
Polska Cyfrowa	1 946
Pomoc Tymczasowa	570

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych opublikowanych na stronie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx (dostęp: 2013.07.07)

5. Fundusze Europejskie 2014–2020..., publikacja cyt.

regionalnych i koncentracji na znoszeniu barier rozwojowych. Wszystkie te działania realizowane są spójnie ze strategią rozwoju województwa i regionalną strategią inteligentnego rozwoju (*Programowanie perspektywy...* 2013, s. 21). Dofinansowanie uzyskują projekty, które będą pozytywnie wpływać na konkurencyjność gospodarki, poprawę spójności społecznej i terytorialnej.

Przy prowadzonej polityce ograniczeń w UE i na poziomie poszczególnych krajów członkowskich środki wsparcia wraz z krajowymi nie będą wystarczające w długiej perspektywie na realizację pełnego, oczekiwanego procesu inwestycyjnego. Wobec czego istnieje wyraźna potrzeba poszukiwania dodatkowych lub uzupełniających źródeł finansowania inwestycji w regionach.

3. Potencjalne możliwości pozyskania środków finansowych na inwestycje w regionach Polski w latach 2014–2020

Wobec niewystarczających środków finansowych na wdrażanie oczekiwanego procesu inwestycyjnego w regionach Polski w latach 2014–2020 należy poszukiwać dodatkowych możliwości pozyskania kapitału na ten cel. Alternatywę dla tradycyjnego finansowania w formie dotacji powiązanej z budżetem UE i finansowania tylko ze środków własnych stanowi zastosowanie innowacyjnych instrumentów finansowych, które mogą być podstawą nowego źródła środków na inwestycje strategiczne. Innowacyjne instrumenty finansowe niosą ze sobą efekt mnożnikowy dla budżetu UE, wynikający z zastosowanych ułatwień oraz przyciągania alternatywnych możliwości publicznego i prywatnego finansowania projektów znaczących dla UE. Projekty przynoszące w zamyśle zysk mogą być wspierane przez sektor prywatny i bankowy, przy równoczesnym uwzględnieniu finansowania środkami UE. Pośrednikiem w zawiązywanym partnerstwie może być EBI. Ta forma alternatywnego finansowania znajduje zastosowanie w projektach o znaczeniu strategicznym, które w wyniku ograniczeń i barier rynkowych nie mogły liczyć na wdrożenie. Instrumenty finansowe nowej generacji wprowadzone w obecnym okresie programowania to, np. mechanizm finansowania oparty na podziale ryzyka, funkcjonujący w ramach siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju oraz instrument gwarancji pożyczkowej dla projektów w obszarze transeuropejskich sieci transportowych; na potrzeby działań prowadzonych poza UE utworzono Globalny Fundusz Efektywności Energetycznej oraz Energii Odnawialnej, stwarzający możliwość dokonywania inwestycji kapitałowych w krajach rozwijających się; w obszarze funduszy strukturalnych powstały instrumenty finansowe służące wspieraniu przedsiębiorstw, rozwoju obszarów miejskich i efektywności energetycznej poprzez fundusze odnawialne.⁶ W perspektywie nowego okresu programowania Komisja Europejska chce doprowadzić do uproszczenia i standaryzacji innowacyjnych instrumentów finansowych w celu zwiększenia efektywności wykorzystania funduszy UE. W efekcie proponowanych zmian ma powstać zintegrowana koncepcja wykorzystania instrumentów finansowych na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym. Poprawa zasad funkcjonowania i wspólne wytyczne w stosunku do obecnie działających innowacyjnych instrumentów finansowych kapitałowych i dłużnych mają za zadanie ułatwić partnerom czytelność korzystania z tych instrumentów. Zalety wprowadzenia zintegrowanej koncepcji wykorzystania instrumentów finansowych to: uproszczenie i usprawnienie stosunków z partnerami odpowiedzialnymi za finansowanie (EBI, międzynarodowe instytucje finansowe), zapewnienie rynek przejrzystości w zakresie posługiwania się przez UE instrumentami kapitałowymi i dłużnymi, co zapewnić ma lepszą przejrzystość działań przedsięwziętych przez Unię.⁷ Zgodnie z sugestiami Komisji powinien zostać wprowadzony nowy instrument w postaci obligacji służących finansowaniu projektów UE, będący zabezpieczeniem zasobów inwestycyjnych na projekty w zakresie infrastruktury o strategicznym znaczeniu europejskim.⁸ Argumentem przesadzającym na rzecz realizacji projektów, przy wykorzystaniu innowacyjnych

6. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Budżet z perspektywy „Europy 2020” — Część II: poszczególne dziedziny polityki, (SEK (2011) 867 wersja ostateczna) (SEK (2011) 868 wersja ostateczna); Bruksela, dnia 29.6.2011, KOM (2011) 500 wersja ostateczna, s. 85, [@:] [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500\(02\):FIN:PL:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500(02):FIN:PL:PDF), (dostęp: 2013.07.07).

7. Tamże, s. 85–86.

8. Tamże, s. 86.

instrumentów finansowych, staje się możliwość pozyskania wkładu z budżetu UE, co pozytywnie wpływa na rating kredytowy projektów, przyciąga finansowanie z EBI i innych instytucji finansowych oraz od prywatnych inwestorów działających na rynku kapitałowym.

Specjalna unijna platforma na rzecz współpracy zewnętrznej i rozwoju stanowić ma kolejny instrument służący spójności, efektywności, produktywności, transparentności i widoczności działań UE w odniesieniu do finansowania zewnętrznego. Instrument ten ma również uwzględniać indywidualność zewnętrznych partnerów UE. Platforma działa w oparciu o wykorzystanie silnych stron Komisji, państw członkowskich oraz europejskich dwustronnych i wielostronnych instytucji finansowych zajmujących się obsługą współpracy zewnętrznej i rozwoju.

W Polsce podstawą stosowania innowacyjnych instrumentów finansowych powinno być dążenie do: wsparcia sektora prywatnego w celu zwiększenia liczby miejsc pracy, zapewnienia wzrostu przedsiębiorstw i ich innowacyjności, wspierania transferu wiedzy a także inwestycji we własność intelektualną. Konieczne jest także wsparcie dla przedsiębiorstw na wczesnym etapie działalności oraz małych i średnich, mikroprzedsiębiorstw, przedsiębiorstw o niskiej lub średniej kapitalizacji rynkowej. Innowacyjne instrumenty finansowe zastosowane w regionach mają za zadanie pobudzić sektor prywatny do angażowania się w sferze gospodarczej danego obszaru. Szczególnym obszarem zainteresowania podmiotów (UE, regionów, podmiotów prywatnych) są objęte: budowa infrastruktury w drodze zastosowania PPP, wzmocnienie konkurencyjności poszczególnych obszarów UE, zrównoważony rozwój transportu, inwestycje w sektorze energii i technologii informacyjno-komunikacyjną oraz ochrona środowiska i klimatu. Wykorzystanie innowacyjnych instrumentów finansowych w regionach Polski wymaga zastosowania dobrych praktyk w zakresie zarządzania, szczególnie w odniesieniu do powstałej platformy instrumentów dłużnych i kapitałowych oraz finansowych połączeń między budżetem a nowymi instrumentami, gdyż nie będą one miały odrębnych środków w budżecie na własne cele a jedynie ściągane będą one na bieżąco z poszczególnych obszarów. Wspólne zasady dla wprowadzanych na rynek regionu instrumentów dłużnych i kapitałowych mają być obowiązkowe a wdrażanie instrumentów finansowych i zarządzanie nimi ma zostać powierzone instytucjom finansowym, np.: grupie EBI, innym międzynarodowym instytucjom finansowym lub publicznym instytucjom finansowym, gdzie jest udział przynajmniej jednego państwa członkowskiego.

Rozwiązania odbiegające od dotychczasowego modelu dotacyjnego UE dla przedsięwzięć inwestycyjnych w regionach Polski zostały zastosowane już w obecnym okresie programowania. Ich efekty zachęcają do kontynuacji (choć ich skala była stosunkowo niewielka), po wniesieniu poprawek, w następnym okresie programowania. Do instrumentów tych zaliczymy inicjatywy wspólnotowe: JEREMIE i JESSICA, promujące instrumenty inżynierii finansowej oraz Jaspers odnoszącą się do technicznego przygotowania dużych projektów infrastrukturalnych. W myśl z art. 44 rozporządzenia ogólnego w ramach programu operacyjnego umożliwiono wsparcie z funduszy strukturalnych: instrumentów inżynierii finansowej dla podmiotów sektora MŚP, funduszy na rzecz rozwoju obszarów miejskich oraz innych systemów, inwestycji dotyczących efektywności energetycznej i energii odnawialnej, co stało się podstawą do wdrożenia inicjatyw JEREMIE i JESSICA.⁹

Inicjatywa JEREMIE jest skierowana do mikro, małych i średnich przedsiębiorstw w regionach UE, które mają problemy z dostępem do kapitału, szczególnie do firm działających krótko na rynku, bądź nie posiadających wymaganej przez instytucje finansowe zdolności kredytowej lub zabezpieczenia w wymaganej wysokości. Inicjatywa ma za zadanie udostępnić im mikrokredyty, kredyty, gwarancje i inne innowacyjne formy finansowania.¹⁰ Inicjatywa JEREMIE w Polsce powiązana jest z RPO. Działa na zasadzie instrumentów rewolwingowych, co oznacza brak dotychczasowego bezzwrotnego — dotacyjnego wspierania przedsięwzięć ze strony środków europejskich. Pośrednicy finansowi (fundusze pożyczkowe, poręczeniowe, banki oraz inne instytucje finansowe) udzielają podmiotom objętym działaniem JAREMIE niskoprocentowanych kredytów, pożyczek oraz poręczeń. Zasada odnawialności środków stanowi, że spłacone kwoty służą do ponownego wsparcia

9. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dziennik Urzędowy UE L 210 z 31.7.2006 r. z późn. zm.

10. Inicjatywa JEREMIE dla rozwoju Polski, <http://www.jeremie.com.pl/>.

inwestycji realizowanych przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Odnawialność środków wpływa efektywnie na rozwój społeczno-gospodarczy regionów, stały dostęp do stworzonej grupy instrumentów finansowych wspierających przedsiębiorczość oraz zwiększa wykorzystanie i wielkość pozyskanych środków publicznych a także środków UE. W ramach Inicjatywy JAREMIE dostępne są następujące instrumenty: wsparcie doradcze i techniczne, private equity i venture capital, gwarancje dla mikropożyczek i pożyczek dla MŚP. Inicjatywa ta prowadzi do wielokrotnego wykorzystania środków, zachęt do inwestowania dla przedsiębiorców (następuje aktywizacja środków prywatnych) a także dostępu podmiotów do kapitału. Uzupełnienie Inicjatywy JAREMIE stanowił trzyletni program pilotażowy JASMINE uznawany za czwartą inicjatywę wspólnotową,¹¹ odpowiedzialną za rozszerzenie dostępności do mikrokredytów w UE oraz pomoc techniczną (ocena działania, sporządzenie ratingu, szkolenia dla pracowników i kadry zarządzającej dostosowane do potrzeb podmiotu) i finansową dla wybranych przez EFI pozabankowych instytucji finansowych (Szlachta 2009, s. 48).

Zadaniem Inicjatywy JESSICA jest: ułatwienie finansowania odnowy obszarów miejskich, realizacja trwałych inwestycji w przestrzeni miejskiej, dążenie do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, poprzez koordynację subwencji i kredytów (Jakie perspektywy dla rozwoju obszarów miejskich? 2006, s. 9). Inicjatywa działa w oparciu o środki finansowe z RPO. Projekty otrzymują wsparcie finansowe w postaci pożyczek, gwarancji itp. Działania, które obejmuje swoim zakresem Inicjatywa to: rewitalizacja infrastruktury miejskiej, edukacja, dziedzictwo kulturowe, turystyka, transport, zagospodarowanie terenów przemysłowych, poprawa wydajności energetycznej. Projekty te generują dochód. Z Inicjatywą powiązane jest PPP, co wpływa na aktywizację inwestorów prywatnych. Zaletą Inicjatywy JESSICA jest jej przynależność do instrumentów inżynierii finansowej, wobec czego jej działanie wiąże się z odnawialnością (zwrot środków z inwestycji przeznaczony jest na finansowanie następných projektów miejskich). Wychodzi to naprzeciw nurtowi polityki ograniczeń finansowych związanej z kryzysem gospodarki światowej.

Program JASPERS ma na celu wsparcie o charakterze doradczym dużych projektów realizowanych w regionach UE (projektów o wartości od 25 mln euro w sektorze ochrony środowiska oraz od 50 mln euro w innych sektorach), dofinansowanych z EFRR oraz FS.¹² Projekt kwalifikujący się do wsparcia z Inicjatywy JASPERS powinien wykazywać następujące cechy: być trudny do realizacji, mieć nietypowy i skomplikowany charakter, czego przyczyną mogą być kwestie środowiskowe, pomocy publicznej, kwalifikowalności wydatków, pilotażowość oraz zastosowane nowatorskie rozwiązania.¹³ Pomoc doradcza oferowana w ramach Inicjatywy obejmuje: wsparcie na etapie koncepcyjnym, przyspieszenie przygotowania projektów, weryfikację dokumentacji projektowej (studium wykonalności, dokumentacji finansowej i środowiskowej), analizę kwestii problemowych i istotnych dla przygotowania projektu, pomoc konsultantom przygotowującym dokumentację, np. Specyfikację Istotnych Warunków Zamówienia.¹⁴ Inicjatywa JASPERS umożliwi realizację projektów o wysokim poziomie skomplikowania, innowacyjnych, o nowatorskich rozwiązaniach lub jednostkowych, które w ten sposób otrzymują nieodpłatne porady i wykorzystują doświadczenie ekspertów JASPERS, co przekłada się na wdrażanie jakościowo lepszych projektów w gospodarce. Dla polskich regionów stanowi to podstawę do skoku jakościowego. Podobne formuły do wskazanych wyżej powinny zostać zastosowane w przyszłym okresie programowania. Pozwoli to na zachowanie aktywności w regionach mimo prowadzonej w UE polityki ograniczeń finansowych, jednocześnie aktywizując regiony i ich podmioty do działań przedsiębiorczych. Szczególną zaletą alternatywnych instrumentów finansowych jest pobudzanie i angażowanie sektora prywatnego w realizację polityki gospodarczej regionów.

11. Komisja Europejska wraz z grupą EBI uruchamiają nową inicjatywę JASMINE... [@:] http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1312_pl.htm?locale=fr, (dostęp: 2012.12.12).

12. Instrumenty specjalnego wsparcia. JASPERS: wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich, [@:] http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/instruments/jaspers_pl.cfm#1 (dostęp: 2012.12.12).

13. Portal Funduszy Europejskich. JASPERS, [@:] http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/Jaspers_240310.aspx (dostęp: 2012.12.12).

14. Inicjatywa Jaspers w Polsce. Wsparcie przygotowania dużych projektów inwestycyjnych, prezentacja z kwietnia 2011 r., [@:] http://www.pois.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/Inicjatywa_Jaspers_w_Polsce.pdf (dostęp: 2012.12.12).

Podsumowanie

Polityka ograniczeń finansowych stosowana w UE nie sprzyja rozwojowi procesu inwestycyjnego, jednak kierunek działań, jakie mają być podjęte w przyszłym okresie budżetowy powinien poprawić tę sytuację. Alternatywą dla dotychczasowego dotacyjnego funkcjonowania procesu inwestycyjnego w regionach jest uaktywnienie sektora prywatnego i zaangażowanie instrumentów z rynku finansowego, działających na zasadach rewolwingowych. Zwrotna pomoc ze strony UE nie tylko daje efekt mnożnikowy w odniesieniu do inwestycji ale zwiększa racjonalność wydatkowania i oszczędności środków oraz pobudza do gospodarnego programowania projektów. Wykorzystanie alternatywnych, innowacyjnych instrumentów finansowania procesu inwestycyjnego (a co za tym idzie, alternatywnych źródeł jego finansowania), w latach 2014–2020, w regionach Polski staje się niezbędną perspektywą wobec wysokich oczekiwań i potrzeb tych jednostek, gdyż samoistnie nie są one w stanie zrealizować postawionych zadań. Problemem jest jednak brak gotowości ze strony części regionów do wykorzystania nowych instrumentów, co może wpływać na pogłębianie się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym kraju. Przyszły okres programowania wprowadza zmiany jakościowe do funkcjonowania UE, krajów i regionów. Polityka ograniczeń finansowych wdrażana w UE nie musi oznaczać dla regionów obniżenia ilościowego czy też jakościowego procesu inwestycyjnego, odwrotnie przy ograniczonych środkach proces ten może pozostać na podobnym poziomie. Przyczyniać się do tego powinien proces racjonalizacji wydatków, zatrudnienie nowych efektywnych narzędzi rynku finansowego oraz wykorzystanie potencjału sektora prywatnego, wraz z jego kapitałem, know-how i doświadczeniem.

Literatura

- Jakie perspektywy dla rozwoju obszarów miejskich?* (2006): „Inforegio Panorama”, nr 19, s. 8–9.
- Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Założenia Umowy Partnerstwa.* (2013), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Przyjęte przez Radę Ministrów w dniu 15 stycznia 2013 roku.
- SZLACHTA J. (2009): *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej a ograniczanie skutków kryzysu.* [w:] J. Osiński (red.): *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego, Zrozumieć Kryzys*, t. 3, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa. Oficyna Wydawnicza.