

Przemysław Pluskota

Inżynieria finansowa w Regionalnych Programach Operacyjnych

Ekonomiczne Problemy Usług nr 61, 309-323

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

PRZEMYSŁAW PLUSKOTA

Uniwersytet Szczeciński

INŻYNIERIA FINANSOWA W REGIONALNYCH PROGRAMACH OPERACYJNYCH

Wprowadzenie

Fundusze unijne w obecnym okresie programowania charakteryzują się znacznym udziałem w ich dystrybucji lokalnych społeczności, wśród których główną rolę odgrywają urzędy marszałkowskie. W celu efektywniejszego i bardziej optymalnego rozdziału środków powstały Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Każde województwo, tworząc dokument RPO, kierowało się chęcią realizacji odpowiedniej polityki, której celem jest rozwój regionu.

Dotychczas większość funduszy uzyskanych w ramach różnych programów operacyjnych, również tych, którymi zarządzają urzędy marszałkowskie, miało i ma charakter dotacyjny, oparty na mechanizmie polegającym na refundacji wcześniej poniesionych przez beneficjenta wydatków (opcjonalnie stosowane są zaliczki). W obecnym okresie programowania Komisja Europejska postanowiła w niektórych programach odejść od „tradycyjnego” charakteru wsparcia i zastosować innowacyjne podejście, oparte na inżynierii finansowej oferującej instrumenty zwrotne (rewolwingowe), charakteryzujące się kilkukrotnym ich obrotem w trakcie trwania programu.

1. Inżynieria finansowa – charakterystyka

Inżynieria finansowa, to jedna z dziedzin nowoczesnych finansów dostarczająca narzędzia do modelowania i prognozowania zdarzeń na rynkach finansowych oraz zarządzania ryzykiem związanym z inwestycjami finansowymi. Mając interdyscyplinarny charakter, łączy w sobie zagadnienia zaawansowanej matematyki z nowoczesnymi finansami. Bardzo często, poza wiadomościami czysto finansowymi, w realizacji swych celów wykorzystuje również techniki ekonometryczne i matematyczne, które umożliwiają modelowanie i prognozowanie zdarzeń na rynkach finansowych. Łączy więc wiedzę i doświadczenia z zakresu finansów, matematyki finansowej oraz informatyki i ekonometrii. Inżynieria finansowa może być również rozumiana jako sposób finansowania projektów gospodarczych, w których wykorzystywane są różne kombinacje instrumentów, form i instytucji finansowych.

Instrumenty inżynierii finansowej w regulacjach unijnych oznaczają finansowanie wydatków w fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, fundusze gwarancyjne (poręczeniowe) i fundusze pożyczkowe wspierające mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa, oraz fundusze na rzecz rozwoju obszarów miejskich czy inwestujące w partnerstwa publiczno-prywatne i inne projekty ujęte w zintegrowanym planie na rzecz trwałego rozwoju obszarów miejskich¹.

W obecnym okresie programowania Komisja Europejska postanowiła wykorzystać inżynierię finansową w celu wsparcia sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (JEREMIE) oraz rewitalizacji ośrodków miejskich (JESSICA), które zostaną omówione w dalszej części opracowania. Dzięki obecnemu, dotacyjnemu systemowi realny staje się rozwój wielu przedsiębiorstw, również przy użyciu nowoczesnych, innowacyjnych technologii, przeprowadzenie wielu inwestycji infrastrukturalnych (budowa dróg, sieci wodno-kanalizacyjnych itp.). Jednak raz przekazane środki nie zostaną już więcej wykorzystane, nie wrócą do instytucji zarządzającej. Aby zoptymalizować, zwiększyć wsparcie oraz multiplikować efekty, Komisja Europejska zastosowała pilotaż polegający na uruchomieniu dwóch inicjatyw: JEREMIE i JESSICA, opartych na mechanizmach odnawialnych. W ten sposób raz przeka-

¹ 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, art. 44.

zana kwota wsparcia po pewnym czasie wróci i będzie mogła zostać wykorzystana powtórnie.

2. Charakterystyka i geneza Inicjatywy JEREMIE

JEREMIE (*Joint European Resources for Micro-to-Medium Enterprises*) to pozadotacyjny mechanizm wsparcia mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw. Jest to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI)², opierająca się na instrumentach odnawialnych (rewolwingowych). Ideą utworzenia Inicjatywy JEREMIE było wypełnienie luki finansowej w zakresie instrumentów wsparcia sektora MSP, zwiększenie podaży kapitału, w tym również kapitału ryzyka dla przedsiębiorstw, zwłaszcza najmniejszych na szczeblu regionalnym³. Instrumenty oddziaływania powinny zostać ukierunkowane w szczególności na obszar, w którym występują znaczne niesprawności rynku, które JEREMIE ma zniwelować. Inicjatywa ma dostarczać kapitał przedsiębiorstwom, które z wielu przyczyn (wysokie ryzyko, krótki okres funkcjonowania, krótka historia kredytowa lub jej brak, niedostateczne zabezpieczenie) nie mogą korzystać z bankowego zasilania, np. w postaci kredytów. JEREMIE istotną rolę przywiązuje również do kapitału podwyższonego ryzyka (*venture capital*) oraz wzrostu jego dostępności. Instrumenty inżynierii finansowej mają docierać w miejsca, w które nie dociera sektor bankowy.

Po raz pierwszy wstępna koncepcja Inicjatywy JEREMIE została zaprezentowana na spotkaniu Komisji Europejskiej w październiku 2005 r. jako narzędzie służące rozwojowi przedsiębiorstw poprzez zwiększenie dostępu do finansowania w kontekście środków unijnych w latach 2007–2013⁴. Następnie w maju 2006 r. zostało podpisane memorandum pomiędzy Komisją Europejską i EFI, dotyczące współpracy przy rozwijaniu Inicjatywy. Z kolei

² Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC), No 1260/1999, art. 36.

³ D. Hübner, *Reforming cohesion Policy*, Speech/05/594, Brussels, 11 October 2005, s. 3.

⁴ *Executive Summaries of Evaluations Studies on SME Access to Finance in EU Member States/Regions carried out by EIF in the Context of the JEREMIE Initiative from 2006 to 2008*, European Investment Fund, 1 March 2009, s. 4.

w roku 2007 parafowano pierwszą umowę finansową z instytucją zarządzającą, a w marcu 2009 r. została uruchomiona platforma współpracy JEREMIE, służąca wymianie informacji, doświadczeń oraz poglądów na temat wdrażania i funkcjonowania Inicjatywy.

Warunkiem wdrożenia JEREMIE w każdym kraju lub regionie zainteresowanym wsparciem było sporządzenie studiów ewaluacji, polegających na zidentyfikowaniu i skwantyfikowaniu luki między popytem a ofertą produktów inżynierii finansowej (*venture capital*, w tym również *seed capital*, kredyty, pożyczki, poręczenia). Każda ewaluacja zakończona została proponowanym planem działania w celu zredukowania oszacowanej luki oraz propozycjami rozwiązań. Określono również stopień wykorzystania instrumentów finansowych oraz zaproponowano te, które mają być wykorzystywane w ramach Inicjatywy wraz z pośrednikami finansowymi⁵. EFI sfinalizował 55 narodowych i regionalnych studiów ewaluacyjnych (19 na poziomie krajowym, 36 na poziomie regionalnym), 15 państw złożyło ewaluacje wyłącznie na poziomie krajowym, co oznacza, że JEREMIE będzie na tym właśnie poziomie wdrażane, 2 kraje tylko na poziomie regionalnym, natomiast 4 kraje przygotowały ewaluacje na poziomie zarówno krajowym, jak i regionalnym (w tym również Polska). Łącznie przeprowadziło je 21 państw UE⁶. Województwo zachodniopomorskie, wraz z dolnośląskim, łódzkim, pomorskim i wielkopolskim, brało udział w negocjacjach umowy o finansowaniu między wymienionymi regionami a EFI. Niestety negocjacje te zakończyły się fiaskiem, co spowodowało uruchomienie programu inną drogą, czyli poprzez wybór Menadżera Funduszu Powierniczego spośród krajowych instytucji finansowych. W naszym kraju Inicjatywa wdrażana jest na dwóch poziomach, dlatego zostało przeprowadzonych 5 raportów na poziomie regionalnym (województwa: dolnośląskie, łódzkie, pomorskie, zachodniopomorskie, wielkopolskie) oraz 1 na poziomie krajowym⁷.

⁵ *Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund between The European Commission and The European Investment Fund*, Brussels, 30 May 2006, s. 2.

⁶ Kraje, które nie przeprowadziły u siebie badań ewaluacyjnych, to: Austria, Belgia, Finlandia, Irlandia, Luksemburg, Holandia.

⁷ W ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (woj.: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie).

Kolejnym etapem wdrażania programu (od 2007 r.) było (jest) zorganizowanie przez poszczególne regiony (kraje) konkursów na Menadżera Funduszu Holdingowego, czyli instytucje odpowiedzialne za uruchomienie i funkcjonowanie projektu oraz podpisanie umów z pośrednikami finansowymi. Etap trzeci (od 2008 r.), to już rzeczywista faza realizacji programu, czyli uruchomienie oferty instrumentów inżynierii finansowej.

3. Modele funkcjonowania Funduszu Holdingowego

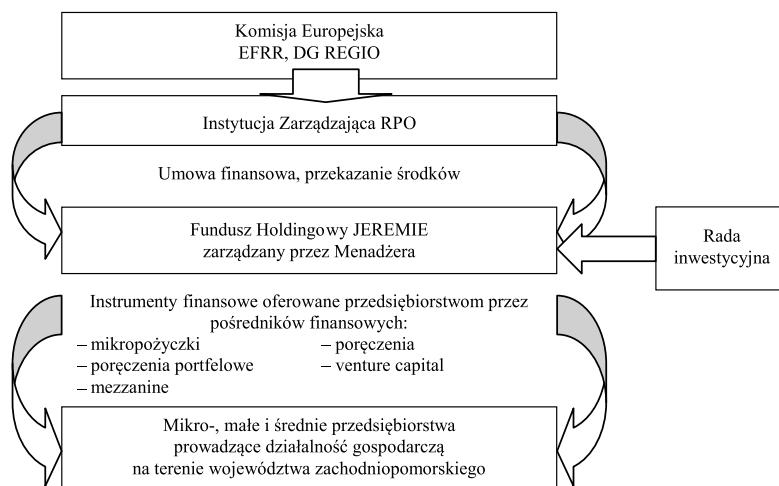
Wśród dostępnych wariantów wyróżnia się modele, w których rolę Funduszu Holdingowego mogą spełniać:

- Europejski Fundusz Inwestycyjny,
- Europejski Fundusz Inwestycyjny wraz z instytucją krajową,
- krajowa instytucja finansowa.

Instytucja Funduszu Holdingowego odgrywa kluczową rolę, gdyż zarządza środkami przekazanymi przez Instytucję Zarządzającą RPO (IZ RPO). W złożonej wraz z dokumentacją konkursową strategii inwestycyjnej wskazuje ona, w jaki sposób chce wspierać sektor MSP i za pomocą jakich instrumentów. Rolą Menadżera Funduszu jest również nadzorowanie całego projektu poprzez jego monitorowanie, kontrolę oraz raportowanie o wynikach do IZ (schemat przedstawia rysunek 1).

W Polsce Menadżerem Funduszu jest krajowa instytucja finansowa. W odniesieniu do pięciu wymienionych województw jest to Bank Gospodarstwa Krajowego, natomiast w przypadku Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej będzie to Krajowy Fundusz Kapitałowy (KFK)⁸. W innych krajach (regionach) wdrażających Inicjatywę stosowane są różne modele. W jednych rolę Menadżera Funduszu będzie pełnił EFI, w innych EFI wraz z instytucją krajową. Trzecim stosowanym modelem jest pełnienie roli Menadżera przez krajową instytucję finansową (tabela 1).

⁸ *JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, Progress Report on Evaluation and Implementation Activities in 27 EU Member States, 1 January 2006 to 1 July 2009*, European Investment Fund, 8 July 2009, s. 24.



Rysunek 1. Schemat wdrażania Inicjatywy JEREMIE

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 1

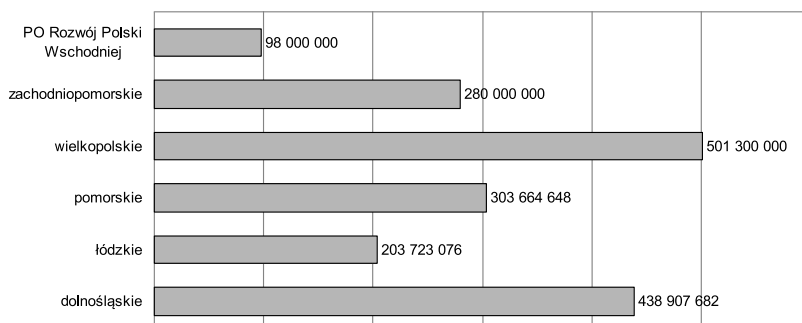
Inicjatywa JEREMIE w Unii Europejskiej

EFI jako Fundusz Powierniczy	EFI wraz z instytucją krajową	Krajowa instytucja finansowa
Poziom krajowy		
Grecja	Słowacja	Węgry
Rumunia	Bułgaria	Hiszpania
Łotwa		Polska (PO Rozwój Polski Wschodniej)
Litwa		Litwa
Cypr		Słowenia*
Malta*		
Estonia*		
Poziom regionalny		
Langwedocja-Roussillon (Francja)		Walia (Wielka Brytania) (plus kredyt z EBI)
Campania, Sycylia, Veneto*, Abruzja* (Włochy)		North-East (plus kredyt z EBI), North-West* (EFI jako doradca) (Wielka Brytania)
Wyspy Kanaryjskie* (Hiszpania)		Owernia (Francja)
		Andaluzja, Katalonia (Hiszpania)
		dolnośląskie, łódzkie, pomorskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie

* Fundusze Powiernicze w trakcie negocjacji.

Źródło: opracowanie własne.

Za prawidłowe zorganizowanie i wdrożenie programu odpowiadają w poszczególnych regionach urzędy marszałkowskie jako Instytucje Zarządzające (IZ), które przeznaczają na ten cel środki w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (alokację środków przedstawia rysunek 2).



Rysunek 2. Alokacja na Inicjatywę JEREMIE w poszczególnych województwach (w zł)⁹

Źródło: *Inicjatywa JEREMIE w Zachodniopomorskiem*, Konferencja Globalne wyzwania – europejskie rozwiązania, Szczecin, 8–9 października 2009 r.

Po przeprowadzeniu przez EFI procesu ewaluacji oraz analizy luki finansowej w poszczególnych regionach, zdiagnozowano stan sektora instytucji bankowych (banki komercyjne, banki spółdzielcze) oraz parabankowych (m.in. funduszy pożyczkowych, poręczeniowych, instytucji kapitału wysokiego ryzyka). Po niepowodzeniach negocjacyjnych z EFI postanowiono wdrażać Inicjatywę JEREMIE bez EFI jako Funduszu Holdingowego. W tym celu ogłoszono konkurs na Menadżera zarządzającego Funduszem Holdingowym JEREMIE. Wyniki konkursu poznano w trzecim kwartale 2009 r., zwycięzcą został Bank Gospodarstwa Krajowego, z którym Instytucje Zarządzające podpisały umowy. Kolejny krok to ogłoszenie konkursów dla pośredników finansowych, podpisanie umów (I stopnia) i przekazane środków, które zostaną udostępnione przedsiębiorcom¹⁰.

Fundusz Holdingowy odgrywa istotną rolę we wdrażaniu i funkcjonowaniu Inicjatywy, gdyż po przekazaniu wkładu finansowego przez IZ, określa on

⁹ Województwa korzystające z Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej to: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie.

¹⁰ Na dzień 28 kwietnia 2010 r. konkursy dla pośredników finansowych zostały ogłoszone w województwach: wielkopolskim, pomorskim, zachodniopomorskim.

zasady wyboru Pośredników Finansowych, udostępnienia im zwrotnych środków na wsparcie dla przedsiębiorstw, a następnie zwrot całego pozostałego wkładu finansowego po zakończeniu realizacji projektu do IZ. Umowa precyzuje również zobowiązania Menadżera, wśród których wymienić należy przygotowanie, realizację i aktualizację Strategii Inwestycyjnej, będącej załącznikiem wniosku aplikacyjnego podczas procedury konkursowej, oraz przygotowanie warunków konkursowych, przeprowadzenie konkursów oraz wybór pośredników finansowych, którzy będą udzielać zwrotnego wsparcia przedsiębiorcom. Menadżer powinien również aktywnie zarządzać portfelem wkładów Funduszu, monitorować osiągnięte przez pośredników finansowych wyniki, zawarte w składanych wraz z dokumentacją konkursową biznesplanach, kontrolować działalność pośredników i MSP, sporządzać sprawozdania o postępach realizacji operacji do IZ oraz prowadzić działania informacyjno-promocyjne. Umowy pomiędzy IZ a MF przewidują również istnienie Rady Inwestycyjnej (RI), pełniącej funkcję opiniodawczo-doradczą. Do najistotniejszych zadań RI należy zmiana i aktualizacja dokumentów, przedkładanych przez Menadżera, jak i pośredników finansowych.

Istotną rolę w Inicjatywie spełniają również instytucje pośredników finansowych, wśród których podstawową grupę będą stanowiły fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeniowe oraz banki spółdzielcze i komercyjne (sieciowe). Przewidziany jest również udział funduszy transferu technologii, parków technologicznych czy funduszy typu mezzanine. Pośrednicy uczestniczący w procedurze konkursowej zorganizowanej przez MFP po uzyskaniu wsparcia będą mogli wspierać ostatecznych beneficjentów (przedsiębiorców).

Produkty będące przedmiotem konkursów w ramach Inicjatywy JERE-MIE można podzielić na trzy grupy, wśród których wyróżniamy:

- Instrumenty pożyczkowe:
 - pożyczka globalna dla funduszy pożyczkowych,
 - pożyczka globalna dla banków (spółdzielczych, sieciowych);
- Instrumenty poręczeniowe:
 - reporeczenie dla funduszy poręczeniowych,
 - poręczenie portfelowe dla banków (spółdzielczych, sieciowych);
- Instrumenty kapitałowe:
 - wsparcie kapitałowe funduszy transferu technologii,

- wsparcie kapitałowe funduszy typu mezzanine.

Instrumenty te będą udostępniane przedsiębiorstwom znajdującym się w różnych stadiach rozwoju. Skorzystać będą mogły przedsiębiorstwa znajdujące się na początku swojej drogi (*start-up*), we wczesnej fazie wzrostu czy rozwoju.

Analizowane województwa zdecydowały się na następujące produkty finansowe oferowane w ramach Inicjatywy JEREMIE (tabela 2).

Tabela 2

Produkty finansowe oferowane w ramach Inicjatywy JEREMIE
w poszczególnych regionach

Produkty	region dolnośląski	region łódzki	region pomorski	region wielko- polski	region zachodnio- pomorski
Pożyczka globalna dla funduszy pożyczkowych	x	x	x	x	x
Pożyczka globalna dla banków	x	x	x	x	-
Reporeczenie dla funduszy poręczeniowych	x	-	x	x	x
Poręczenie portfelowe dla banków	x	x	x	x	x
Finansowanie transferu technologii	x	-	x	-	-
Finansowanie typu mezzanine	x	-	x	-	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BGK.

4. Inicjatywa JESSICA – element rewitalizacji zdegradowanych regionów

Inicjatywa JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment In City Areas*), czyli Wspólne Europejskie Wsparcie na rzecz Trwałych Inwestycji na Obszarach Miejskich, dotyczy rewitalizacji obszarów miejskich i, podobnie jak JEREMIE, oparta jest na instrumentach zwrotnych¹¹. JESSICA

¹¹ Mimo zastosowania pewnej innowacyjności w podejściu do finansowania, środki na rewitalizację są również dostępne w ramach RPO w tradycyjnym systemie dotacyjnym.

to wspólna inicjatywa Komisji Europejskiej (KE), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) oraz Banku Rozwoju Rady Europy (BRRE), mająca na celu długookresowe zwiększenie możliwości finansowania projektów dotyczących rozwoju i rewitalizacji obszarów miejskich, w sposób bardziej efektywny niż dotychczas. Inicjatywa JESSICA po raz pierwszy została ogłoszona na konferencji w Brukseli 11 października 2005 r. oraz zaprezentowana miesiąc później na spotkaniu, w którym uczestniczyli m.in. przedstawiciele regionów i instytucji finansowych. Jej wdrożenie w każdym regionie poprzedzone było przeprowadzeniem studiów ewaluacyjnych. Przeprowadzonych zostało 14 ewaluacji na poziomie krajowym¹² oraz 35 na poziomie regionalnym, w tym w naszym kraju w województwach: dolnośląskim, małopolskim, śląskim, wielkopolskim oraz zachodniopomorskim¹³. Z tego wstępne memoranda podpisano w województwach śląskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim, natomiast najbardziej zaawansowane w chwili obecnej są dwa ostatnie regiony.

JESSICA może być wdrażana za pomocą Funduszu Holdingowego (FH) lub bez, tworząc bezpośrednio fundusze miejskie, za pomocą krajowych (regionalnych) instytucji finansowych¹⁴. Ponadto kraje (regiony), które zdecydowały się na wdrożenie Inicjatywy pierwszym sposobem, mają do dyspozycji dwa rozwiązania. Mogą zdecydować się na wariant, w którym rolę FH będzie spełniać inna krajowa instytucja finansowa (np. Estonia¹⁵) lub realizować Inicjatywę wraz z EBI jako Funduszem Holdingowym. Na takie rozwiązanie zdecydował się m.in. Zarząd Województwa Zachodniopomorskiego i Wielkopolskiego (tabela 3).

Zadaniem Inicjatywy jest stwarzanie warunków do generowania trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego obszarów zdegradowanych, które bez interwencji skazane będą na dalszą marginalizację. JESSICA zakłada współdziałanie środków publicznych i prywatnych, gdzie środki publiczne mają stworzyć odpowiednie warunki (np. odnowić drogi, chodniki, budynki)

¹² Bułgaria, Cypr, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Niemcy, Słowacja, Szwecja, Włochy.

¹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_network_en.htm.

¹⁴ Taką formę wdrażania Inicjatywy JESSICA wybrała Brandenburgia, która tworzy Fundusz Miejski (FROM) za pośrednictwem banku regionalnego.

¹⁵ W Estonii rolę FH będzie pełnił KredEx, estoński fundusz pożyczkowy oraz gwarancji eksportowych.

do ulokowania się kapitału prywatnego, który z kolei doprowadzi do powstania atrakcyjnych miejsc pracy czy też nowych osiedli mieszkaniowych (np. lofty). Istotą Inicjatywy jest powołanie Funduszu Holdingowego (FH), który będzie zasilał kapitałowo (inwestował) tworzone Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich (FROM), bezpośrednio angażujące się w proces rewitalizacji. W przypadku województwa zachodniopomorskiego ma to być niespełna 35,5 mln euro przeznaczonych na działania rewitalizacyjne. W zamierzeniu twórców inicjatywy JESSICA fundusze miejskie powinny być finansowo doposażone również przez samorządy i międzynarodowe instytucje finansowe (np. EBI), a w określonych przypadkach, także przez podmioty prywatne.

Tabela 3

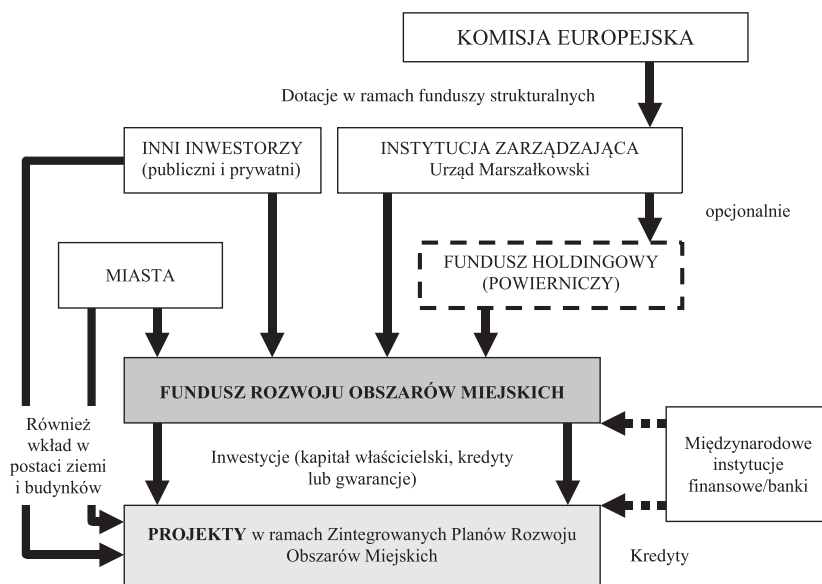
Formy wdrażania Inicjatywy JESSICA w poszczególnych regionach

Fundusz JESSICA		
Fundusz Holdingowy		FROM
EBI	Inna Instytucja	
Wielkopolska	Estonia	Brandenburgia
woj. zachodniopomorskie		East Midlands (Wielka Brytania)
Andaluzja		
Londyn		
Północno-Zachodnia Anglia		
Sycylia		
Śląsk i Morawy		
Litwa		
Portugalia		

Źródło: opracowanie własne na podstawie <http://ec.europa.eu>.

Rolę FH może pełnić instytucja wybrana w trybie konkursowym, EBI lub inna instytucja krajowa, która będzie zobligowana do opracowania strategii inwestycyjnej, czyli planu, w jaki sposób zamierza realizować Inicjatywę w regionie. Ponadto odpowiedzialna będzie za organizację konkursów na wybór FROM-ów, przeprowadzenie oceny nadesłanych ofert, negocjowanie umów inwestycyjnych z Funduszami, monitoring podjętych działań oraz za zarządzanie portfelem inwestycyjnym.

Istotny element Inicjatywy JESSICA stanowią Fundusze Rozwoju Obszarów Miejskich, które w założeniu mają być specjalistycznymi funduszami inwestycyjnymi, inwestującymi na zasadach komercyjnych lub quasi-komercyjnych w projekty realizowane w ramach zintegrowanego planu rozwoju obszarów miejskich, również na zasadach Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (PPP). PPP wydaje się w tym przypadku atrakcyjnym rozwiązaniem, gdyż udzielenie dotacji w przypadku inwestycji generującej dochód może być traktowane jako pomoc publiczna lub poziom dofinansowania może zostać obniżony z uwagi na występowanie tzw. luki finansowej. W tym przypadku istnieje możliwość kojarzenia środków publicznych (unijne, jst) z kapitałem prywatnym, w celu maksymalizacji korzyści z podjętych działań. Zadaniem FROM-ów, oprócz kapitałowych wejść, jest również świadczenie pomocy eksperckiej w zakresie realizowanych projektów, prowadzenie bieżącego monitoringu inwestycji oraz wskazywanie optymalnego sposobu wyjścia z inwestycji w przeszłości (rysunek 3).



Rysunek 3. Model funkcjonowania Inicjatywy JESSICA

Źródło: opracowanie własne na podstawie *JESSICA – A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas*, The JESSICA Task Force, European Investment Bank, s. 3.

Celem utworzenia FROM-ów jest powstanie aktywnych partnerów (funduszy inwestycyjnych) dla miast, umożliwiających inwestycje w projekty rewitalizacji obszarów miejskich, przy zastosowaniu zwrotnych instrumentów finansowych (np. wejścia kapitałowe, kredyty, gwarancje). W przypadku funduszy miejskich istnieje możliwość finansowania projektów rewitalizacyjnych przy udziale również inwestorów prywatnych, którzy dotychczas nie byli zainteresowani tego typu udziałem, chociażby z uwagi na nieatrakcyjność obszarów objętych inwestycją (m.in. ze względu na ich zdegradowany charakter), a tym samym zbyt wysokie ryzyko niepowodzenia inwestycji, zazwyczaj towarzyszące tego typu projektom. Fundusze miejskie mogą również finansować (współfinansować) projekty przynoszące dochód, ale jednocześnie realizujące cele społeczno-kulturalne. Finansowałyby przedsięwzięcia wskazane w Lokalnych Programach Rewitalizacyjnych w sposób odnawialny, poprzez pożyczki, gwarancje, wejścia kapitałowe i dotacje. W ten sposób środki na rewitalizację z RPO po pierwsze, wracałyby do funduszy miejskich, które jako instytucje będą działać dalej po zakończeniu wdrażania Regionalnych Programów Operacyjnych, zwielokrotniając w ten sposób oddziaływanie środków. Po drugie, dzięki dodatkowemu wkładowi wymienionych powyżej instytucji i innych partnerów, środków na rewitalizację będzie znacznie więcej, co da możliwość jednoczesnej realizacji większej liczby projektów.

Zakończenie

Inżynieria finansowa oraz jej instrumenty zastosowane w obecnym okresie programowania jako pilotaż, w przyszłości mogą stać się powszechną praktyką w zakresie wyrównywania poziomów rozwoju w UE. Zastosowane po raz pierwszy narzędzia zwrotne mają zwielokrotnić wartość wsparcia oraz liczbę beneficjentów poprzez wykorzystanie efektu dźwigni finansowej, gdyż środki są reinwestowane, a także istnieje szansa ich zwiększenia poprzez pozyskanie dodatkowego finansowania. Jednocześnie obie inicjatywy mogą pozostawić po sobie trwały ślad na regionalnym rynku finansowym. Utworzone fundusze miejskie (JESSICA) oraz mechanizmy wsparcia najmniejszych przedsiębiorców (JEREMIE) mogą w przyszłości stanowić podwaliny pod regionalne instytucje finansowe, ukierunkowane na wspieranie lokalnych społeczności.

Nowością jest również możliwość stosowania (opcjonalnie) instytucji Funduszu Powierniczego (Holdingowego), który będzie zarządzał środkami i organizował instrumenty zwrotne wsparcia dla przedsiębiorstw. Zastosowanie nowych instrumentów będzie miało również wpływ na rynek finansowy. Oczywiście natężenie tego wpływu jest uzależnione od stopnia rozwoju rynku finansowego. W przypadku rynków rozwiniętych, wpływ będzie znacznie mniejszy niż w odniesieniu do rynków mniej rozwiniętych, na których stosowana jest mniejsza liczba instrumentów finansowych o mniejszym stopniu ich rozwoju.

Literatura

Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC), No 1260/1999.

Executive Summaries of Evaluations Studies on SME Access to Finance in EU Member States/Regions carried out by EIF in the Context of the JEREMIE Initiative from 2006 to 2008, European Investment Fund, 1 March 2009.

<http://ec.europa.eu>.

http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/2007/jjj/jessica_network_en.htm.

Hübner D., *Reforming cohesion Policy*, Speech/05/594, Brussels, 11 October 2005.

Inicjatywa JEREMIE w Zachodniopomorskiem, Konferencja Globalne wyzwania – europejskie rozwiązania, Szczecin, 8–9 października 2009 r.

JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, Progress Report on Evaluation and Implementation Activities in 27 EU Member States, 1 January 2006 to 1 July 2009, European Investment Fund, 8 July 2009.

JESSICA – A new way of using EU funding to promote sustainable investments and growth in urban areas, The JESSICA Task Force, European Investment Bank.

Memorandum of Understanding in respect of a coordinated approach to improving access to finance for micro to medium enterprises in the regions supported by the European Regional Development Fund between The European Commission and The European Investment Fund, Brussels, 30 May 2006.

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.

FINANCIAL ENGINEERING OF THE REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMMES

Summary

In the current programming period the European Commission decided to use financial engineering to support the sector of micro, small and medium-sized enterprises (JEREMIE) and the revitalization of urban centers (JESSICA).

The JEREMIE initiative (Joint European Resources for Small and Medium sized Enterprises) offers EU Member States, through their national or regional Managing Authorities, the opportunity to use part of their European Union (EU) Structural Funds to finance small and medium sized enterprises (SMEs), by means of equity, loans or guarantees through a revolving Holding Fund acting as an umbrella fund (holding fund). This initiative was developed by the European Commission (EC) and the European Investment Fund (EIF). The JEREMIE holding funds can be managed either by the EIF or by other financial institutions, according to the EU Structural Funds legislation applicable.

The JESSICA initiative means Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas. This Initiative is being developed by the European Commission and the European Investment Bank (EIB) in collaboration with the Council of Europe Development Bank (CEB). Under new procedures, Member States are being given the option of using some of their EU grant funding to make repayable investments in projects forming part of an integrated plan for sustainable urban development. These investments, which may take the form of equity, loans or guarantees, are delivered to projects via Urban Development Funds and, if required, Holding Funds.

Translated by Przemysław Pluskota