



INSTRUMENTY FINANSOWE W POLITYCE SPÓJNOŚCI NA LATA 2014-2020

POLITYKA SPÓJNOŚCI na lata 2014-2020

Komisja Europejska przyjęła propozycje ustawodawcze dotyczące polityki spójności na lata 2014-2020 w październiku 2011 roku

Niniejszy arkusz informacyjny jest jednym z serii arkuszy, w których określono kluczowe elementy przyszłego podejścia

Spis treści

Jaki jest cel?

Co zawiera propozycja?

Co się zmieniło w porównaniu z okresem 2007-2013?

Jak wygląda efekt praktyczny?

Instrumenty finansowe stanowią efektywny sposób na wykorzystywanie zasobów polityki spójności w dążeniu do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Instrumenty finansowe, ukierunkowane na projekty o potencjalnej wykonalności ekonomicznej, zapewniają wsparcie dla inwestycji w formie pożyczek, gwarancji, kapitału i innych mechanizmów obciążonych ryzykiem, łącznie z gwarancjami opartymi na regulacjach dla Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), ewentualnie w połączeniu z dotacjami na spłatę odsetek lub dotacjami na opłaty gwarancyjne w obrębie tej samej operacji.

Oprócz oczywistych korzyści wynikających z recyrkulacji funduszy w dłuższej perspektywie czasu, instrumenty finansowe pomagają w mobilizowaniu dodatkowych współinwestycji publicznych lub prywatnych w celu wypełniania luk rynkowych zgodnie z priorytetami strategii „Europa 2020” i polityki spójności. Ich struktury realizacji wymagają dodatkowej wiedzy specjalistycznej i know-how, co pomaga w zwiększeniu wydajności i efektywności przydziału zasobów publicznych. Ponadto instrumenty te oferują różnorodne elementy motywacyjne w celu osiągnięcia lepszych wyników, łącznie z większą dyscypliną finansową na poziomie wspieranych projektów.

Instrumenty finansowe są stosowane do realizacji inwestycji w ramach funduszy strukturalnych od okresu planowania 1994-1999. Ich względne znaczenie wzrosło w okresie planowania 2007-2013, a obecnie stanowią około 5% całości zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). W świetle obecnej sytuacji gospodarczej i rosnących niedoborów zasobów publicznych instrumenty finansowe będą odgrywać coraz większą rolę w polityce spójności w okresie planowania 2014-2020.

Jaki jest cel?

[↑ Do góry](#)

Na podstawie doświadczeń w zakresie realizacji z wykorzystaniem instrumentów finansowych w obecnym i poprzednich cyklach polityki spójności oraz przy odzwierciedleniu ich znaczenia w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014-2020, Komisja Europejska proponuje dalszą rozbudowę i wzmocnienie stosowania instrumentów finansowych w kolejnym okresie planowania jako bardziej efektywnej i zrównoważonej alternatywny w uzupełnieniu do tradycyjnego finansowania w formie grantów.

Co zawiera propozycja?

[↑ Do góry](#)

Aby zachęcać do korzystania z instrumentów finansowych w polityce spójności w okresie planowania na lata 2014-2020 i zwiększyć ich wykorzystanie, propozycje Komisji:

- » oferują państwom członkowskim i regionom UE większą elastyczność pod względem sektorów docelowych i struktur realizacji;
- » zapewniają stabilne ramy realizacji na podstawie jasno określonego i szczegółowego zbioru zasad, z wykorzystaniem istniejących wytycznych i doświadczeń w danej dziedzinie;
- » wychwytyją synergie między instrumentami finansowymi a innymi formami wsparcia, takimi jak granty; oraz
- » zapewniają kompatybilność z instrumentami finansowymi tworzonymi i realizowanymi na szczeblu UE na zasadach bezpośredniego zarządzania.

W tym zakresie Komisja proponuje oddzielny rozdział dotyczący instrumentów finansowych – tytuł IV (art. 32-40) w projekcie rozporządzenia określającym wspólne postanowienia dotyczące pięciu funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych⁽¹⁾, umożliwiając lepsze zaprezentowanie specyficznych cech instrumentów i wymogów regulacyjnych. Ponadto szczegóły dotyczące realizacji zostaną określone w powiązanim ustawodawstwie wtórnym (akty delegowane i akty wykonawcze).

W związku z tym zostanie wprowadzony wspólny zbiór zasad regulujący instrumenty finansowe dla wszystkich pięciu funduszy objętych zakresem wspólnych ram strategicznych, co zapewni pełną spójność z postanowieniami rozporządzenia finansowego.

Co się zmieniło w porównaniu z okresem 2007-2013?

[↑ Do góry](#)

Rozszerzenie zakresu instrumentów finansowych

W odróżnieniu od okresu planowania 2007-2013, zasady proponowane dla instrumentów finansowych na lata 2014-2020 nie mają charakteru normatywnego w odniesieniu do sektorów, beneficjentów, rodzajów projektów i działań, które mają być wspierane. Państwa członkowskie i organy zarządzające **mogą wykorzystywać instrumenty finansowe w odniesieniu do wszystkich założeń tematycznych objętych programami operacyjnymi** oraz w ramach wszystkich funduszy, w których przypadku jest to wydajne i efektywne.

Nowe ramy zawierają również jasno określone zasady w celu umożliwienia lepszego **łączenia instrumentów finansowych z innymi formami wsparcia, zwłaszcza z grantami**, ponieważ to dodatkowo wspomaga opracowywanie dobrze dopasowanych programów pomocy, spełniających określone potrzeby państw członkowskich lub regionów.

Instrumenty finansowe stanowią szczególną kategorię wydatków, a powodzenie ich zaplanowania i realizacji zależy od prawidłowej oceny luk i potrzeb rynkowych. W związku z tym w kontekście programu operacyjnego stosowane jest nowe postanowienie, według którego **instrumenty finansowe powinny być planowane na podstawie oceny *ex ante***, w której zidentyfikowano luki rynkowe lub nieoptymalne sytuacje inwestycyjne, odpowiednie potrzeby inwestycyjne, możliwość udziału sektora prywatnego i wynikającą z tego wartość dodaną odpowiedniego instrumentu finansowego. Tego typu ocena *ex ante* pozwoli również uniknąć nakładania się i niespójności między instrumentami finansowania realizowanymi przez różne podmioty na różnych szczeblach.

Szereg nowych opcji realizacji

W poszczególnych państwach członkowskich i regionach występują znaczne różnice w zakresie środowiska operacyjnego dla instrumentów finansowych, a także możliwości administracyjnych i specjalistycznej wiedzy technicznej wymaganej do udanej realizacji. W związku z tym propozycja Komisji oferuje różne opcje realizacji, spośród których państwa członkowskie i organy zarządzające mogą wybrać najbardziej odpowiednie rozwiązanie. Wsparcie w ramach polityki spójności może obejmować:

(1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Morski i Rybacki (EFMR).

- 1 **Instrumenty finansowe tworzone na szczeblu UE** i zarządzane przez Komisję, zgodnie z rozporządzeniem finansowym (zarządzanie bezpośrednie).

W ramach tej opcji wkład programów operacyjnych na rzecz instrumentów finansowych będzie przeznaczony wyłącznie na inwestycje w regiony i działania objęte programem operacyjnym, z którego pochodzą wniesione wkłady. W zakresie zarządzania i kontroli obowiązują takie same zasady, jak w przypadku instrumentów finansowych realizowanych na zasadzie bezpośredniego zarządzania.

- 2 **Instrumenty finansowe tworzone na szczeblu krajowym/regionalnym** i zarządzane zgodnie z projektem rozporządzenia dotyczącego wspólnych postanowień oraz powiązanego ustawodawstwa wtórnego (zarządzanie wspólne). W przypadku tych instrumentów organy zarządzające mają możliwość wnoszenia zasobów programowych na rzecz:

- a. **istniejących lub nowoutworzonych instrumentów** dopasowanych do określonych warunków i potrzeb; oraz

- b. **znormalizowanych instrumentów** (standardowych), dla których warunki zostaną wstępnie zdefiniowane i określone w akcie wykonawczym Komisji. Instrumenty te powinny być gotowe do zastosowania w celu umożliwienia szybkiej realizacji.

- 3 **Instrumenty finansowe składające się wyłącznie z pożyczek lub gwarancji** mogą być realizowane bezpośrednio przez same organy zarządzające. W takich przypadkach organy zarządzające otrzymają zwrot kosztów na podstawie udzielonych pożyczek lub kwot gwarancji zablokowanych na konto nowych pożyczek oraz bez możliwości obciążenia funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi kosztami zarządzania lub opłatami.

Bardziej elastyczne warunki współfinansowania i dodatkowe elementy motywacji finansowej

- 1 W zakresie wkładów na rzecz **instrumentu finansowego na szczeblu UE, zarządzanego przez Komisję** (powyższa opcja nr 1), w programie operacyjnym należy przewidzieć oddzielną oś priorytetową. Stawka współfinansowania dla tej osi priorytetowej może wynosić do 100%.
- 2 W zakresie wkładów na rzecz **krajowych lub regionalnych instrumentów finansowych objętych wspólnym zarządzaniem** (powyższe opcje nr 2 a. i b.) organy zarządzające muszą wносить wkłady według faz, jednocześnie mając również możliwość uwzględnienia w deklaracji płatności przewidywanych wkładów krajowych, które należy zmobilizować na poziomie instrumentu finansowego na odpowiedni okres dwóch lat (np. w formie współinwestycji realizowanych na poziomie odbiorców końcowych). W zakresie obliczania wkładu według faz wnioski o płatność powinny uwzględniać zarówno wymogi kapitałowe instrumentu finansowego na przestrzeni maksymalnie dwóch lat (zgodnie z biznesplanem), jak i pozostałe saldo wcześniej zapłaconego, ale nie spożytkowanego wsparcia programu operacyjnego, dostępne na poziomie instrumentu finansowego, w tym odpowiednie wkłady krajowe.

Pod względem finansowych elementów motywacyjnych udział UE we współfinansowaniu zostanie zwiększony o dziesięć punktów procentowych w przypadkach, w których oś priorytetowa jest w pełni realizowana z udziałem instrumentów finansowych.

Jasno określone zasady zarządzania finansami

Na podstawie najnowszych wytycznych, wydanych dla państw członkowskich przez Komitet Koordynujący Fundusze, propozycja Komisji na lata 2014-2020 zapewnia ciągłość i pewność w zakresie finansowego zarządzania wkładami UE na rzecz instrumentów finansowych. Nowe ramy zawierają jasno określone zasady pod względem kwalifikacji środków finansowych na różnych poziomach instrumentów finansowych oraz odpowiednich wymogów kwalifikowalności lub dziedziczenia. Proponowane są następujące postanowienia:

- » wkłady UE na rzecz instrumentów finansowych powinny być ulokowane na oprocentowanych kontach w państwach członkowskich lub czasowo inwestowane zgodnie z zasadami prawidłowego zarządzania finansowego;
- » odsetki lub inne zyski generowane na poziomie instrumentu finansowego przed inwestycją po stronie odbiorców końcowych powinny być wykorzystywane w tych samych celach, co początkowy wkład UE;
- » udział UE w środkach kapitałowych zwracanych z inwestycji powinien być wykorzystywany na dalsze inwestycje w ramach tych samych lub podobnych instrumentów finansowych, zgodnie z założeniami programu operacyjnego;
- » udział UE w zyskach, przychodach lub korzyściach generowanych przez inwestycje powinien być przeznaczony na:
 - koszty/opłaty z tytułu zarządzania;
 - preferencyjne wynagrodzenie inwestorów działających na zasadzie inwestora działającego zgodnie z regułami gospodarki rynkowej i zapewniającego współinwestycję na poziomie instrumentu finansowego lub odbiorcy końcowego; i/lub
 - dalsze inwestycje w ramach tych samych lub innych instrumentów, zgodnie z programem operacyjnym.
- » Środki kapitałowe i zyski oraz inne dochody lub korzyści wynikające z wkładów UE na rzecz instrumentów finansowych powinny być wykorzystywane zgodnie z założeniami programu operacyjnego przez okres co najmniej 10 lat od daty jego zamknięcia.

Uproszczenie sprawozdawczości w zakresie postępów realizacji

Z uwagi na określone procedury i struktury realizacji dla instrumentów finansowych, dostępność i sprawozdawczość w zakresie monitorowania danych dotyczących wykorzystywania środków budżetowych z funduszy objętych wspólnymi ramami strategicznymi mają kluczowe znaczenie dla wszystkich partnerów polityki spójności, ponieważ umożliwiają wyciąganie wniosków na temat faktycznego działania obsługiwanych instrumentów i usprawnień, które mogą być niezbędne w celu zabezpieczenia ich efektywności. W związku z tym nowe ramy wymagają od organów zarządzających wysyłania do Komisji określonego sprawozdania z operacji obejmujących instrumenty finansowe w formie aneksu do rocznego sprawozdania z realizacji.

Jak wygląda efekt praktyczny?

[↑ Do góry](#)

Propozycja Komisji zapewnia większą elastyczność dla państw członkowskich i organów zarządzających pod względem planowania programów, zarówno w zakresie wyboru między realizacją inwestycji za pośrednictwem grantów i instrumentów finansowych, jak i doboru najbardziej odpowiedniego instrumentu finansowego. Zapewnia również większą przejrzystość i pewność pod kątem ram prawnych dla instrumentów finansowych.

Z perspektywy budżetu wzmocnienie instrumentów finansowych jako katalizatorów środków publicznych i prywatnych pomoże państwom członkowskim i regionom w osiągnięciu takiego poziomu inwestycji strategicznych, jaki jest potrzebny do realizacji strategii „Europa 2020”.

Ponadto dzięki szerszemu stosowaniu instrumentów finansowych oraz ich dopasowaniu do określonych potrzeb regionów i odbiorców docelowych można w znaczący sposób poprawić dostęp do finansów na korzyść szerokiego grona podmiotów społeczno-gospodarczych. Będą one na przykład służyć przedsiębiorcom inwestującym w innowacyjne rozwiązania, gospodarstwom domowym zainteresowanym poprawą efektywności energetycznej, osobom realizującym pomysły biznesowe, a także do realizacji projektów inwestycji w infrastrukturę publiczną lub produkcję, spełniających strategiczne założenia polityki spójności i zapewniających oczekiwane rezultaty jej programów.