

Anna Jurkowska*

**PODSTAWOWE ZASADY
FINANSOWANIA PROJEKTÓW INWESTYCYJNYCH
Z UDZIAŁEM ŚRODKÓW UE**

**BASIC PRINCIPLES UNDERLYING
THE FINANCING OF INVESTMENT
PROJECTS WITH THE PARTICIPATION
OF EU FUNDS**

Summary

Poland is now in a position enabling it to take advantage of considerable EU funds, which would be allocated to finance investment projects. Therefore, grants from the EU funds may constitute a major source of funds for development strategies realized by entrepreneurs. In association with the fact that for the period between 2007 and 2013 Poland has been granted a subsidy to the amount of approximately 67.3 thousand million Euros, it is vital that this source of finance is exploited appropriately and with the most effective results as regards infrastructure, transport, environment conservation and new technologies.

The aim of the present report is to determine the select criteria concerning the access to and the terms of use of financial resources deriving from the EU funds subsidies granted for the specific purpose of the implementation of investment projects. Legal regulations and norms regarding, among others, the strategy for development policymaking and on this very basis the definitions of investment, investment project, scale and allotment of the EU financial offer to specific operational programs, maximum subsidy value assigned to individual aims of the regional policy as well as the algorithm for defining the total value of the grant for individual beneficiaries.

* mgr, Studium Doktoranckie Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

1. Uwagi wstępne

Polska ma możliwość korzystania ze znacznych środków UE, przeznaczonych w większości na sfinansowanie projektów inwestycyjnych. Dotacje z funduszy EU mogą zatem stanowić ważne źródło finansowania działań rozwojowych przedsiębiorców. W związku z tym, iż w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 Polska uzyskała dofinansowanie w kwocie ok. 67,3 mld euro istotne jest wykorzystanie tego źródła finansowania projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury, transportu, ochrony środowiska, nowych technologii.

Celem referatu jest określenie wybranych zasad związanych z dostępem i wykorzystaniem źródła finansowania w postaci dotacji z funduszy UE na realizację projektów inwestycyjnych. Analizie poddano regulacje oraz normy prawne w zakresie m.in. prowadzenia polityki rozwoju i na tej podstawie przedstawiono definicje inwestycji, projektu inwestycyjnego, wielkości i podziału na poszczególne programy operacyjne oferty finansowej UE, maksymalne kwoty dofinansowania na poszczególne cele polityki regionalnej oraz algorytm wyznaczania wielkości dotacji dla poszczególnych beneficjentów.

2. Inwestycja i projekt inwestycyjny w uregulowaniach pomocy publicznej UE

Inwestowanie, czyli proces gospodarczy uruchamiany przez podjęcie decyzji o inwestycji, wpływa na rozwój gospodarki. Poprzez „inwestycje” najczęściej rozumie się albo wydatek pieniężny, który ma przynieść dochód temu, który podejmuje inwestycje (aspekt finansowy), bądź też proces, w którym następuje przekształcenie środków pieniężnych w inne dobra (aspekt rzeczowy). Jest wiele różnych definicji inwestycji, które kładą akcent bądź na sam proces wydatkowania pieniędzy, bądź na osiągnięte cele, uzyskiwane poprzez zaangażowanie środków inwestora. Niezależnie od przyjętej definicji inwestycję charakteryzuje to, że stanowi ona wydatkowanie środków pieniężnych, w którym następuje długotrwałe związanie środków finansowych, skala nakładów jest znacznie większa niż w przypadku operacyjnej działalności przedsiębiorstwa, a osiągnięte efekty istotnie wpływają na efektywność i konkurencyjność inwestora. Podstawowy podział inwestycji pozwala wyróżnić inwestycje rzeczowe, finansowe i niematerialne [Różański 2006, s.15-16].

Omawiając inwestycje istotne jest określenie definicji projektu inwestycyjnego. W nauce o zarządzaniu projekt oznacza przedsięwzięcie, które spełnia takie założenia, jak: jednokrotność, czyli realizacja przedsięwzięcia po raz pierwszy, celowość (wynik określonej strategii), odrębność - oznaczająca brak powiązań z normalną, rutynową działalnością przedsiębiorstwa, ograniczo-

ność, czyli występowanie ograniczenia czasowego realizacji przedsięwzięcia, oraz odrębność strukturalną, dotyczącą wydzielenia realizacji przedsięwzięcia jako osobnej struktury w przedsiębiorstwie [Wilczek 2004, s.11].

Kerzner i Lewis^[1] projektem nazywają zestaw operacji lub działań spełniających łącznie takie kryteria, jak: zdefiniowane cele, które muszą zostać osiągnięte zgodnie ze specyficznymi wymogami, określone daty rozpoczęcia i zakończenia oraz z góry określony budżet. Inne ujęcie projektu inwestycyjnego wskazuje, iż podstawowymi kryteriami odróżniającymi go od powtarzalnych procesów produkcyjnych jest okresowość i innowacyjność. Okresowość wyraża się w tym, iż każdy projekt ma początek i definitywny koniec, zaś innowacyjność oznacza generowanie pomysłów, poszukiwanie możliwości ich realizacji i wprowadzenia na rynek [Krawiec 2000, s.17].

Środki z budżetu UE są przeznaczane w większości na realizację projektów inwestycyjnych z zakresu infrastruktury, transportu czy ochrony środowiska. W związku z tym przepisy ustawy określające zasady prowadzenia polityki rozwoju w Polsce przy wykorzystaniu funduszy UE, a także inne regulacje prawne, podają własne definicje inwestycji i projektu inwestycyjnego.

Ustawa o finansowym wspieraniu inwestycji podaje definicję nowej inwestycji, która związana jest z utworzeniem lub rozbudową przedsiębiorstwa, jak również z rozpoczęciem w przedsiębiorstwie działań, obejmujących dokonywanie zasadniczych zmian produkcji bądź procesu produkcyjnego, zmian wyrobu lub usługi. Dodatkowo ustawa ta definiuje pojęcie dużego projektu inwestycyjnego, rozumianego jako nowa inwestycja, w której wydatki kwalifikujące się do objęcia wsparciem przekraczają równowartość 50 mln euro, przy czym koszty nowej inwestycji są wydatkami na środki trwałe, dokonanymi w okresie trzech lat przez jednego lub więcej przedsiębiorców, realizujących tę inwestycję. Dodatkowo środki trwałe są powiązane ze sobą fizycznie lub funkcjonalnie i służą do realizacji ściśle określonego celu, zwłaszcza produkcji konkretnego produktu lub różnych produktów, jeżeli są one wytwarzane przy wykorzystaniu takich samych surowców [DzU 2002 nr 41, poz. 363].

Według zapisów ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju projektem nazywa się przedsięwzięcie, realizowane w ramach programu operacyjnego na podstawie decyzji lub umowy o dofinansowanie, zawieranej między beneficjentem a instytucją zarządzającą, instytucją pośredniczącą lub instytucją wdrażającą [DzU 2006, nr 227, poz.1658]. W wytycznych, opracowanych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013^[2] w za-

1 Szerzej w: H.Kerzner, Projekt Management. Wyd. 5 Van Nostrand Reinhold Company, Florence, Kentucky 1994; J.P.Lewis, The Projekt Manager's Desk Reference. A Comprehensive Guide to project Planning, Scheduling, Evaluation, Control and Systems. Probus Publishing Company, Chicago, Illinois 1993.

2 Niniejsze wytyczne zostały wydane na podstawie art. 35 ust. 3 pkt 11 Ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach

kresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód [www.mrr.gov.pl], projekt inwestycyjny został zdefiniowany jako operacja o jasno określonych celach, składająca się z całej serii robót, działań lub usług, które służą wykonaniu niepodzielnego zadania (inwestycji), posiadającego sprecyzowany charakter gospodarczy lub techniczny. Zespoły działań tworzących projekt inwestycyjny powinny zachować spójny i skoordynowany charakter. W wytycznych ministerstwa rozwoju regionalnego określono także, czym jest plan inwestycyjny. Stanowi on zestawienie wartości i kategorii nakładów inwestycyjnych, w tym nakładów odtworzeniowych. Może on być zestawiany dla danego projektu lub dla całego podmiotu oraz działalności gospodarczej. Sporządzany jest w ramach analizy finansowej projektu, w celu określenia całkowitych nakładów inwestycyjnych projektu. Wytyczne określają także takie elementy, jak cel projektu inwestycyjnego, zasady identyfikacji projektu, założenia do analizy finansowej oraz reguły określania trwałości projektu. Cele projektu winny jasno wskazywać na korzyści społeczno-ekonomiczne, uzyskiwane dzięki wdrożeniu projektu i uwzględniać wszystkie najważniejsze bezpośrednie i pośrednie skutki społeczno-ekonomiczne przedsięwzięcia. Dodatkowo ważne jest, by cele projektu były logicznie powiązane z ogólnymi celami funduszy UE, tj. zapewniały zbieżność z celami realizacji danej osi priorytetowej programu operacyjnego. Identyfikacja projektu określa takie elementy, jak zarys i ogólny charakter projektu (lokalizacja, wartość finansowa), prezentuje funkcjonalne i rzeczowe powiązania między danym projektem a istniejącym już układem infrastruktury. Analiza finansowa służy ocenie rentowności inwestycji i kapitału własnego (krajowego), weryfikacji trwałości finansowej projektu i beneficjenta oraz ustaleniu właściwego (maksymalnego) dofinansowania z funduszy UE. W analizie tej wykorzystuje się dwa scenariusze makroekonomiczne: podstawowy - wykorzystywany w analizie projektu oraz pesymistyczny - mający zastosowanie jedynie w przypadku analizy wrażliwości i ryzyka. Istota analizy finansowej przeprowadzanej dla potrzeb wnioskowania o dofinansowanie projektu z funduszy UE polega na oszacowaniu (maksymalnej) wysokości dofinansowania, która z jednej strony czyni inwestycję wykonalną, z drugiej zaś uniemożliwia przekazanie nieuzasadnionej kwoty beneficjentowi. Pozytywna weryfikacja trwałości finansowej projektu oznacza, że beneficjent będzie dysponował środkami pieniężnymi wystarczającymi do wdrożenia projektu oraz pozostanie finansowo stabilny w każdym roku realizacji i eksploatacji inwestycji. Trwałość projektu oznacza generowanie dochodów dla korzystających z wdrożonego projektu przez wyznaczony okres.

3. Nakłady i koszty projektów inwestycyjnych

Projekt inwestycyjny składa się z kilku etapów, odmiennych z punktu widzenia wpływu na proces powstawania i realizacji projektu, a także ze względu na rodzaj koniecznych do poniesienia nakładów i kosztów. Najogólniej można wyróżnić: fazę przygotowawczą (obejmującą m.in. sporządzenie projektu inwestycyjnego, rozpoznanie terenu, ekspertyzy prawne, opracowanie studium wykonalności projektu), fazę realizacji inwestycji, fazę eksploatacji i fazę likwidacji inwestycji. Występują także i inne podziały procesu inwestycyjnego, procesu kształtowania i realizacji projektu inwestycyjnego, uwzględniające zróżnicowany zakres i sposób zestawienia czynności i prac. W etapie przedinwestycyjnym powstaje koncepcja projektu, analizowane są warunki jego realizacji i funkcjonowania, opracowywane są szczegółowe rozwiązania projektowe, analizowane są różnorodne czynniki lokalizacyjne, formułowana jest ostateczna wersja projektu wraz z oceną możliwości i źródeł jego finansowania oraz opracowywana jest dokumentacja projektowo-kosztorysowa. Etap ten pozwala na dokonanie wyboru najlepszej wersji projektu na podstawie dokonanych na tym etapie badań i ekspertyz. Faza inwestycyjna obejmuje działania związane z rzeczową realizacją projektu inwestycyjnego, m.in. negocjacje i zawieranie kontraktów przez partnerów procesu inwestycyjnego, przygotowanie techniczne planu projektu, wyznaczenie i przekazanie terenu pod budowę wykonawcy inwestycji, zagospodarowanie terenu, realizację budowy, zakup i montaż maszyn i urządzeń, nadzór i kontrolę pracy, prace budowlano-montażowe, prace szkoleniowe, przekazanie obiektu (projektu) inwestycyjnego do rozruchu i eksploatacji. Likwidacja obiektu inwestycyjnego z przyczyn natury technicznej lub ekonomicznej po fazie eksploatacji kończy cały cykl rozwojowy projektu inwestycyjnego [Borowiecki 1995, s.12].

W fazie przedinwestycyjnej konieczne jest poniesienie nakładów i kosztów związanych z wyborem planu inwestycyjnego, przygotowaniem projektów oraz studium wykonalności projektu. W fazie realizacji dominują nakłady rzeczowe związane z pracami budowlanymi, zakupem maszyn i urządzeń. Należy zaznaczyć, iż nakłady kapitałowe w tej fazie są duże, stąd też czynnik czasu ma tu znaczenie krytyczne z uwagi na koszt kapitału. Faza wdrożenia i eksploatacji również odznacza się koniecznością poniesienia odmiennych nakładów i kosztów związanych z zatrudnieniem nowych pracowników, szkoleniami, uzyskaniem wymaganych certyfikatów, norm jakościowych, spłatą odsetek od kapitału obcego. Z uwagi na to, że każdy projekt inwestycyjny charakteryzuje się inną specyfiką, analiza kosztów i nakładów projektu inwestycyjnego w każdym przypadku ma charakter indywidualny.

W przypadku projektów inwestycyjnych realizowanych z udziałem środków UE należy zwrócić uwagę na podstawową zasadę, że fundusze UE są przeznaczone

czony na refundację poniesionych wydatków. Niezależnie zatem czy korzystamy ze środków budżetu UE czy też nie, i tak konieczne jest posiadanie środków własnych na realizację projektu. Dotacja z UE może bowiem częściowo pokryć środki wydane na zrealizowaną inwestycję pod warunkiem udokumentowania w prawidłowy sposób poniesionych wydatków. Pojęcie środków własnych na potrzeby funduszy strukturalnych nie musi jednak oznaczać tylko oszczędności przedsiębiorstwa, gdyż środki te obejmują wszystkie źródła, w tym kredyty bankowe, pod warunkiem, że nie są pozyskiwane ze środków publicznych (inne programy pomocowe, środki budżetu państwa, samorządu terytorialnego) [Kołtuniak 2008]. Dodatkowo, zgodnie z wytycznymi KE, zwrotowi podlegają wyłącznie koszty kwalifikowane, do których zaliczyć można wydatki poniesione na uzbrojenie terenu, prace budowlano-montażowe, ziemne, prace hydrauliczne oraz wykończeniowe, zakup wyposażenia niezbędnego dla właściwego funkcjonowania obiektów i jego instalację na stałe, nadzór inżynierski i koszty administracyjne. Refinansowanie nie obejmuje kosztów niekwalifikowanych, do których zaliczają się odsetki od debetu, opłaty od transakcji finansowych, prowizje i ryzyko różnic kursowych, czyli 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 sądowymi. Potencjalny beneficjent pomocy z funduszy unijnej musi zabezpieczyć środki finansowe na pokrycie tak kosztów kwalifikowanych, jak i niekwalifikowanych, które są niezbędne w realizacji projektu i zgodnie z przepisami UE musi utrzymywać płynność finansową, uwzględniającą pełne koszty całego projektu [Uryka i in. 2007, s.138].

Dodatkowo przy konstruowaniu budżetu projektu konieczne jest uwzględnienie kosztów bezpośrednich i pośrednich projektu. Pierwsza kategoria określa koszty związane bezpośrednio z realizacją projektu i wykazane jako takie przez beneficjenta. Koszty pośrednie natomiast stanowią te kategorie kosztów, które nie mogą zostać wykazane przez beneficjenta jako bezpośrednio wynikające z projektu. Ta kategoria obejmuje koszty ogólne funkcjonowania jednostki, związane z realizacją danego projektu (np. koszty administracji i zarządzania, wynajęcia lub amortyzacji budynków, usług telekomunikacyjnych i pocztowych, wody, elektryczności, ogrzewania, wyposażenia biurowego, zatrudnienia personelu administracyjnego).

4. Źródła finansowania projektów inwestycyjnych oraz kryteria i procedury ich doboru

Jednym z fundamentalnych elementów planowania i realizacji projektu inwestycyjnego jest zapewnienie odpowiedniej wielkości i struktury kapitałów na jego sfinansowanie oraz oszacowanie kosztów pozyskania alternatywnych źró-

deł finansowania. Struktura kapitału wpływa na bieżące wyniki ekonomiczne przedsiębiorstwa, jak i na opłacalność realizowanych przez nie projektów inwestycyjnych. Podejmując decyzje o sposobie finansowania zamierzeń rozwojowych należy brać pod uwagę nie tylko potencjalne możliwości pozyskania kapitału z różnych źródeł, lecz również koszty z tym związane.

Koszt kapitału, stanowiący podstawowe kryterium wyboru źródła finansowania, wyrażający się w postaci stopy procentowej, można rozpatrywać jako średni ważony koszt kapitału. Koszt ten ustala się jako średnią kosztów poszczególnych składników struktury źródeł finansowania, ważoną ich udziałem w całości kapitału finansującego projekt [Sierpińska, Jachna 2007, s.397, 414].

Do pozostałych kryteriów doboru źródeł finansowania możemy zaliczyć dostępność, wielkość kapitału, jaki można pozyskać z danego źródła, czas potrzebny na uzyskanie środków finansowych, formalizm, czy rodzaj wymaganego zabezpieczenia.

Źródła finansowania są czymś odmiennym, niż źródła kapitału w przedsiębiorstwie. Kapitał przedsiębiorstwa w ujęciu bilansowym dzieli się na własny i obcy. Kapitał własny może pochodzić ze źródeł zewnętrznych (emisja nowych akcji w przypadku spółki akcyjnej) lub wewnętrznych (zatrzymywanie w przedsiębiorstwie części wypracowanego zysku). Kapitał obcy jest pozyskiwany ze źródeł zewnętrznych poprzez zaciągnięcie kredytów bankowych, emisję papierów dłużnych: obligacji, bonów komercyjnych. Pozyskiwanie środków na finansowanie działalności inwestycyjnej przedsiębiorstwa to pojęcie szersze niż zdobywanie kapitału. Na wewnętrzne źródła finansowania, oprócz wypracowanego wyniku finansowego po opodatkowaniu, składają się także odpisy amortyzacyjne (koszty nie stanowiące wydatku dla przedsiębiorstwa), wpływy ze sprzedaży zbędnych aktywów, dotacje, dopłaty do oprocentowania (ewidencjonowane jako pozostałe przychody operacyjne) [Duliniec 2001, s.36]. Zewnętrznym źródłem finansowania, oprócz wskazanych powyżej zewnętrznych źródeł kapitału obcego, są zobowiązania wobec dostawców (tzw. kredyt kupiecki).

Kształtowanie struktury źródeł finansowania przedsiębiorstwa próbują wyjaśnić dwie teorie: teoria substytucji i teoria hierarchii. Pierwsza teoria mówi, że przedsiębiorstwo stara się tak kształtować strukturę kapitału, aby ograniczyć ryzyko bankructwa, związane z niewywiązaniem się z płatności rat i odsetek od zaciągniętego długu i jednocześnie zrealizować korzyści podatkowe związane z tzw. tarczą podatkową. Teoria hierarchii zakłada, że przedsiębiorcy preferują wewnętrzne źródła finansowania, a jeżeli konieczne jest zewnętrzne finansowanie - w pierwszej kolejności zaciągają kredyty, emitują papiery dłużne, a na końcu pozyskują kapitał poprzez emisję nowych akcji.

W dalszej części uwaga skupiona zostanie na jednym ze źródeł finansowania projektów inwestycyjnych, jakimi są dotacje ze środków UE i przedstawieniu niektórych zasad i kryteriów ich przyznawania potencjalnym beneficjentom.

Fundusze UE, zgodnie z zasadą współfinansowania, przeznaczone są na refundację części nakładów na projekty realizowane przez beneficjentów pomocy strukturalnej UE. Ponadto dotacja w większości przypadków wypłacana jest po rozliczeniu całej inwestycji. Wymaga to więc zaangażowania własnych środków bądź wykorzystania obcych źródeł finansowania, w tym kredytów bankowych i opracowania montażu finansowania projektu inwestycyjnego, uwzględniającego fazę prefinansowania.

Interwencje funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przyjmują formę programów operacyjnych, przygotowywanych przez poszczególne kraje członkowskie i zatwierdzanych przez Komisję Europejską. Każdy program operacyjny obejmuje okres od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013r. Na poszczególne cele polityki regionalnej UE określone zostały maksymalne pułapy dofinansowania jako % środków publicznych: Konwergencja -75% (środki pochodzą z EFRR oraz EFS), Konkurencyjność i Zatrudnienie w regionach - 50% (środki z EFRR + EFS) oraz Europejska Współpraca Terytorialna - 75% (EFOR). Stopień współfinansowania inwestycji realizowanych z Funduszu Spójności kształtuje się w przedziale 80%. W wyjątkowych i uzasadnionych sytuacjach oraz w przypadku regionów objętych wsparciem z Funduszu Spójności możliwe jest podniesienie maksymalnego wkładu wspólnotowego do 80% wydatków publicznych, współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Maksymalny wkład wspólnotowy może ulec zwiększeniu do 85% wydatków publicznych również w przypadku regionów peryferyjnych, objętych wsparciem w ramach celu konwergencja lub celu konkurencyjność i zatrudnienie w regionach. Minimalny udział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w środkach publicznych nie może być niższy niż 20% (w okresie programowania 2004-2006 wynosił minimum 50%). Jeśli chodzi o pomoc dla przedsiębiorstw, wielkość pomocy publicznej przyznawanej w ramach programów operacyjnych musi uwzględniać granice, określone w przepisach dotyczących pomocy publicznej [Jankowska 2005, s.37].

W wyniku zastosowania „algorytmu 80/10/10” nastąpiło zróżnicowanie transferów na mieszkańca pomiędzy województwami. Największe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca otrzymało pięć województw Polski Wschodniej: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie, warmińsko-mazurskie (kwota wsparcia to ponad 992 mln euro z EFRR). Algorytm polega na tym, że wszystkie regiony uczestniczyły w podziale 80% ogółu środków, które zostały rozdysponowane proporcjonalnie do liczby mieszkańców w poszczególnych województwach. Dodatkowo 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach, w których średni poziom PKB na mieszkańca był niższy od 80% średniej krajowej, a kolejne 10% środków zostało podzielonych proporcjonalnie do liczby mieszkańców w województwach,

w których stopa bezrobocia rejestrowanego w przekroju powiatów była wyższa od 150% średniej krajowej [Bąk i in. 2008,s.10].

Ograniczenia w procesie przyznawania środków z budżetu UE dotyczą nie tylko wysokości wsparcia programów operacyjnych ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, ale także źródeł finansowania poszczególnych elementów programu operacyjnego. Każdy priorytet może otrzymać wsparcie tylko z jednego funduszu. Wyjątkiem mogą być projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury, które mogą być finansowane jednocześnie z EFRR i FS, jednak muszą zachować jednofunduszowość na poziomie priorytetu. Zasady kwalifikowania wydatków są określane na poziomie krajowym. Jedynym wymaganie jest to, że muszą zostać poniesione przez beneficjenta w okresie od 1 stycznia 2007 r. do 31 grudnia 2013 r. i być poświadczane fakturami lub innymi dokumentami dowodowymi. W przypadku dużych projektów, których całkowity koszt przekracza w przypadku działań z zakresu ochrony środowiska 25 mln euro, lub 50 mln euro w przypadku działań z innego zakresu, wydatki kwalifikują się począwszy od terminu przedłożenia przez kraj członkowski w Komisji Europejskiej pełnej informacji odnośnie dużego projektu [Jankowska 2005, s.38].

Na realizację NSRO w latach 2007-2013 przeznaczona zostanie łącznie kwota około 85,6 mld euro, z czego średniorocznie (do roku 2015) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Kwota jest sumą środków pochodzących z budżetu UE (67,3 mld euro), krajowych środków publicznych (11,9 mld euro, w tym ok. 5,9 mld euro z budżetu państwa) oraz środków podmiotów prywatnych (ok. 6,4 mld euro). Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wielkość środków przeznaczonych na realizację programów operacyjnych w Polsce w latach 2007-2013 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Wielkość środków z UE (w mld euro)	Udział programu w całkowitej alokacji środków z UE (w %)
PO Infrastruktura i Środowisko	27,9	41,5
PO Innowacyjna Gospodarka	8,3	12,4
PO Kapitał Ludzki	9,7	14,4
PO Europejskiej Współpracy Terytorialnej	0,7	1,0
PO Pomoc Techniczna	0,5	0,7
RPO Rozwój Polski Wschodniej	2,3	3,4
16 Regionalnych PO	16,6	24,7
Krajowa Rezerwa Wykonania	1,3	1,9

Wyszczególnienie	Wielkość środków z UE (w mld euro)	Udział programu w całkowitej alokacji środków z UE (w %)
Razem regionalne programy operacyjne	18,9	28,1
Razem	67,3	100,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie dokumentów Ministerstwa Rozwoju Regionalnego [www.mrr.gov.pl]

Wysokość dofinansowania z funduszy UE ustala się w oparciu o wyliczenie luki w finansowaniu. Metoda ta ma na celu określenie poziomu wydatków kwalifikowalnych, zgodnie z art. 55 ust. 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006, stanowiącego podstawę ustalenia poziomu dofinansowania, który z jednej strony gwarantuje, że projekt będzie miał wystarczające zasoby finansowe na jego realizację, z drugiej zaś pozwala uniknąć przyznania nienależnych korzyści odbiorcy pomocy, czyli finansowania projektu w wysokości wyższej niż jest to konieczne. W celu wyznaczenia luki w finansowaniu w projekcie inwestycyjnym z udziałem funduszy UE konieczne jest określenie [NSRO, wrzesień 2005, s.23]:

1. wskaźnik luki w finansowaniu (R):

$$R = \text{Max EE/DIC}$$

gdzie: Max EE to maksymalny wydatek kwalifikowalny = DIC - DNR (art. 55 ust. 2); DIC to suma zdyskontowanych nakładów inwestycyjnych projektu; DNR stanowi sumę zdyskontowanych dochodów (przychodów netto);

2. „kwota decyzji”¹¹ (Decision Amount, DA), tzn. kwoty, dla której ma zastosowanie stopa współfinansowania dla danej osi priorytetowej (art. 41 ust. 2):

$$DA = EC \cdot R$$

gdzie: EC to koszty kwalifikowalne (niezdyskontowane);

3. (maksymalna) dotacja UE:

$$\text{Dotacja UE} = DA \cdot \text{Max CRpa}$$

gdzie: Max CRpa to maksymalna wielkość współfinansowania, określona dla osi priorytetowej w decyzji Komisji przyjmującej program operacyjny (art. 53 ust. 6).

Przedstawione kryteria przyznawania dofinansowania ze środków UE stanowią tylko część wszystkich uregulowań i zasad warunkujących prowadzenie polityki rozwoju. Beneficjent ubiegający się o środki UE musi przygotować studium wykonalności projektu lub inny dokument, umożliwiający Instytucji Zarządzającej ocenę projektu inwestycyjnego i podjęcie decyzji o przyznaniu bądź nie dofinansowania.

5. Uwagi końcowe

Fundusze UE w ramach perspektywy na lata 2007-2013 zostały przyznane dla Polski z przeznaczeniem na inwestycje w: infrastrukturę (społeczną, naukową, drogową, lotniczą, kolejową) oraz ochronę środowiska - ponad 30 mld euro; szeroko pojęte innowacje w sferze gospodarki (rozwój sfery badawczo-rozwojowej na rzecz przedsiębiorstw, budowę społeczeństwa informatycznego, programy ułatwiające dostęp do kapitału zewnętrznego, a także przepływ innowacji i know-how oraz promocję polskiej gospodarki na rynku międzynarodowym - ok. 10 mld euro); inwestycje w regionach (przygotowanie terenów inwestycyjnych - ponad 25 mld euro w 16 województwach, z uwzględnieniem dodatkowych środków na rozwój Polski Wschodniej) oraz działania na rzecz doskonalenia kapitału ludzkiego (ponad 11 mld euro). Wielkość dostępnych środków, a także szerokie możliwości ich wykorzystania powodują, iż stanowią one ważne źródło finansowania działań rozwojowych przedsiębiorstw. W analizie zasad wykorzystania tego źródła konieczne jest uwzględnienie także innych uregulowań, np. nowych zasad pomocy publicznej, strategii PPP, czy zasad wykorzystania funduszy venture capital, kredytów pomostowych, poręczeń unijnych i innych. W nowych uregulowaniach pomocy publicznej zawężono definicję inwestycji początkowej, która oznacza zasadniczą zmianę całościowego procesu produkcyjnego. W praktyce oznacza to wymóg trwałości projektu i utrzymywanie własności środków trwałych przez 5 lat lub 3 lata w przypadku MSP. W finansowaniu innowacyjnych projektów ważną rolę mogą pełnić fundusze venture capital i private equity (PE/VC), notowane na giełdzie. Kolejnym rozwiązaniem mogą być działania oparte na zasadzie partnerstwa publiczno – prywatnego (PPP) [DzU 2005, nr 169, poz.1420]. Polega ona na współdziałaniu firm prywatnych z podmiotami publicznymi i pozwala na realizację celu publicznego z udziałem środków finansowych i know-how prywatnych inwestorów, którzy w zamian otrzymują udziały w zyskach lub inną formę wynagrodzenia. Mają one być realizowane zgodnie z ustawą z 28 lipca 2005 roku. Do barier należą przede wszystkim skomplikowane i kosztowne procedury analityczne. Ułatwieniem w wykorzystaniu funduszy UE mogą być nowe przepisy dotyczące prawa zamówień publicznych, które weszły w życie 11 czerwca 2007 roku. Najważniejsze zmiany polegają na podwyższeniu wartości zamówień, od

których zależy stosowanie procedur zamówień publicznych, do równowartości 14 tysięcy euro. Ustawa powinna korzystnie wpłynąć na przyspieszenie realizacji planowanych inwestycji, których rozpoczęcie przedłużane jest z powodów proceduralnych.

Analizując procedury przyznawania dofinansowania ze środków budżetu UE należy zwrócić uwagę na to, że mnogość aktów prawnych i rozporządzeń, w tym brak spójności prawa, ciągłe zmiany i nowelizacje ustaw powodują przesunięcia w czasie w naborze wniosków. Potencjalni beneficjenci czekają na rozporządzenia i wytyczne dla poszczególnych programów i priorytetów. Proces ustalania kształtu dokumentów programowych po stronie polskiej zakończył się w listopadzie 2006 r. Dopiero wtedy możliwe było oficjalne rozpoczęcie konsultacji z Komisją Europejską. Negocjacje programów operacyjnych prowadzone były od marca do września 2007. Opóźnienia w wykorzystaniu funduszy UE mogą w konsekwencji spowodować, że niewykorzystane w terminie środki będą musiały wrócić do unijnego budżetu.

Omówione w referacie zagadnienia mają charakter bardzo ogólny i w celu przedstawienia pełnej oferty źródeł finansowania projektów inwestycyjnych, czy określenia wszystkich zasad związanych z doбором i kryteriami przyznawania środków z budżetu UE, a także oceny ich wpływu na stopień absorpcji funduszy UE, konieczne jest dokonanie pełniejszej analizy.

Literatura

1. Bąk A., Piotrowska M., Chmielewski R., *Bilans otwarcia programów operacyjnych realizowanych w latach 2007-2013*. Perspektywa regionalna, MRR Departament Koordynacji Programów Regionalnych, Warszawa marzec 2008.
2. Duliniak A., *Struktura i koszt kapitału w przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001.
3. *Efektywność przedsięwzięć rozwojowych*. Metody – analiza - przykłady, red. R. Borowiecki, AE Kraków, Warszawa-Kraków 1995.
4. *Inwestycje rzeczowe i kapitałowe*, red. J. Różański, Difin, Warszawa 2006.
5. Jankowska A., *Fundusze Unii Europejskiej w okresie programowania 2007 – 2013*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Zespół Programowania i Ewaluacji, Warszawa, sierpień 2005.
6. Kołtuniak M., *Jak przygotować przedsiębiorstwo do ubiegania się o wsparcie z UE*, „Rzeczpospolita” Nr 1111/71, 25 marca 2008r.
7. Krawiec F., *Zarządzanie projektem innowacyjnym produktu i usługi*, Difin, Warszawa 2000.

8. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Narodowa Strategia Spójności, Warszawa, maj 2007.
9. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013*. Wytyczne w zakresie wybranych zagadnień związanych z przygotowaniem projektów inwestycyjnych, w tym projektów generujących dochód, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 19 września 2007.
10. Sierpińska M., Jachna T., *Metody podejmowania decyzji finansowych. Analiza przykładów i przypadków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.
11. Uryga J., Magielski W., Bienias I., *środki unijne. Klasyfikacja, funkcjonowanie, ewidencja i rozliczanie*, Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, Gdańsk 2007.
12. Ustawa z dnia 20 marca 2002r. o finansowym wspieraniu inwestycji, Dz.U. nr 41, poz. 363 z późn. zm.
13. Ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o partnerstwie publiczno-privatnym, Dz.U. nr 169, poz.1420.
14. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dz.U.2006, nr 227, poz. 1658.
15. Wilczek M.T., *Podstawy zarządzania projektem inwestycyjnym*, Wydawnictwo AE w Katowicach, Katowice 2004.
16. www.mrr.gov.pl