

Wstęp

§ 1. Gospodarowanie środkami publicznymi

Zarządzanie środkami publicznymi w społecznej gospodarce rynkowej jest procesem niezwykle skomplikowanym. Obejmuje ono liczne działania zróżnicowanych podmiotów związane z gromadzeniem oraz wydatkowaniem tych środków. Jednocześnie proces ten bezpośrednio przekłada się na ekonomiczny standard życia wszystkich członków społeczeństwa. O ile prawo podatkowe, budżetowe czy zamówienia publiczne wydają się być tematami abstrakcyjnymi – przez co odległymi – dla większości osób, o tyle problem nadmiernego opodatkowania, wysokiej inflacji czy niewyremontowanej drogi gminnej – które są konsekwencją tego zarządzania – dotyczą indywidualnych osób i przedsiębiorstw już bezpośrednio. Dlatego zasadne jest poszukiwanie narzędzi, których celem jest optymalizowanie procesu gospodarowania środkami publicznymi. Optymalizacja ta odnosi się zarówno do gromadzenia środków publicznych (np. efektywny i optymalny z punktu widzenia społecznego system podatkowy), jak i ich wydatkowania (np. system zamówień publicznych uwzględniający efekty społeczne i środowiskowe czy finansowanie oparte na wynikach). Jednocześnie należy zauważyć, że poszukiwanie narzędzi, za pomocą których środki publiczne będą zarządzane optymalnie, wpisuje się w szerszą problematykę „dobrej administracji” (*good governance*), w ramach której można przyjąć, że administracja powinna sprostać wymogom efektywności i sprawności, a także wychodzić naprzeciw potrzebom społeczeństwa¹.

Problematyka optymalizacji wydatkowania środków publicznych poruszana była w doktrynie najczęściej w kontekście ich racjonalizowania – np. przez analizę zasadności wydatkowania środków w wybranych obszarach funkcjonowania państwa² bądź przez analizę ekonomiczną efektywności okre-

¹ Zob. H. Izdebski, Kierunki rozwoju zarządzania publicznego w Europie.

² Zob. J. Gluchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc (red.), Ekonomiczne i prawne problemy; A. Pomorska, M. Pypeć (red.), Racjonalizacja wydatków publicznych.

ślonych wydatków³. Zasadne jest jednak poszukiwanie nowych – i co ważne – efektywnych narzędzi zarządzania środkami publicznymi, które można stosować w różnych obszarach działalności państwa⁴. W ostatnich latach jednym z ważniejszych narzędzi w tym zakresie stały się instrumenty o charakterze zwrotnym. Przez narzędzia zwrotne należy rozumieć wsparcie w postaci instrumentów pozwalających na uzyskanie przez odbiorców środków, które będą zobowiązani zwrócić na określonych warunkach. W tego typu finansowaniu środki publiczne mogą być wykorzystane albo bezpośrednio w postaci pożyczek lub instrumentów o charakterze kapitałowym, albo w sposób pośredni, np. przez udzielenie poręczeń i gwarancji. Taki model publicznego wsparcia cechuje duża elastyczność, występowanie efektu mnożnika kapitałowego oraz *rewolwingu* środków finansowych, dzięki czemu pomoc w tej formie przyczynia się do efektywniejszego wykorzystania środków publicznych.

§ 2. Uzasadnienie podjęcia tematyki

Jedną z najważniejszych grup instrumentów zwrotnych są instrumenty finansowe wdrażane z wykorzystaniem funduszy unijnych – roboczo określane instrumentami finansowymi UE. Sam termin „instrumenty finansowe UE” jest wieloznaczny i może odnosić się do różnych narzędzi finansowych, w tym miejscu należy jednak zasygnalizować, że obejmuje on w szczególności instrumenty zwrotne, które służą realizacji projektów współfinansowanych ze środków UE. Szczegółowy zakres tej definicji zostanie omówiony w rozdziale I. Zawarte w opracowaniu rozważania zrodziło niezadowolenie z istniejącej literatury prawniczej w tym zakresie, a także zaobserwowanie licznych trudności o charakterze prawnym, związanych z wdrażaniem projektów, w ramach których wykorzystywane są tego rodzaju narzędzia. Efektem tych trudności jest ograniczenie potencjału instrumentów finansowych.

Należy zwrócić uwagę na szczególny czas podjęcia tej tematyki. Cechą charakterystyczną zarządzania środkami UE jest wdrażanie projektów oparte

³ Zob. A. Żabka, A. Pyka, Racjonalizacja wydatków budżetowych, s. 139 i n.; H. Sochańska-Krysiak, Niektóre problemy efektywności; A.A. Schmid, *Economic Analysis and Efficiency in Public Expenditure*, s. 407 i n.

⁴ Przykładami nielicznych opracowań odnoszących się do nowych narzędzi optymalizacji wydatków publicznych są: A. Bogus, M. Marcinkowska, Instrumenty dłużne jako dźwignia finansowa rozwoju gmin oraz J. Gluchowski, Wewnętrzny kredyt publiczny jako narzędzie polityki finansowej w doktrynie zachodniej.

na wieloletnich planach finansowych – tzw. perspektywach finansowych. Zasady wdrażania projektów są uregulowane odrębnie dla poszczególnych perspektyw. Badanie tej tematyki zrealizowane zostało w okresie wygaszania projektów wdrażanych w perspektywie finansowej 2014–2020, a jednocześnie na etapie rozpoczynania prac nad nowymi działaniami wdrożeniowymi. Oznacza to, że wnioski i doświadczenia z wdrażania tych instrumentów powinny mieć wpływ na sprawne i efektywne wdrażanie nowych projektów w ramach perspektywy 2021–2027. Dodatkowymi czynnikami, wpływającymi na kształt ram prawnych wyznaczających zasady wdrażania instrumentów finansowych, są najnowsze wydarzenia otoczenia społeczno-gospodarczego, w szczególności takie jak pandemia COVID-19, wojna w Ukrainie czy kryzys gospodarczy wywołany tymi czynnikami. Skutkami tych wydarzeń były gwałtowne zmiany gospodarcze związane np. z nierównowagą popytowo-podażową, kryzysem energetycznym czy przerwaniem łańcuchów dostaw. Wydarzenia te implikowały konieczność elastycznego reagowania prawodawcy na zachodzące zmiany w celu wykorzystania instrumentów finansowych do przeciwdziałania skutkom wskazanych zdarzeń – np. przez zapewnienie finansowania płynnościowego na rzecz przedsiębiorstw.

§ 3. Ustalenie stanu badań nad wdrażaniem instrumentów finansowych w Polsce

Jedną z najważniejszych przyczyn podjęcia się niniejszego tematu – jak zasygnalizowano wcześniej – było zaobserwowanie luki w zakresie badań nad prawnymi aspektami wdrażania instrumentów finansowych UE w Polsce. Generalnie problematyka optymalizacji wydatków publicznych jest relatywnie rzadziej poruszana w doktrynie prawa finansowego niż np. zagadnienia z zakresu prawa daninowego. W tym obszarze główne badania odnoszą się do systemu zamówień publicznych, natomiast zagadnienie zwrotnych instrumentów zapewniających realizację zadań publicznych nie było przedmiotem kompleksowych opracowań naukowych. W doktrynie pojawiło się tylko kilka mniejszych opracowań – w tym artykułów naukowych – odnoszących się do wybra-

nych elementów tego systemu. Co więcej, opracowania te najczęściej obejmują wyłącznie analizy o charakterze *stricte* ekonomicznym⁵.

Szersze próby zasygnalizowania problemów prawnych z tego obszaru miały miejsce w analizach *ex ante*⁶, przygotowanych na potrzeby instytucji wdrażających programy pomocowe ze środków UE, a wcześniej w raportach i analizach branżowych, publikowanych przez instytucje otoczenia biznesu⁷, takich jak: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową czy Polskie Stowarzyszenie Funduszy Pożyczkowych. W raportach publikowanych przez wskazane instytucje prawne aspekty zwrotności są znacznie ograniczone i jedynie sygnalizuje się w nich problemy, a główną ich treścią jest analiza o charakterze ekonomicznym. Co ważne, wskazane opracowania nie miały w pełni charakteru naukowego, a ich podstawowym celem było przeanalizowanie podstawowych procesów systemu wdrażania instrumentów zwrotnych ze środków publicznych.

Należy również zwrócić uwagę na istotne opracowania Europejskiego Trybunału Obrachunkowego. Pierwsze – z marca 2012 r. – dotyczyło skuteczności wydatkowania środków zwrotnych, współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w okresach programowania 2000–2006 oraz 2007–2013. Badanie dotyczyło systemów zarządzania i monitorowania KE i realizowane było na próbie kilku państw UE bez Polski (Wielkiej Brytanii, Niemiec, Słowacji, Węgier oraz Portugalii)⁸. Drugie dotyczyło analizy instru-

⁵ Zob. P. Pluskota, Analiza instrumentów zwrotnych w finansowaniu przedsiębiorstw; A. Kłos, Instrumenty finansowe; P. Łopatka, Finansowe instrumenty zwrotne na przykładzie inicjatywy JEREMIE; Ł. Konopielko, Zwrotne instrumenty wsparcia; B. Lepczyński, M. Penczar, Znaczenie instrumentów zwrotnych; A. Ćwikła, Wdrażanie instrumentów inżynierii finansowej; W. Pelka, Rola instrumentów inżynierii finansowej; M. Zawadzka, M. Gwiazda (red.), Finansowanie zwrotne; M. Szczepański, Pozadotacyjne instrumenty finansowe w polityce spójności UE.

⁶ Zestawienie analiz *ex ante* zostało przedstawione w rozdziale III.

⁷ Przykłady raportów i analiz odnoszących się do środków zwrotnych: Directorate-General for Internal Policies, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Research for regional committee – financial instruments in the 2014–20 programming period: first experiences of member states, Budapest 2016; Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Raport Końcowy – Badanie rynku wybranych usług wspierających rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności w Polsce – Obszar: Finansowanie zwrotne, Warszawa 2010; Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Mechanizmy inżynierii finansowej w podnoszeniu efektywności absorpcji środków UE i ich znaczenie w polityce spójności po 2013 roku, Gdańsk 2010.

⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne Nr 2/2012 – Instrumenty finansowe dla MŚP współfinansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Luksemburg 2012.

mentów finansowych w kontekście wspierania rozwoju obszarów wiejskich⁹. Sprawozdania te odnosiły się do wdrażanych na bieżąco projektów. Europejski Trybunał Obrachunkowy w 2021 r. opublikował również zasadnicze – z punktu widzenia instrumentów finansowych – sprawozdanie specjalne podsumowujące wdrażanie instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2007–2013¹⁰.

Dodatkowo warto zaznaczyć, że wszystkie wskazane opracowania w znacznej mierze odnoszą się do systemu wdrażania instrumentów finansowych w ramach perspektyw finansowych, które zostały już zakończone albo do perspektywy finansowej 2014–2020, która jest na końcowym etapie wdrażania. Co ważne, procesy związane z optymalizowaniem zasad gospodarowania środkami nie są statyczne. W związku ze zmieniającym się otoczeniem gospodarczym prawodawca musi nieustannie dostosowywać narzędzia, za pomocą których dąży do efektywniejszego zarządzania środkami publicznymi do praktyki gospodarczej. Dlatego zasadne jest przeprowadzenie badań nad ramami prawnymi wyznaczającymi zasady wdrażania instrumentów finansowych w nowym okresie programowania 2021–2027.

§ 4. Wyznaczenie obszaru badawczego

Przed przejściem do wyznaczenia podstawowych ram metodologicznych należy jeszcze odnieść się do przyjętego obszaru badawczego. Pomimo że przeprowadzona analiza w znacznym stopniu odnosi się do przepisów na poziomie prawa UE, to specyfika polskiego systemu finansowego (np. ramy prawne poszczególnych narzędzi finansowych takich jak pożyczki, kredyty, poręczenia czy gwarancje) wymaga, aby poszczególne rozwiązania wdrożeniowe były przeanalizowane na gruncie polskiego systemu prawnego. Dlatego – z uwagi na zakres opracowania – analiza systemów prawnych innych państw członkowskich ograniczona zostanie jedynie do syntetycznego przedstawienia wybranych przykładów, których charakterystyka pozwoli również na wyciągnięcie wniosków w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w Polsce. Dostżegalna jest jednak konieczność kontynuowania badań w tym obszarze

⁹ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Czy instrumenty finansowe stanowią skuteczne i przyszłościowe narzędzie wspierania rozwoju obszarów wiejskich?, Luksemburg 2015.

¹⁰ Europejski Trybunał Obrachunkowy, Sprawozdanie specjalne Nr 6/2021 – Instrumenty finansowe w polityce spójności w momencie zamknięcia okresu 2007–2013, Luksemburg 2021.

w przyszłości, kiedy to badania te pozwolą na kompleksową ocenę prawną instrumentów finansowych w całej UE oraz w poszczególnych krajach członkowskich.

Warto również zasygnalizować, że opracowania w zakresie funduszy UE często mają charakter poradników dla beneficjentów środków, w których zasadniczą osią jest przedstawienie rodzajów dostępnych funduszy oraz trybu pozyskiwania środków (w tym zasady składania wniosków oraz ich rozliczania)¹¹. Niniejsze opracowanie ma charakter odmienny, wywód ma na celu dokonanie oceny systemu prawnego regulującego wdrażanie instrumentów finansowych w oparciu o kryteria odnoszące się do jakości prawa, przez co pominięte zostało w opracowaniu przedstawienie zakresu i rodzajów poszczególnych projektów, inicjatyw i funduszy dostępnych dla ostatecznych odbiorców.

§ 5. Cele, problemy badawcze oraz teza i jej założenia

Biorąc pod uwagę zasygnalizowane kwestie sformułowano następujące ogólne problemy badawcze opracowania:

1. Pierwszym problemem badawczym jest określenie, jaki jest zakres oraz charakter oddziaływania instrumentów finansowych UE? Pojęcie instrumentów finansowych UE jest niejednoznaczne, a dodatkowo ewoluowało w czasie. Niezbędne jest również określenie, jak instrumenty te oddziałują na gospodarkę, a w konsekwencji ustalenie czy mogą być skuteczniejszym narzędziem realizacji zadań publicznych – w porównaniu np. z instrumentami bezzwrotnymi.
2. Kolejnym, ogólnym problemem badawczym, jest ustalenie czy konstrukcja i stosowanie przepisów regulujących zasady realizacji zadań publicznych w tej formie zapewnia optymalne wykorzystanie tych narzędzi? Problem ten obejmuje dwa aspekty. Po pierwsze, kwestie instytucjonalne związane z ustaleniem czy struktura zadań podmiotów uczestniczących we wdrażaniu instrumentów finansowych UE jest właściwie określona? Po drugie, dotyczy zbadania czy ramy prawne wyzna-

¹¹ Np. A. Filipek, W drodze do dofinansowania; M. Lech, D. Wszolek-Lech, Instruktaż końcowego rozliczenia projektów inwestycyjnych; A. Szymańska, Fundusze unijne i europejskie.

czające procesy wdrożeniowe pozwalają na optymalne wykorzystanie instrumentów finansowych?

3. Ostatnim, ogólnym problemem badawczym, jest określenie efektywności wdrażania instrumentów finansowych w Polsce na tle innych krajów UE oraz zidentyfikowanie przyczyn ewentualnych nieprawidłowości (w szczególności o charakterze prawnym), a także zaproponowanie rozwiązań naprawczych.

Przyjęte problemy badawcze determinują strukturę opracowania. Składa się ono z trzech części, w ramach których każdy ze wskazanych celów jest realizowany odrębnie. Niemniej cele te są ściśle ze sobą powiązane i są oparte na wnioskowaniu dedukcyjnym, w ramach którego, w pierwszej kolejności, analizowane są ogólne ramy wdrażania instrumentów finansowych, następnie analizowane są poszczególne narzędzia wdrożeniowe, by w ostatniej części przeanalizować to w jaki sposób ramy prawne wdrażania przekładają się na efektywność gospodarczą instrumentów finansowych.

Udzielenie odpowiedzi na wskazane powyżej ogólne problemy badawcze wymaga rozstrzygnięcia poniższych problemów szczegółowych:

1. Jaki jest zakres pojęciowy terminu „instrumenty finansowe”, w tym jakie rodzaje narzędzi finansowych mogą być wykorzystywane w ramach wdrażania projektów wykorzystujących te instrumenty?
2. Czy jakość przepisów wyznaczających zasady wdrażania instrumentów finansowych jest optymalna, np. w zakresie ich stabilności i przejrzystości? Problem ten wymaga przeanalizowania aspektu czasowego (wpływ perspektyw finansowych UE) oraz aspektu terytorialnego (przepisy na poziomie UE i na poziomie polskim).
3. Czy instrumenty finansowe są bardziej efektywnymi narzędziami realizacji zadań publicznych niż inne formy zarządzania środkami publicznymi (w szczególności instrumenty bezzwrotne) – z uwzględnieniem zakresu ich zastosowania oraz wpływu na mechanizmy rynkowe w ramach społecznej gospodarki rynkowej?
4. Czy system instytucjonalny wdrażania instrumentów finansowych został skonstruowany prawidłowo, biorąc w szczególności pod uwagę wielopłaszczyznowy charakter procesów wdrożeniowych?
5. Czy prawodawca optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie instytucji uczestniczących w ich wdrażaniu?

6. Czy prawodawca optymalnie uregulował procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie ostatecznych odbiorców, uwzględniając również właściwe zabezpieczenie ich praw?
7. Jaka jest efektywność wdrażania instrumentów finansowych na przestrzeni poszczególnych perspektyw finansowych i jak na tą efektywność wpływają czynniki zewnętrzne ze szczególnym uwzględnieniem zmian systemu prawnego. Pytanie to wymaga dokonania analizy zarówno na poziomie UE, wybranych rozwiązań państw członkowskich, jak i poziomie polskim.
8. Czy zmiany ram prawnych odnoszących się do wdrażania instrumentów finansowych na przestrzeni perspektyw finansowych mają charakter ewolucyjny, w szczególności czy zmiany te uwzględniają zmiany otoczenia gospodarczego oraz czy mogą przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystania środków publicznych?

Odpowiedź na wskazane powyżej problemy badawcze pozwoli na osiągnięcie głównego celu pracy, jakim jest **ocena regulacji odnoszących się do wdrażania instrumentów finansowych w kontekście realizacji przez nie określonych zadań publicznych, ze szczególnym uwzględnieniem wyważenia praw ostatecznych odbiorców oraz bezpieczeństwa środków publicznych. W przypadku zidentyfikowania nieskuteczności obowiązujących norm zaproponowane zostaną działania pozwalające na wykorzystanie tych instrumentów w sposób efektywny.**

Realizacja głównego celu badawczego powiązana będzie z poszczególnymi celami szczegółowymi i będzie możliwa dzięki:

- 1) określeniu zakresu pojęciowego terminu „instrumenty finansowe” oraz ustaleniu jakie rodzaje narzędzi finansowych mogą być wykorzystywane w ramach wdrażania projektów wykorzystujących te instrumenty;
- 2) określeniu zakresu regulacji wyznaczających ramy prawne wdrażania instrumentów finansowych z uwzględnieniem aspektu czasowego (wpływ perspektyw finansowych UE) oraz aspektu terytorialnego (przepisy na poziomie UE i na poziomie polskim);
- 3) ustaleniu zasadności stosowania instrumentów finansowych jako narzędzi realizacji zadań publicznych w społecznej gospodarce rynkowej;
- 4) analizie systemu instytucjonalnego wdrażania instrumentów finansowych;
- 5) ocenie przepisów regulujących procesy wdrażania instrumentów finansowych na poziomie instytucji uczestniczących w ich wdrażaniu;

- 6) ocenie przepisów regulujących procesy wdrożeniowe na poziomie ostatecznych odbiorców;
- 7) określeniu efektywności wdrażania instrumentów finansowych na przestrzeni perspektyw finansowych 2007–2013 oraz 2014–2020, z uwzględnieniem wpływu poszczególnych czynników na zmianę tej efektywności;
- 8) ocenie rozwiązań prawnych w zakresie wdrażania instrumentów finansowych w perspektywie finansowej 2021–2027.

Uwzględniając wskazane wcześniej składowe prace sformułowano następującą tezę badawczą: **Obecny system prawny wyznaczający ramy prawne wdrażania instrumentów finansowych, pomimo znaczącej ewolucji w ostatnich latach, nadal ogranicza właściwą dystrybucję środków publicznych – co wpływa na prawidłową realizację zadań publicznych w tej formie. Przyczyną tego są w szczególności niestabilne ramy prawne regulujące ten obszar aktywności państwa oraz niewłaściwe wyważanie mechanizmów gwarantujących bezpieczeństwo środków publicznych oraz prawa ostatecznych odbiorców, co przekłada się na atrakcyjność tych narzędzi z punktu widzenia ich beneficjentów.** Punktem wyjścia tworzenia tezy badawczej było założenie, że względnie stabilny, jasny i zrozumiały oraz niesprzeczny wewnętrznie system normatywny wyznaczający granice wdrażania instrumentów finansowych UE, sprzyja efektywności gospodarowania środkami publicznymi.

§ 6. Metodologia prowadzonych badań

Zarówno przyjęta konstrukcja pracy, jak i zastosowana metodologia badań są konsekwencją przyjętych celów i tezy. Aby osiągnąć założone cele, analiza wskazanych problemów oparta była głównie na badaniach niereaktywnych, polegających na ocenie dostępnych informacji. Uwzględniała ona studia literatury, aktów normatywnych, oficjalnych danych statystycznych, branżowych raportów i analiz, a także orzecznictwa. W pracy wykorzystane zostały dwie główne metody badawcze, mianowicie dogmatyczno-prawna oraz analiz porównawczych. Podstawową metodą badawczą, zastosowaną w pracy jest metoda dogmatyczno-prawna. Jej przedmiotem była analiza treści aktów normatywnych zarówno krajowych, jak i na poziomie UE, regulujących zasady wdrażania projektów, w ramach których wykorzystywane są instrumenty finansowe. Analiza wymaga ustosunkowania się do relacji pomiędzy prawem krajowym a prawem UE.

Uzupełniając wykorzystana została metoda analiz porównawczych, dzięki której przeprowadzono ocenę poszczególnych instrumentów finansowych na tle innych narzędzi realizacji zadań publicznych, jakimi dysponuje państwo – dzięki czemu możliwa jest ocena zasadności wykorzystywania instrumentów finansowych do realizacji określonych zadań publicznych. Metoda ta pozwoliła również na ocenę efektywności wdrażania instrumentów finansowych na przestrzeni poszczególnych perspektyw finansowych, co było niezbędne do określenia wpływu poszczególnych czynników (takich jak zmiany ram prawnych wdrażania) na system dystrybucji środków.

Interdyscyplinarny charakter prowadzonych badań uzasadnia zastosowanie w opracowaniu licznych analiz odbiegających od narzędzi *stricte* prawnych. W szczególności dotyczy to analiz o charakterze ekonomicznym, obejmujących ocenę efektywności wdrażania instrumentów finansowych. Z uwagi na gospodarczy charakter instrumentów finansowych ustosunkowanie się do wskazanych elementów ekonomicznych jest swoistym warunkiem *sine qua non*, determinującym dokonanie oceny systemu prawnego wdrażania tych narzędzi.

Praca została przygotowana według stanu prawnego na koniec stycznia 2024 r.

**Część I. Instrumenty finansowe
UE – konceptualizacja
pojęcia, ramy prawne oraz
uzasadnienie ich wykorzystania**

Rozdział I. Konceptualizacja pojęcia „instrumenty finansowe Unii Europejskiej” oraz określenie zakresu narzędzi finansowych wykorzystywanych w ramach ich wdrażania

§ 1. Wprowadzenie

Prima facie wydawać się może, że przyjęcie na potrzeby badawcze definicji instrumentów finansowych UE jest rzeczą prostą i nie powinno budzić dużych wątpliwości. Można bowiem zauważyć, że termin „instrumenty finansowe” jest używany powszechnie zarówno w naukach ekonomicznych i prawnych, jak i w obrocie gospodarczym¹. Dodatkowo warto zwrócić uwagę, że prawodawca przyjął legalne definicje instrumentów finansowych, funkcjonujące w polskim systemie prawnym. Nie występuje zatem trudność polegająca na konieczności wyznaczenia nowych granic takiej definicji, a wystarczy dokonać przeglądu dotychczasowego dorobku nauki i praktyki oraz przyjąć na potrzeby opracowania optymalną jej wersję. Niestety wskazana łatwość w zdefiniowaniu instrumentów finansowych jest jedynie pozorna. W zależności od potrzeb termin „instrumenty finansowe” może być rozumiany skrajnie odmiennie. W doktrynie zwraca się uwagę, że definicje instrumentów finansowych można podzielić na dwie podstawowe grupy, tj. na definicje o charakterze *stricte* prawnym i funkcjonalnym², przy czym pierwsze są bardziej precyzyjne i szczegółowe, natomiast drugie mają znacznie bardziej ogólny charakter.

¹ J. Kudła, Instrumenty finansowe, s. 11 i n.; B. Pietrzak, Z. Polański, B. Woźniak (red.), System finansowy, t. 1, 2008, s. 21; zob. też A. Sopoćko, Rynkowe instrumenty finansowe, s. 23 i n.; S. Soroczyński, M. Witek, Instrumenty finansowe, s. 75 i n.; I. Pyka, Rynkowe instrumenty finansowe, s. 49 i n.

² J. Kudła, Instrumenty finansowe, s. 11.

Skupiając się na definicjach prawnych należy zauważyć, że wspólnym mianownikiem różnych definicji instrumentów finansowych jest fakt oddziaływania za ich pomocą na stosunki gospodarcze przez wykorzystanie narzędzi o charakterze finansowym. Narzędzia te mogą być jednak różne, a co więcej, sama konceptualizacja instrumentów finansowych może służyć różnym celom. Cele te są inne w przypadku nauk odnoszących się do finansów przedsiębiorstw³, niż w przypadku finansów publicznych. Na przykład, w przypadku rachunkowości czy problematyki zarządzania przedsiębiorstwem celem zdefiniowania instrumentów finansowych jest wyznaczenie katalogu narzędzi, za pomocą których realizowane są funkcje zarządcze i ewidencyjne w przedsiębiorstwie. Natomiast w przypadku finansów publicznych celem zdefiniowania instrumentów finansowych jest enumeratywne wskazanie narzędzi finansowych, za pomocą których państwo może realizować zadania publiczne – w przypadku instrumentów finansowych UE chodzi dokładnie o narzędzia, które mogą być wykorzystywane w realizacji zadań publicznych współfinansowanych ze środków UE. Zważywszy na powyższe celem pierwszej części niniejszego rozdziału jest usystematyzowanie definicji instrumentów finansowych. Następnie, na bazie wyznaczonych definicji, wyznaczony zostanie ich zakres, co pozwoli z kolei na przyjęcie szczegółowego obszaru badawczego opracowania. Docelowo, w ramach niniejszego rozdziału, dokonana zostanie również charakterystyka instrumentów finansowych będących przedmiotem opracowania oraz określone zostaną poszczególne narzędzia finansowe wykorzystywane w ramach tych instrumentów i przeanalizowane zostanie ich oddziaływanie na gospodarkę.

§ 2. Odmienności w definiowaniu instrumentów finansowych *sensu largo*

Jak już zasygnalizowano, podstawową trudnością w wyznaczeniu obszaru badawczego odnoszącego się do instrumentów finansowych jest dokonanie konceptualizacji tego pojęcia w zależności od celu, dla którego go wyznaczono. W przypadku nauk ekonomicznych czy nauk o zarządzaniu dodatkowa trudność wynika z faktu, że wielu badaczy każdorazowo definiuje instrumenty finansowe w zależności od potrzeb. Inaczej wygląda analiza instrumentów fi-

³ Np. J. Glumińska-Pawlic (red.), Działalność gospodarcza w sektorze MŚP, s. 22.

nansowych rozpatrywana pod kątem nauk prawnych. Przedstawiciele doktryny, co do zasady, przeprowadzają badania w oparciu o definicje legalne, funkcjonujące w systemie prawnym. Można zatem zaobserwować bardziej skonkretyzowane rozumienie tego terminu. Jednak i w obszarze nauk prawnych nie można mówić o jednolitym rozumieniu instrumentów finansowych, ponieważ występuje co najmniej kilka odmiennych definicji legalnych tego pojęcia zarówno w przepisach krajowych, jak i w prawie UE. Do najważniejszych definicji w prawie krajowym można zaliczyć definicje uregulowane w ustawie z 29.9.1994 r. o rachunkowości⁴, w ustawie z 29.7.2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi⁵ oraz w ustawie z 11.7.2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności, finansowanych w perspektywie finansowej 2014–2020⁶ i ustawie z 28.4.2022 r. o zasadach realizacji zadań finansowanych ze środków europejskich w perspektywie finansowej 2021–2027⁷. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na definicje uregulowane w prawie europejskim. Do najważniejszych należy zaliczyć te określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1303/2013 z 17.12.2013 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylającym rozporządzenie Rady (WE) Nr 1083/2006⁸, rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z 24.6.2021 r. ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej⁹ oraz w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z 15.5.2014 r. w sprawie rynków instrumentów

⁴ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 120 ze zm.

⁵ T.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 646 ze zm.

⁶ T.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 818 ze zm.

⁷ Dz.U. z 2022 r. poz. 1079.

⁸ Dz.Urz. UE L 347, s. 320 ze zm.

⁹ Dz.Urz. UE L 231, s. 159 ze zm.