

Magdalena Pronobis

Wyższa Szkoła Bankowa w Gdańsku

e-mail: mapronobis@wsb.gda.pl

**POLITYKA WYKORZYSTANIA ŚRODKÓW
Z INSTRUMENTÓW ZWROTNYCH WDRAŻANYCH
W RAMACH WYBRANYCH REGIONALNYCH
PROGRAMÓW OPERACYJNYCH**

**POLICY ON THE USE OF FUNDS FROM REPAYABLE
INSTRUMENTS IMPLEMENTED UNDER SELECTED
REGIONAL OPERATIONAL PROGRAMS**

DOI: 10.15611/pn.2018.527.19

JEL Classification: H76, G23

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza i ocena, w jaki sposób regiony zagospodarowały środki powracające z inwestycji wspartych w formie zwrotnej w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych w okresie 2007-2013. Autor zbadał to zagadnienie w okresie, w którym – co do zasady – projekty unijne z zakresu instrumentów inżynierii finansowej powinny być wygaszane, a uwalniane środki stopniowo zwracane do dysponentów (samorządu województw), tj. po 2015 roku. Artykuł w szczególności skupia się na instytucjach oraz rozwiązaniach stworzonych w ramach obowiązujących regulacji krajowych. Dokonana została ocena wykorzystania ww. środków pod kątem realizacji celu, na rzecz którego powinny one pracować. Wykazano, że krajowy system instytucjonalny nie był przygotowany na przejęcie zadań związanych z nowym strumieniem środków rozwojowych, które pozostały w regionach w wyniku decyzji o wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej w okresie 2007-2013. Badanie ma charakter diagnostyczny, na podstawie przeprowadzonych analiz empirycznych autor formułuje także wnioski aplikacyjne.

Słowa kluczowe: fundusze strukturalne, wsparcie zwrotne, instrumenty inżynierii finansowej, regionalne fundusze rozwoju.

Summary: The aim of the article is to examine and assess how regions managed the funds returning from investments supported under selected regional operational programs for the period 2007-2013. The author has carried out an analysis of the use of the reflows in a period when – generally speaking – the EU projects concerning financial engineering instruments should have been faded, and the gradual reflows returned to their holders (regional self-government) – i.e. beyond 2015. The article focuses in particular on institutions and solutions created under the current national regulations. An assessment was made of the use of the abovementioned measures to achieve the goal for which they should work. It is proved that the national institutional system was not prepared to take over the tasks related to the new

stream of development funds remaining in the regions as a result of the decision to implement financial engineering instruments in the period 2007-2013. The study is of a diagnostic nature, based on the empirical analyses. The author also formulates recommendations.

Keywords: cohesion funds, revolving funds, financial engineering instruments, regional development funds.

1. Wstęp

Lata 2007-2013 to pierwszy okres, w którym Polska od samego początku była objęta wieloletnimi ramami finansowymi Unii Europejskiej. Jest to jednocześnie czas, w którym polityka strukturalna Unii Europejskiej (UE) nabrała szczególnego znaczenia, co potwierdza m.in. wielkość środków zarezerwowanych na ten cel w budżecie UE. Zaplanowane zobowiązania w tytule „Trwały wzrost” wynosiły 431,4 mld EUR, tj. ponad 44% ogółu zobowiązań UE [Komisja Europejska 2007b]. Tytuł ten mieścił w sobie dwa obszary tematyczne polityki strukturalnej UE, tj. konkurencyjność i spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Emanacją polityki spójności są przede wszystkim fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR oraz Europejski Fundusz Społeczny – EFS), które wraz z Funduszem Spójności stanowią największe źródło finansowania rozwoju krajów i regionów UE. Polska otrzymała kwotę 67,3 z 347,4 mld EUR przeznaczonych na politykę spójności, krajem o drugiej najwyższej wartości przyznanych środków była Hiszpania (35,2 mld EUR, czyli niemal dwukrotnie mniej niż Polska) [Komisja Europejska 2007a, s. 24-25].

Można więc powiedzieć, że w największym w historii budżecie unijnym (stanowiącym 1,08% DNB Wspólnoty) Polska była największym beneficjentem najważniejszej polityki UE, polityki spójności.

W tym czasie do standardowego modelu wdrażania programów spójności, polegającego na wsparciu dotacyjnym (grantowym), dołączono nowe narzędzie – instrumenty inżynierii finansowej, a wśród nich najbardziej powszechnymi były instrumenty dłużne i gwarancyjne. Przesłanką stojącą za dopuszczeniem nowej formy wsparcia było zwiększenie efektywności funduszy unijnych w tych obszarach, w których interwencję o charakterze bezzwrotnym cechował zbyt wysoki efekt jawowej straty. W ten sposób wspierano więc przedsięwzięcia, które są uzasadnione finansowo (generują strumień zysków lub oszczędności, który może posłużyć spłacie finansowania zewnętrznego zaangażowanego na ten cel), przy czym instytucje komercyjne nie są zainteresowane – ze względu na zawodność rynku – finansowaniem takich przedsięwzięć, a jednocześnie uznaje się, że ich realizacja leży w interesie społecznym [szerzej: Pronobis 2016, s. 154-155]. Regulacje unijne zawężyły obszar interwencji w formie instrumentów inżynierii finansowej do trzech celów tematycznych: wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw, efektywności energetycznej oraz projektów miejskich.

Zasadniczą cechą odróżniającą instrumenty zwrotne od wsparcia dotacyjnego – z punktu widzenia instytucji odpowiedzialnych za prawidłowe wydatkowanie tych środków jest fakt, że – po ich zakontraktowaniu, przekazaniu i wykorzystaniu przez ostatecznego odbiorcę (inwestora), a następnie przedstawieniu KE jako wydatków kwalifikowalnych – systematycznie powracają one w postaci spłat pożyczek, uwolnionego kapitału z udzielonych poręczeń czy też ze sprzedaży udziałów w dokapitalizowanym przedsiębiorstwie. Stanowią wówczas zasób, który może być wykorzystany w kolejnych rundach.

Specyfiką Polski w tym kontekście jest jej decentralizacja i znaczące kompetencje regionów (czyli województw) w zarządzaniu środkami unijnymi. Za wydatkowanie co czwartego euro pochodzącego z budżetu UE w tym okresie był odpowiedzialny samorząd szczebla wojewódzkiego. W praktyce oznacza to, że szesnastcie zarządów województw objęło rolę instytucji zarządzających szesnastoma regionalnymi programami operacyjnymi, w których łącznie alokowano 17,3 mld EUR ze środków EFRR [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, s. 116], natomiast środki z EFS były w Polsce zarządzane centralnie (poprzez krajowy Program Operacyjny Kapitał Ludzki).

Zgodnie z art. 78 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. „środki powracające” można wykorzystać ponownie na ten sam cel, tj. na wsparcie przedsiębiorczości oraz projektów miejskich. Z kolei w art. 98 ust. 4 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 doprecyzowano, iż wyłącznym dysponentem przedmiotowych środków jest minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego oraz zarządy województw – w odniesieniu do środków pochodzących z odpowiednio: krajowych i właściwych regionalnych programów operacyjnych.

2. Kontekst i przedmiot badań

Celem artykułu jest zbadanie i ocena, w jakim stopniu cele „zadane” w regulacjach unijnych środkom powracającym z instrumentów inżynierii finansowej są faktycznie wypełniane. Z uwagi na okres, w jakim pracowały, oraz cezurę czasową, jakiej zostały one poddane już w samych regulacjach, szczególną uwagę poświęcono sytuacji w dacie 31 grudnia 2015 r. oraz weryfikacji stanu bieżącego. Zakres czasowy obejmuje więc lata 2015-2017 oraz informacje cząstkowe dostępne za rok 2018.

To nowe narzędzie, opisane w art. 44 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., zostało zaimplementowane we wszystkich regionalnych programach operacyjnych w Polsce w łącznej kwocie 829 mln EUR, a także w trzech programach krajowych (Innowacyjna Gospodarka – 153 mln EUR, Kapitał Ludzki – 41 mln EUR oraz Rozwój Polski Wschodniej – 25 mln EUR) [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2014].

W tab. 1 przedstawiono kwotę zaangażowaną we wsparcie zwrotne w latach 2007-2013 w podziale na schemat wdrożeniowy, w jakim ono funkcjonowało w ramach projektów unijnych realizowanych w okresie kwalifikowalności.

Tabela 1. Środki przekazane do instrumentów inżynierii finansowej w ramach regionalnych programów operacyjnych w Polsce na lata 2007-2013 [mln EUR]

| Region \ IIF | Inicjatywa JESSICA | Inicjatywa JEREMIE | Bezpośrednio poprzez fundusze pożyczkowe i poręczeniowe | SUMA |
|---------------------|--------------------|--------------------|---|--------|
| Dolnośląskie | – | 102,0 | – | 102,0 |
| Kujawsko-pomorskie | – | 8,5 | 34,7 | 43,2 |
| Lubelskie | – | – | 23,6 | 23,6 |
| Lubuskie | – | – | 38,3 | 38,3 |
| Łódzkie | – | 47,0 | – | 47,0 |
| Mazowieckie | 45,0 | 15,0 | 11,1 | 71,1 |
| Małopolskie | – | – | 35,0 | 35,0 |
| Opolskie | – | – | 25,0 | 25,0 |
| Podlaskie | – | – | 35,6 | 35,6 |
| Podkarpackie | – | – | 26,0 | 26,0 |
| Pomorskie | 57,0 | 72,0 | 24,0 | 153,0 |
| Śląskie | 60,0 | – | 19,5 | 79,5 |
| Świętokrzyskie | – | – | 34,0 | 34,0 |
| Wielkopolskie | 66,3 | 126,0 | – | 192,3 |
| Warmińsko-mazurskie | – | – | 30,0 | 30,0 |
| Zachodniopomorskie | 33,0 | 70,0 | – | 103,0 |
| SUMA | 261,3 | 440,5 | 336,8 | 1038,6 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Uszczegółowień Regionalnych Programów Operacyjnych na lata 2007-2013* oraz sprawozdań końcowych z realizacji regionalnych programów operacyjnych w Polsce na lata 2007-2013.

Przeważająca większość regionów zdecydowała się na bezpośrednie wsparcie funduszy pożyczkowych lub poręczeniowych, których grupą docelową był sektor MŚP. Na ten cel skierowano łącznie 336,8 mln EUR, przy czym alokacje w regionach wahały się od 11 mln EUR (Mazowsze) do 38,3 mln EUR (Lubuskie). Pozostałe cztery województwa, tj. Wielkopolska, Dolny Śląsk, Zachodniopomorskie oraz Łódzkie, założyły tzw. fundusze powiernicze JEREMIE, za pośrednictwem których środki trafiały do pośredników finansowych, którzy następnie udzielali pożyczek lub poręczeń małym i średnim przedsiębiorstwom. Model JEREMIE realizowały również Pomorskie, Kujawsko-pomorskie oraz Mazowsze. Charakterystyczną cechą systemu w tym przypadku jest, co do zasady, znacząco większa kwota alokacji (łącznie w Polsce przekracza ona kwotę przeznaczoną na wsparcie bezpośrednie, mimo iż dwukrotnie mniej regionów zdecydowało się na jego wdrażanie). W czterech na pięć przypadków, w których ustanowiono fundusze powiernicze JESSICA,

służące wsparciu rozwoju miast, są to te same regiony, które ustanowiły również fundusze powiernicze JEREMIE (wyjątkiem jest Śląskie). Wsparcie miast było realizowane wyłącznie w modelu z funduszem powierniczym. Ogólnie rzecz biorąc, w okresie 2007-2013 w formie instrumentów inżynierii finansowej zaangażowano w ramach regionalnych programów operacyjnych ponad miliard euro (kwota uwzględnia także współfinansowanie z budżetu państwa). Szczegółowe dane prezentuje tab. 1.

Wolumen pieniądza dostępnego do wtórnego wykorzystania przez samorządy jest pochodną alokacji środków na instrumenty inżynierii finansowej w regionalnych programach operacyjnych.

3. Aspekty metodologiczne

Niniejszy artykuł skupia się na prezentacji samych instytucji związanych z zarządzaniem środkami pochodzącymi ze zwrotów z instrumentów zwrotnych wdrażanych w latach 2007-2013. Ze względu na wolumen środków zwrotnych pochodzących z regionalnych programów operacyjnych – na nich badanie zostało skoncentrowane. Z uwagi na różnorodność struktur, które mieszczą się w przedmiocie badania, konieczne było podjęcie analizy porównawczej. Natomiast ze względu na oczekiwaną przyszlą doniosłość rozpoznanych wydarzeń (tj. powstanie zupełnie nowych podmiotów o charakterze regionalnym, tzw. regionalnych funduszy rozwoju) – analiza przypadków (*case studies*) została zawężona do tych województw, w których owe nowe instytucje powstały.

Jest to więc badanie analityczne o charakterze diagnostycznym – ściśle związane z praktyką – i jako takie służy wyjaśnieniu genezy i fazy rozwoju nowych struktur, które zostały stworzone dotychczas w województwach w kontekście przedstawionym powyżej. Wobec tego artykuł odpowiada na pytania zasadnicze: jaki jest stan rzeczy i dlaczego właśnie taki? oraz: czy jest, a jeśli nie, to co zrobić, aby był on zgodny z oczekiwaniami? Artykułowi należy więc przypisać funkcję deskryptywno-ewaluacyjną.

Artykuł ma charakter empiryczny.

4. Źródła wiedzy

Można by uznać, iż rozważania podjęte w niniejszym artykule wpisują się w szerszy nurt badań nad polityką rozwoju prowadzoną przez regiony z wykorzystaniem środków publicznych. W tym sensie istnieje szereg opracowań, które dotyczą tego zagadnienia. W szczególności warto przywołać monografię [Bedrunka, Malik 2014], w której autorzy omawiają sposób pomiaru efektywności zintegrowanej (rozumianej jako kategoria łącząca skuteczność strategiczną i efektywność ekonomiczną łącznie), którą można wykorzystać przy ewaluacji polityki rozwoju regionu.

W opracowaniu dokonano takiego pomiaru dla województwa opolskiego (skupiając się na polityce prowadzonej z wykorzystaniem środków unijnych) i przedstawiono własną ocenę stanu rzeczy. Przedmiotowe podejście nie przynosi wiedzy w samym przedmiocie badań, które podjęto w niniejszym artykule, jednak może stanowić cenne źródło o charakterze metodologicznym w kontynuacji pogłębionych badań nad wybranymi wątkami, które zostały w niniejszym artykule zaprezentowane.

Z punktu widzenia ram instytucjonalno-prawnych ważne jest oddzielenie zagadnień związanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych pozostających w reżimie unijnym (z którego „środki powracające z instrumentów inżynierii finansowej” tylko się wywodzą i w którym jako takie już nie pozostają). Nie mogą one stanowić odpowiedniego punktu odniesienia do dalszych analiz, bo ramy instytucjonalno-prawne w zarządzaniu niniejszymi środkami (mimo iż *de facto* stanowią one środki pozabudżetowe, których województwo jest dysponentem) to te same ramy, które obowiązują w odniesieniu do środków z budżetu województwa (nie: budżetu środków unijnych) – z jednym zastrzeżeniem: regulacje unijne wskazują cel, na który środki te można wykorzystać.

W świetle powyższego można zawęzić krąg badań, które mogłyby posłużyć jako punkt wyjścia dla niniejszego artykułu, do analiz związanych z prowadzoną polityką wsparcia przedsiębiorstw oraz przedsięwzięć infrastrukturalnych w miastach. W tym przypadku dorobek, zarówno empiryczny, jak i teoretyczny, ma jednak pewne deficyty. Badania w tym zakresie skupiają się bowiem na kwestii absorpcji środków przez odbiorców wsparcia. W przypadku drugiego z wymienionych ujęć warto wskazać m.in. opracowanie [Matejun 2011], w którym autor testuje wykorzystanie instrumentów wspierania rozwoju przez firmy sektora MSP na przykładzie województwa łódzkiego. Wnioski dotyczą więc zagadnień z zakresu zarządzania przedsiębiorstwem, nie prowadzenia samej polityki rozwoju z wykorzystaniem konkretnego strumienia środków, co oznacza, że przedmiot analiz podjętych przez autorkę dopełnia opisane wyżej badania, jednak nie jest z nimi tożsamy. W opinii autorki owa luka w literaturze wynika przede wszystkim z faktu, iż polityka wsparcia przedsiębiorstw (rozumiana jako bezpośrednie wsparcie finansowe) oraz wsparcie ukierunkowane wprost na rozwój miast – z pominięciem aktywności związanej z wykorzystaniem środków unijnych – na szczeblu samorządu województw była dotychczas ograniczona.

Nadto, jeśli przedmiot badań zdefiniować precyzyjnie – jako sposób działania regionu, który ma do dyspozycji środki powracające z instrumentów inżynierii finansowej wdrażanych w okresie 2007-2013, należy jednoznacznie stwierdzić, że w Polsce badań na ten temat dotychczas nie prowadzono (samo zjawisko jest młode, bo dotyczy okresu od 2016 roku). Ponadto nie istnieją również dostępne publikacje w języku angielskim, które odnosiłyby się do sposobu zagospodarowania środków w dowolnym regionie bądź kraju europejskim, mimo iż wiele z nich znajduje się w analogicznej sytuacji do Polski. Stąd źródłem wiedzy mogą być przede wszystkim informacje pozyskane bezpośrednio od instytucji odpowiedzialnych za tak zdefi-

niowane zadanie, zarówno w wywiadach, jak i ze źródeł pisanych (w tym stron internetowych, które są powoływane dalej w zasadniczej części artykułu), a także regulacje obowiązujące przy wykorzystaniu przedmiotowych środków (podstawowe akty prawne wskazano we wstępie niniejszego artykułu).

Należy podkreślić, iż przedmiotem niniejszego artykułu nie może być jeszcze analiza skuteczności lub efektywności polityki rozwoju prowadzonej przez regiony. W opinii autorki na obecnym etapie takie badanie, jeśli miałyby dotyczyć łącznie wielu regionów, byłoby obciążone bardzo dużym błędem. Żadna grupa regionów nie jest reprezentatywna dla całości, wobec czego agregacja i metody ilościowe nie mogą mieć obecnie zastosowania. W pierwszej kolejności należy bowiem przeprowadzić przegląd stanu instytucji – nowych i dotychczasowych, którym powierzono realizację nowych zadań, a tych jest obecnie wiele i rozmaitych. Parametryczna ocena ich efektywności i skuteczności może stanowić kierunek przyszłych badań.

5. Wyniki badań¹

Gdzie są akumulowane środki sukcesywnie powracające z inwestycji zasilonych wsparciem zwrotnym w regionalnych programach operacyjnych? Środki te podlegają zwrotowi instytucji zarządzającej (lub innemu wyznaczonemu organowi publicznemu) i powinny zostać ponownie użyte na ten sam typ działań na tym samym terenie (pewną niedoskonałością jest fakt, iż regulacje unijne nie określają, jak długo). Powyższe zobowiązanie jest realizowane w różnorodny sposób.

Tabela 2 przedstawia rozwiązania instytucjonalne, które regiony mogły wdrożyć dla realizacji powyższego celu. Z kolei tab. 3 prezentuje faktyczne decyzje rządów województw (należy pamiętać, że w przyszłości mogą i będą one ulegać zmianom). Są one w dużej mierze powiązane ze schematem wdrożeniowym zastosowanym w okresie realizacji projektów z zakresu instrumentów inżynierii finansowej.

Tabela 2. Zarządzanie środkami powracającymi z instrumentów inżynierii finansowej – możliwe warianty rozwiązań instytucjonalnych

| Wariant I Pozostawienie środków u dotychczasowych beneficjentów | Wariant II Przyjęcie środków powracających i samodzielne zarządzanie nimi | Wariant III Powierzenie środków/zarządzania środkami lub dokapitalizowanie | |
|--|---|--|---|
| | | Wariant IIIa Podmiot istniejący | Wariant IIIb Podmiot nowo utworzony |
| | | | |

Źródło: opracowanie własne.

¹ Wszystkie dane przedstawione w niniejszej części artykułu, których źródło nie zostało wskazane wprost, pochodzą z oficjalnych stron internetowych regionalnych funduszy regionalnych i uzupełniająco – z wywiadów z przedstawicielami regionalnych funduszy rozwoju bądź urzędów marszałkowskich właściwych województw przeprowadzonych w okresie maj-sierpień 2018 r.

Tabela 3. Zarządzanie środkami powracającymi z instrumentów inżynierii finansowej – możliwe warianty rozwiązań instytucjonalnych

| Wariant I | Wariant II | Wariant III | |
|---|------------|-----------------------------------|---|
| | | Wariant IIIa | Wariant IIIb |
| Lubelskie Lubuskie Łódzkie Podlaskie Śląskie Świętokrzyskie Warmińsko-mazurskie | – | Mazowieckie Zachodniopomorskie | Dolnośląskie Kujawsko-pomorskie Małopolskie Opolskie Podkarpackie Pomorskie Wielkopolskie |

Źródło: opracowanie własne.

Do końca czerwca 2018 r. większość regionów (dziewięć) zdecydowała o wycofaniu środków z projektów unijnych realizowanych w ramach regionalnych programów operacyjnych i przeniesieniu środków do podmiotu, którego zakres zadań został poszerzony (wariant IIIa wybrany przez Mazowsze oraz Zachodniopomorskie²), lub też do podmiotu, który powstał wyłącznie w tym celu (wariant III b wybrało siedem regionów). Również siedem regionów wybrało wariant I, czyli zdecydowano o pozostawieniu środków u swoich dotychczasowych beneficjentów (są to głównie fundusze pożyczkowe i poręczeniowe, zwykle spółki z o.o. z większościowym udziałem samorządu danego województwa). Wariant II nie został wybrany przez żadne województwo – oznaczałby *de facto*, iż pożyczek i poręczeń udzielałby pracownicy urzędów marszałkowskich. Takie rozwiązanie przewidziano w regulacjach unijnych, jednak na gruncie ustawy o samorządzie województwa jego dopuszczalność prawna jest dyskusyjna.

Należy spodziewać się, że przeniesienie środków do innego podmiotu wiąże się z pewnym przestojem ze względu na konieczność organizacji nowych instytucji, podczas gdy wybór wariantu I oznacza, że wsparcie zwrotne jest udzielane nieprzerwanie – wyjście z projektu unijnego w tym przypadku jest dużo bardziej płynne (*de facto* w ogóle nie następuje). Dalszym analizom poddano więc wyłącznie nowe struktury powstałe w celu dalszego wykorzystania środków powracających z instrumentów inżynierii finansowej z regionalnych programów operacyjnych (wariant IIIb oraz uzupełniający IIIa).

W siedmiu województwach powstały tzw. regionalne fundusze rozwoju, które – poza nazwą – łączy forma organizacyjno-prawna, w jakiej funkcjonują. Są to spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których udziałowcami są w całości odpowiednie województwa, przy czym sposób dojścia do struktury docelowej jest już znacząco odmienny. Informację na temat daty i sposobu powołania prezentuje tab. 4.

² Mazowsze powierzyło zarządzanie środkami Agencji Rozwoju Mazowsza SA, natomiast Zachodniopomorskie – Zachodniopomorskiej Agencji Rozwoju Regionalnego.

Tabela 4. Przegląd regionalnych funduszy rozwoju w Polsce

| Podmiot* | Data rejestracji w KRS (okres funkcjonowania) | Sposób powołania |
|----------|---|--|
| PFR | 16 gru 2015 (32 miesiące) | Przekształcenie spółki założonej w dniu 25 września 2006 przez czterech udziałowców (w tym województwo) pod firmą SCVC Inveno Sp. z o.o. wraz z wykupem wszystkich udziałów przez województwo. Kapitał zakładowy: 2 864 550 zł |
| K-PFR | 04 kwi 2016 (28 miesięcy) | Wydzielenie z Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o., tj. przeniesienie części majątku spółki dzielonej na spółkę nowo zawiązaną (której właścicielem stało się wyłącznie województwo). Kapitał zakładowy: 500 000 zł |
| DFR | 22 cze 2016 (25 miesięcy) | Przekształcenie spółki założonej w dniu 28 marca 2012 przez Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Sp. z o.o. (należący wówczas w całości do województwa) pod firmą Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Pożyczki Sp. z o.o. wraz z wykupem udziałów przez województwo. Kapitał zakładowy: 7 005 000 zł |
| WFR | 04 lis 2016 (21 miesięcy) | Utworzenie spółki przez Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego Spółka Akcyjna, który następnie zbył swoje udziały na rzecz województwa. Kapitał zakładowy: 150 000 zł |
| ORFR | 15 mar 2017 (17 miesięcy) | Utworzenie spółki przez województwo Kapitał zakładowy: 3 000 000 zł |
| PDKFR | 10 maj 2017 (15 miesięcy) | Utworzenie spółki przez województwo Kapitał zakładowy: 3 500 000 zł |
| MFR | 18 gru 2017 (8 miesięcy) | Utworzenie spółki przez województwo Kapitał zakładowy: 1 000 000 zł |

* Użyte skróty: m-c miesiąc, DFR Dolnośląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; K-PFR Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; MFR Małopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; ORFR Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; PKFR Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; PFR Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.; WFR Wielkopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji z Krajowego Rejestru Sądowego.

Pierwszym regionalnym funduszem rozwoju była spółka z Pomorza, która jako jedyna powstała w 2015 roku, czyli jeszcze w okresie kwalifikowalności projektu unijnego, w którym zaangażowane były środki obecnie powracające – to dawało największą szansę na płynne przejście obowiązków związanych z ich zarządzaniem. Natomiast najmłodszym podmiotem „w rodzinie” jest spółka z Małopolski powstała w grudniu 2017 roku. Region ten przed przekazaniem zadania do regionalnego funduszu rozwoju (podobnie jak pozostałe województwa) musiał stworzyć rozwiązania przejściowe.

Najstarsze spółki powstały w wyniku przekształceń (wydzielenia) z podmiotów, które już były obecne na rynku przez wiele lat. Ostatni fundusz, który powstał w 2016 r. (wielkopolski), został utworzony jako zupełnie nowy podmiot, jednak nie przez województwo, a spółkę należącą do województwa. Dopiero fundusze tworzone w 2017 roku są już zakładane bezpośrednio przez samorząd. Może to wynikać z bardzo dużej niepewności, która towarzyszyła budowaniu tych struktur w latach 2015-2016; ścieżka wybrana przez Pomorskie czy Dolnośląskie eliminowała część ryzyk prawnych (środowisko regulacyjne nie dawało wówczas jasnej ścieżki postępowania). W 2017 roku pojęcie regionalnego funduszu rozwoju zostało rozpoznane na szczeblu centralnym – znalazło m.in. swoje miejsce w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) przyjętej przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 r. W dokumencie wskazano, iż do 2020 roku powinna nastąpić konsolidacja sektora funduszy pożyczkowych i poręczeniowych oraz utworzenie w każdym województwie regionalnego funduszu rozwoju [Rada Ministrów 2017, s. 209].

Drugą cechą wspólną wszystkich siedmiu podmiotów jest przyczyna ich powstania. Samorządy, decydując się na wykorzystanie instrumentów inżynierii finansowej w regionalnych programach operacyjnych, zapewniły sobie pieniądź „powracający”, który można ponownie wykorzystać – wielokrotnie aż do wygaśnięcia, co może mieć miejsce, jeśli koszt i straty w systemie nie są rekompensowane przychodami. Z założenia są to więc wehikuły samorządowe, które w swojej działalności (szeroko rozumianej jako wsparcie inwestycji w regionie) posługują się tymi środkami. W sześciu województwach regionalne fundusze rozwoju opierają się wyłącznie na nich, natomiast celem głównym Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Rozwoju jest zarządzanie instrumentami finansowymi ze środków regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020, a dodatkowo wygasza on Inicjatywę JEREMIE, którą realizował w ramach regionalnego programu operacyjnego w okresie 2007-2013 i z której środki trafiają ponownie do tego podmiotu jako środki powracające, którymi nadal zarządza, jednak zgodnie z inną podstawą prawną.

Bardzo duża różnorodność cechuje również faktyczną działalność spółek. W województwach wielkopolskim, podkarpackim i opolskim fundusze rozwoju udzielają wsparcia zwrotnego bezpośrednio małym i średnim firmom. Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju rozpoczął udzielanie pożyczek w marcu 2018 r., tj. 12 miesięcy po zarejestrowaniu w Krajowym Rejestrze Sądowym. Do dyspozycji funduszu pozostają 34 mln zł [Samorząd Województwa Opolskiego 2018]. Z kolei Podkarpackiemu Funduszowi Rozwoju Sp. z o.o. powierzono 120 mln zł – w ofercie funduszu znajdują się pożyczki i poręczenia, a także rozwiązania faktoringowe – obszar wsparcia jest również zawężony do sektora małych i średnich firm. Wielkopolski Fundusz Rozwoju przedstawił ofertę pożyczkową dla przedsiębiorców w dniu 26 lipca 2018 r., tj. 21 miesięcy od dnia rejestracji w KRS (Pożyczka „Ekspansja” i Pożyczka regionalna). Spółka wprowadziła też linię finansową dla instytucji, które ubiegają się o środki na wsparcie zwrotne dla sektora MŚP w regionie,

jednak nie dysponują odpowiednimi zasobami własnymi, aby uczestniczyć w takich przetargach (jest to pierwszy tego typu produkt w Polsce)³. Do tego czasu spółka skupiała się na promocji regionu wśród zagranicznych inwestorów – w tym celu realizowała (i nadal realizuje) wizyty gospodarcze w Namibii, Urugwaju, Argentynie, Ghanie, Angoli, Omanie, Gruzji, Meksyku, Panamie. Dodatkowo, w zakresie wspierania projektów miejskich, Wielkopolski Fundusz Rozwoju w grudniu 2017 r. zdecydował o przedłużeniu współpracy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego, który udzielał pożyczek na ten cel jeszcze w okresie realizacji Inicjatywy JESSICA. W konsekwencji ze środków powracających w dniu 9 kwietnia 2018 r. udzielono pożyczki na realizację inwestycji pn. Wielkopolskie Centrum Zdrowia Dziecka w Poznaniu [Wielkopolski Fundusz Rozwoju 2018].

Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju nie podjął dotychczas aktywności, w wyniku której wsparcie zwrotne w postaci pożyczek lub poręczeń ze środków powracających trafiłoby do inwestorów z tego regionu. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest fakt, iż spółka została obarczona zadaniem utworzenia funduszu funduszy i zarządzaniem instrumentami finansowymi w bieżącym regionalnym programie operacyjnym, wobec czego cały jej wysiłek musi koncentrować się na tym celu (niewykorzystanie środków w okresie kwalifikowalności grozi ich zwrotem do budżetu unijnego).

Na tym tle najbardziej aktywne fundusze to dolnośląski i pomorski. Obydwa funkcjonują już dłużej niż dwa lata, w trakcie których aktywnie angażowały powierzone im środki⁴. Zarówno PFR, jak i DFR wybrały model wsparcia pośredniego – jako „hurtownik” pozyskują pośredników finansowych („detalistów”), z którymi podpisywane są umowy umożliwiające dystrybucję produktów finansowych do ostatecznych odbiorców (sektora MŚP).

Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. zawarł dotychczas 25 umów z instytucjami finansowymi (w tym np. z Wielkopolską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości Sp. z o.o.) – w ten sposób zakontraktowano kwotę 189 mln zł, z której uruchamiane są produkty dłużne i poręczeniowe⁵. Z kolei Dolnośląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. zawarł już 22 umowy z instytucjami finansowymi na łączną kwotę 241 mln zł; w ofercie znalazły się wyłącznie produkty dłużne. Ponadto Dolnośląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o. posiada również spółkę-córkę (wykupioną od innej spółki – pry-

³ Produkt ten sprowadza się do zastąpienia środków prywatnych, którymi dotychczas instytucje współpracujące z samorządem były zobowiązane uzupełnić środki publiczne (i tym samym zapewnić efekt mnożnikowy dla interwencji publicznej).

⁴ W Dolnośląskim Funduszu Rozwoju środki powracające są systematycznie przekazywane na kapitał zapasowy spółki, jest to kolejny precedens – w pozostałych regionach funduszom powierzono zadanie do realizacji wraz ze środkami, które nie stanowią własności spółki.

⁵ Kwota ta uwzględnia pełną wartość umów poręczeniowych z przedsiębiorcami ze środków powracających; jeśli uwzględnić faktyczne zaangażowanie kapitałowe przy wsparciu gwarancyjnym, w wyniku ograniczenia odpowiedzialności po stronie środków publicznych do 20%, kwotę należy skorygować do 165 mln zł.

watnej), DFR Inwestycyjny Sp. z o.o., której rolą jest finansowanie firm przez obejmowanie udziałów lub zakup akcji w firmach (start-upach).

W najbliższych planach zarówno DFR, jak i PFR jest wybór funduszy poręczeniowych, które będą oferować poręczenia przedsiębiorcom z wykorzystaniem środków powracających jako reasekuracji ich działalności.

Małopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o., podobnie jak dwa fundusze omówione powyżej, również planuje wspierać gospodarkę regionu poprzez współpracę z instytucjami finansowymi. W tym celu 20 lipca 2018 roku ogłosił pierwsze postępowanie w sprawie wyboru pośrednika finansowego – jest to produkt reasekuracyjny w łącznej kwocie 30 mln zł skierowany do funduszy poręczeniowych, które udzielają poręczeń kredytowych firmom małym i średnim.

Cechą wspólną (wadą) wszystkich przedstawionych powyżej podmiotów jest fakt, iż nie są to podmioty samofinansujące się. Spółki te działają nie tylko *not-for-profit*, co byłoby swoistym konsensusem między ich formą organizacyjną a celem, w jakim powstały, ale są one z założenia nierentowne: koszt funkcjonowania konsumuje kapitał, którym mogłyby zarządzać (źródłem finansowania działalności regionalnych funduszy rozwoju są te same środki powracające)⁶.

6. Zakończenie

Przy założeniu, że stopa strat z tytułu niespłaconego wsparcia oraz koszt utrzymania systemu wdrażania będą zrównoważone (optymalnie: co najmniej rekompensowane zyskami generowanymi w ramach systemu), perspektywa finansowa 2007-2013 przyniosła Polsce dodatkowy zasób środków rozwojowych, które mogą być dostępne w perspektywie co najmniej średniookresowej, a przy właściwym zarządzaniu nim – mogą stać się zalążkiem nowego źródła kapitału rozwojowego w długim okresie – w szczególności dla samorządu wojewódzkiego prowadzącego politykę rozwoju na swoim terenie.

Wsparcie zwrotne za pośrednictwem nowego wehikułu, funduszu funduszy (w nomenklaturze funduszowej okresu 2007-2013: funduszu powierniczego), zostało wprowadzone do instrumentarium polityki rozwoju prowadzonej przez województwa poprzez regionalne programy operacyjne. Do tego czasu wsparcie mające na celu zwiększenie dostępu inwestorów publicznych lub prywatnych do zewnętrznego finansowania rentownych przedsięwzięć polegało na bezpośrednim dokapitalizowaniu funduszy pożyczkowych i poręczeniowych.

⁶ Nieco inną konstrukcję zastosowano w przypadku Kujawsko-pomorskiego Funduszu Rozwoju, który wdraża również fundusz funduszy ze środków regionalnego programu operacyjnego na lata 2014-2020 i z tych środków w głównej mierze się finansuje. Należy się spodziewać, że zarządzanie środkami powracającymi z okresu 2014-2020 pozostanie w gestii tego podmiotu, co oznacza, że obecne finansowanie jego działalności obniża strumień pieniądza, który do niego trafi w przyszłości (przy czym jest to konstrukcja standardowa dla projektu unijnego).

Wydaje się, że ten ostatni sposób ma swoje uzasadnienie w działalności niższego szczebla samorządu, który powinien wspierać fundusze pożyczkowe i poręczeniowe aktywne na danym terenie. Natomiast – z uwagi na zadania i specyfikę regionu, na tym szczeblu wsparcie powinno mieć charakter bardziej globalny i elastyczny, a model funduszu funduszy spełnia te warunki.

Niemniej jednak tylko osiem województw zdecydowało się na wdrożenie nowego modelu w okresie 2007-2013, przystępując do Inicjatywy JESSICA lub Inicjatywy JEREMIE. Większość tych regionów (wyjątkiem jest Śląskie oraz Łódzkie) do końca 2017 roku przeniosło środki z podmiotu zarządzającego nimi w okresie kwalifikowalności do nowo utworzonego regionalnego funduszu rozwoju lub do instytucji już istniejącej – co do zasady podmiot ten pełni rolę „hurtownika” (wyjątek: Wielkopolska). Dodatkowo na taki krok zdecydowała się również Małopolska. W ocenie autorki decyzja o stworzeniu własnego podmiotu akumulującego środki i angażującego je we wsparcie w sposób zwrotny – za pośrednictwem instytucji finansowych wyspecjalizowanych w danym typie produktu lub odbiorcy – jest właściwa.

Regionalne fundusze rozwoju zostały założone stosunkowo późno – z wyjątkiem pomorskiego, wyraźnie po okresie kwalifikowalności (tj. po roku 2015), co wymagało rozwiązań przejściowych (które w wielu województwach nadal funkcjonują). Województwa nie były przygotowane instytucjonalnie i organizacyjnie na przyjęcie zadań, o których powinny wiedzieć już w latach 2009-2010, kiedy to zapadały decyzje o wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej, choć owe zadania można było odroczyć nawet do 2016 roku, czyli do formalnego końca okresu kwalifikowalności dla programów operacyjnych wdrażanych ze środków strukturalnych w okresie 2007-2013. W konsekwencji w wielu regionach odroczone je daleko dłużej (do dziś), czyniąc z rozwiązań przejściowych rozwiązania docelowe.

Należy wyraźnie podkreślić, iż prawo krajowe w stopniu minimalnym zapewniło ramy i pewność prawną, co umożliwiłoby bezpieczne, powszechne i terminowe przygotowanie regionów na przyjęcie środków powracających. Przepis mówiący o możliwości zakładania regionalnych funduszy rozwoju pojawił się w art. 13 ust. 1a ustawy o samorządzie województwa (Dz.U. 2018 poz. 913) w dniu 7 lipca 2017 r. w wyniku przyjęcia ustawy o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017 poz. 1475). Jest to jedyna wzmianka w legislacji o tym nowym typie podmiotu realizującego zadania publiczne nałożone na województwa – również przez przepisy.

Analiza porównawcza zarówno sposobu utworzenia, jak i działalności prowadzonej przez regionalne fundusze rozwoju każe jednoznacznie stwierdzić, że cechują się one wyjątkową różnorodnością, co nie pozwala mówić o zbudowaniu systemu w skali kraju. Nie oznacza to, że takie rozproszone rozwiązanie, stworzone w odpowiedzi na zróżnicowane potrzeby poszczególnych regionów, nie będzie efektywne. Należy wyraźnie podkreślić, iż regiony są obecnie w pierwszej fazie

rozpoznania sytuacji. Województwa, które dotychczas podjęły decyzję o powołaniu do życia regionalnego funduszu rozwoju, miały albo wyraźne braki instytucjonalne (np. Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju wszedł w rolę funduszu pożyczkowego, takiego wyspecjalizowanego podmiotu w tym regionie dotychczas nie było), albo już wytyczony kierunek działań strategicznych (np. o pomorskim funduszu rozwoju mowa w Strategii Pomorskie 2020, przyjętej w 2012 roku [Sejmik Województwa Pomorskiego 2012, s. 68]).

Regionalne fundusze rozwoju to wynik korzystania przez Polskę z funduszy unijnych. Fundusze strukturalne stały się bezpośrednim bodźcem do ich zakładania (podobnie jak przyczyniły się one do upowszechnienia wieloletniego programowania przedsięwzięć strategicznych w Polsce czy zarządzania projektowego, uzbrojenia regionów – w duchu subsydiarności – w środki adekwatne do celów, jakie określono dla całego szeregu samorządu).

Środki powracające pierwotnie służyły udzielaniu wsparcia zwrotnego na cele inwestycyjne w trzech obszarach: rozwoju sektora MŚP, projektów miejskich oraz efektywności energetycznej. Ten sam cel przyświeca działalności regionalnych funduszy rozwoju. I choć na obecnym etapie nie jest możliwe ilościowe badanie efektów (poza Dolnym Śląskiem oraz Pomorzem są one nikłe), nie ulega wątpliwości, że (poza nietypowym przykładem Wielkopolski) i obecnie nie można jeszcze powiedzieć, że regionalne fundusze operacyjne funkcjonują efektywnie, sprawnie i w sposób uporządkowany, istnieje duża szansa, że z obecnego chaosu wyłoni się jednak nowy typ instytucji finansowej – szczebla regionalnego, który mógłby aspirować do roli, jaką odgrywają regionalne banki w landach niemieckich. Do tego jednak potrzebne jest – w pierwszej kolejności – stanowcze wzmocnienie kapitałowe tych podmiotów (które obecnie nie zinternalizowały środków, którymi zarządzają, zwykle środki te są im powierzone na okres nie dłuższy niż 10 lat). Następnie konieczne jest stworzenie źródeł przychodów, które byłyby w stanie zapewnić samofinansowanie tych podmiotów czy też szerzej, działalności, którą prowadzą. Wskazane jest również, aby regionalne fundusze rozwoju mogły pozyskiwać środki na swoje produkty finansowe ze źródeł innych niż środki powracające, zwielokrotniając efekt, jaki na tych środkach są w stanie wygenerować.

Aby tak się stało, konieczne jest stworzenie właściwych regulacji, tj. ustawy o regionalnych funduszach rozwojowych, która nada im nie tylko odrębną formę prawną, ale także umożliwi elastyczne działanie w reżimie praw wolnego rynku, podczas gdy obecnie regionalne fundusze rozwoju mierzą się z restrykcjami charakterystycznymi dla urzędów i ich budżetów, nie pełnoprawnych instytucji finansowych.

Literatura

- Bedrunka K., Malik K., 2014, *Multi-dimensional Effectiveness of Regional Development Policy. Implementation: Evaluation Scheme for the Opole Voivodeship*, *Studia Regionalia*, vol. 40, red. serii T. Markowski, PAN, Warszawa.
- Dolnośląski Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.dfr.org.pl.
- Komisja Europejska, 2007a, *Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok finansowy 2007. Dane*, http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2007/syntchif_2007_pl.pdf (dostęp: 26.08.2018).
- Komisja Europejska, 2007b, *Polityka spójności 2007-2013. Komentarze i teksty oficjalne*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_pl.pdf (dostęp: 26.08.2018).
- Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.kpfr.pl (dostęp: 26.08.2018).
- Małopolski Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.wfr.org (dostęp: 26.08.2018).
- Matejun M., 2011, *Instrumenty wspierania rozwoju firm sektora MSP w teorii i w praktyce zarządzania*, [w:] Matejun M. (red.), *Wspomaganie i finansowanie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa, s. 193-210.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające Wzrost Gospodarczy i Zatrudnienie. Narodowa Strategia Spójności*, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Portal Funduszy Europejskich, *O instrumentach finansowych*, <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/if/oif/Strony/glowna.aspx> (dostęp: 26.08.2018).
- Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.orfr.opole.pl.
- Podkarpacki Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.pfr-podkarpackie.pl.
- Pomorski Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.pfr.pomorskie.eu.
- Pronobis M., 2016, *Instrumenty finansowe: nowy paradygmat wsparcia unijnego?*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 417, Wrocław 2016.
- Rada Ministrów 2017, Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).
- Samorząd Województwa Opolskiego 2018, oficjalny serwis internetowy województwa, <http://www.opolskie.pl/2018/03/orfr-udzielil-pierwszej-pozyczki>.
- Sejmik Województwa Pomorskiego, *Strategia Rozwoju Województwa Pomorskiego 2020* przyjęta Uchwałą nr 458/XXII/12 Sejmiku Województwa Pomorskiego z dnia 24 września 2012 roku.
- Wielkopolski Fundusz Rozwoju, oficjalna strona internetowa spółki: www.wfr.org.pl.