

Po co nam siła kapitałowa regionów?



dr Marek Ignor

Prezes Zarządu Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, a także sprawne regionalne podmioty, które będą w stanie nim profesjonalnie zarządzać. Na czym polega siła kapitałowa regionów, czemu ona służy i jak ją budować? Jakie są role instrumentów i instytucji finansowych w politykach regionów? Jakie znaczenie w kontekście rozwoju województw mają regionalne instytucje finansowe?

Tworzenie przez sektor publiczny warunków sprzyjających rozwojowi regionalnemu, zarówno na poziomie programów krajowych, jak i regionalnych, ma kluczowe znaczenie dla stymulowania wzrostu gospodarczego i wyrównywania między- oraz wewnątrzregionalnych dysproporcji rozwojowych. Jednym z ważniejszych kierunków prorozwojowych interwencji publicznej jest likwidowanie różnych barier dla rozwoju przedsiębiorstw.

Luka finansowa – jak przeciwdziałać?

Wśród nich szczególną uwagę zwraca luka finansowa, ograniczająca możliwości rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy. Szczególnie wrażliwe na skutki występowania luki finansowej są kraje, w których sektor MŚP ma duże znaczenie w tworzeniu PKB. W Polsce odpowiada on za około połowę PKB oraz większą część zatrudnienia w przedsiębiorstwach. Co więcej, około 1/3 PKB tworzą mikroprzedsiębiorstwa, które z kolei – jako grupa przedsiębiorstw – mają największe trudności z dostępem do kapitału. Lukę finansową należy zatem ograniczać, ponieważ konsekwencje jej występowania mogą być bardzo dotkliwe dla gospodarki, w tym również regionalnej, prowadząc m.in. do ograniczania inwestycji, zatrudnienia, postępu technologicznego, a w konsekwencji – wzrostu gospodarczego.



Luka finansowa ogranicza możliwości rozwoju MŚP. Występowanie tej luki, a właściwie jej skala, może mieć bardzo negatywny wpływ na inwestycje i zatrudnienie, a w konsekwencji na wzrost gospodarczy.

Jednym ze sposobów ograniczania niedoborów w obszarze finansowania przedsiębiorstw jest interwencja publiczna realizowana w ramach środków krajowych lub unijnych. Wsparcie finansowe firm ze środków publicznych zasadniczo dzieli się na dwa rodzaje: bezzwrotne (dotacje) i zwrotne (instrumenty finansowe).

Finansowanie zwrotne, w odróżnieniu od bezzwrotnego, charakteryzuje się tym, że przedsiębiorstwa z niego korzystające, muszą zwrócić otrzymane środki. Wśród dostępnych w programach publicznych instrumentów finansowych znajdują się: pożyczki, poręczenia, gwarancje, a także inwestycje kapitałowe i *quasi*-kapitałowe. Zaletą zwrotnego finansowania publicznego jest możliwość ponownego wykorzystania zwróconych środków finansowych, co prowadzi do ich akumulacji.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do akumulowania środków finansowych w polskich regionach była realizacja programów unijnych, takich jak inicjatywy JEREMIE i JESSICA, jak i innych, oferowanych w formie zwrotnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Akumulacji takiej sprzyja także to, że w kolejnych perspektywach finansowych Unii Europejskiej w coraz większym stopniu wykorzystuje się instrumenty finansowe. Rewolwingowy charakter zaangażowanych w nie środków powoduje, że powracają one do samorządów województw i mogą być przez nie dalej wykorzystywane.

Mimo zróżnicowania wielkości środków przeznaczonych na ten typ finansowania w poszczególnych regionach, w ostatnich latach można zaobserwować wzrost zainteresowania samorządów województw budowaniem potencjału finansowego regionów w oparciu o instrumenty finansowe. Jedną z przesłanek tego trendu jest perspektywa ograniczenia dostępu do środków bezzwrotnych przeznaczanych na rozwój regionalny w przyszłości.

W związku z powyższym zasadne wydaje się stwierdzenie, że każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.



Każde z województw powinno prowadzić działania zmierzające do akumulowania kapitału w oparciu o mechanizm finansowania zwrotnego, ponieważ w dłuższej perspektywie wytworzona w ten sposób siła kapitałowa regionu może stanowić główny czynnik jego potencjału wzrostowego.

Role instrumentów i instytucji finansowych

Instrumenty i instytucje finansowe w politykach regionów mogą pełnić różne role. Oprócz funkcji alokacyjnej, wskazać należy też na:

- ratunkową,
- stabilizacyjną,
- rozwojową.

Za rolę ratunkową można uznać prowadzenie interwencji publicznej, w tym przypadku finansowej, w sytuacjach pojawiających się kryzysów zarówno gospodarczych jak i społecznych. Ostatnie niespodziewane wydarzenia, jakimi były pandemia COVID-19 oraz wojna w Ukrainie, bezsprzecznie wskazują na ogromne znaczenie roli regionów w radzeniu sobie z ich negatywnymi skutkami. Dowodem na to jest zaangażowanie przez samorządy województw dużej ilości środków finansowych w czasie szczytu pandemii oraz w okresie wychodzenia z tego kryzysu. Regiony realizowały wiele działań wspierających, a w obszarze instrumentów finansowych polegały one m.in. na zawieszaniu konieczności spłat pożyczek czy na uruchamianiu pożyczek płynnościowych i branżowych dla MŚP. Również za pomocą instrumentów finansowych realizowane jest wsparcie dotyczące trwającej za naszą wschodnią granicą wojny. Rola ratunkowa może mieć także charakter *stricte* regionalny lub nawet lokalny. Przykładowo, może być odpowiedzią na zdarzenia losowe, takie jak pożary czy powodzie.

Kolejnym ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która również może być wypełniana przez wykorzystanie zwrotnego wsparcia finansowego. W tym przypadku chodzi o eliminowanie bądź minimalizowanie niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji. Objawiają się one w postaci zwiększania luki w finansowaniu przedsiębiorstw, co może przekładać się na spadek inwestycji i wzrostu gospodarczego. Także w tym ujęciu samorzady województw – poprzez wdrażanie instrumentów finansowych – prowadzą aktywną politykę, umożliwiając finansowanie przedsięwzięć gospodarczych podmiotom, które nie uzyskały lub miały trudności w uzyskaniu finansowania zewnętrznego. Świadczą o tym dane, które pokazują że największą ilość środków władze regionalne kierują do mikroprzedsiębiorstw, które z kolei stanowią największą grupę podmiotów dotkniętych zjawiskiem luki finansowej, będąc zarazem najmniej odpornymi na cykliczność gospodarki, w tym regionalnej.



Ważnym aspektem w polityce regionów jest funkcja stabilizacyjna, która może być wypełniana przez zastosowanie instrumentów finansowych w celu eliminowania bądź minimalizowania niedoskonałości rynkowych wynikających z takich zjawisk, jak m.in. cykliczność gospodarek, procykliczność sektora bankowego czy asymetria informacji.

Przechodząc do roli rozwojowej, można bezsprzecznie stwierdzić, że jest ona fundamentem rozwoju regionalnego. W tym przypadku samorząd województwa wprowadzając finansowanie zwrotne może kształtować i kreować rozwój regionalny z wykorzystaniem mechanizmów efektywności gospodarczej. Dzieje się tak dlatego, że w odróżnieniu od dotacji (gdzie przede wszystkim dominuje kalkulacja wydatków), przedsiębiorca korzystający z instrumentów finansowych – będąc zobowiązany zwrócić środki – musi przeprowadzić rzetelną kalkulację rentowności swoich przedsięwzięć gospodarczych. W tej roli nie bez znaczenia jest także kreowanie nowych, rozwojowych i innowacyjnych kierunków, które pozwolą na wzrost gospodarczy i społeczny regionu. Również w tym przypadku, samorzady regionalne stosują instrumenty finansowe ukierunkowane na obszary rozwojowe, zdefiniowane w dokumentach strategicznych, wynikające np. z inteligentnych specjalizacji. Reasumując, każda z powyższych ról może być realizowana wyłącznie wówczas, gdy region posiada odpowiednie zasoby kapitałowe, które w perspektywie wieloletniej dają akumulowane środki zwrotne w postaci instrumentów finansowych.

Znaczenie regionalnych instytucji finansowych

Wracając do siły kapitałowej regionów, warto spojrzeć na wymiar instytucjonalny, a w szczególności na znaczenie regionalnych instytucji finansowych. Obecnie w Polsce funkcjonuje mieszany, dwupoziomowy system instytucji finansowych wspierających rozwój regionalny. Na poziomie krajowym takim podmiotem jest m.in. Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), a na poziomie regionalnym funkcję tę pełnią Regionalne Fundusze Rozwoju (RFR), które należą do samorządów województw.

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do powstania RFR była akumulacja środków zwracanych z programów unijnych, które po zwrocie nie są już środkami UE, ale środkami krajowymi w dyspozycji zarządów województw. RFR jako wyspecjalizowane regionalne instytucje finansowe rozwijają dodatkowo nowe – odmienne niż w przypadku jednostek samorządu terytorialnego – kompetencje, w szczególności w odniesieniu do zarządzania instytucją finansową i instrumentami finansowymi. Ponadto, przez wpływ na podażową stronę gospodarki regionu, RFR wzmacniają dyfuzję procesów rozwojowych i przyczyniają się do akumulacji endogennych czynników rozwoju, poprawiając tym samym trwałość polityki rozwoju regionów.

Regionalne Fundusze Rozwoju, będąc częścią sektora publicznego, występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficznego instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne (związane z polityką przemysłową, rozwojem zrównoważonym, itd.) oraz stabilizacyjne (dostawca kapitału mniej podatnego na cykliczne zawirowania, a niekiedy wręcz realizujący interwencje antycykliczne, jak to miało miejsce w okresie pandemii COVID-19).

”

Regionalne Fundusze Rozwoju występują w dualnej roli. Z jednej strony pełniąc funkcję specyficznego instytucji finansowej, redukują niesprawności lokalnego rynku bankowo-finansowego i zapełniają lukę finansową. Z drugiej zaś strony, będąc częścią sektora publicznego, pełnią funkcje alokacyjne oraz stabilizacyjne.

Aktualnie Regionalne Fundusze Rozwoju zarządzają środkami w wysokości około 4 mld zł, jednak w najbliższych latach, w wyniku powierzenia Funduszom środków powracających z perspektywy finansowej 2014–2020, kwota ta może wzrosnąć do około 12 mld zł. Próbując zdefiniować RFR należy wskazać na kilka cech tego typu instytucji:

- wyspecjalizowane instytucje finansowe o zasięgu regionalnym,
- działają na podstawie ustawy o samorządzie województwa,
- należą do samorządów województw,
- są spółkami prawa handlowego,
- oferują instrumenty finansowe,
- ukierunkowane są na wypełnianie luki finansowania,
- wspierają rozwój województw.

Samorzady województw za pomocą RFR oferują szeroki wachlarz produktów finansowych (w postaci pożyczek, poręczeń, instrumentów *quasi*-kapitałowych i kapitałowych), wspierając: rozwój i stabilizację przedsiębiorstw, w szczególności sektora MŚP, rozwój obszarów miejskich, projekty z zakresu efektywności energetycznej czy innowacje, w tym start-upy.

Podsumowując, do prowadzenia polityki regionalnej niezbędny jest odpowiedni kapitał, który powinien być długookresowo akumulowany, ale także sprawne regionalne instytucje finansowe, które są w stanie nim profesjonalnie zarządzać, takie jak Regionalne Fundusze Rozwoju.

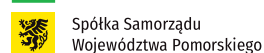
O autorze

Dr **Marek Ignor** – z wykształcenia ekonomista. Doświadczony menadżer, przedsiębiorca i doradca. Współpracował lub doradzał w procesach restrukturyzacji i konsolidacji wielu przedsiębiorstw i instytucji. Ekspert, pomysłodawca i inicjator programów wspierania przedsiębiorczości, doskonale znający problematykę sektora MŚP. Przez ostatnie lata związany z obszarem funduszy publicznych finansujących przedsięwzięcia rozwojowe za pomocą instrumentów finansowych, w tym twórca i zarządzający przez blisko 6 lat Dolnośląskim Funduszem Rozwoju z aktywami przekraczającymi 400 mln zł. Od kilku lat doradza w obszarze instrumentów finansowych, zarządzania i rozwoju instytucjonalnego regionalnych funduszy rozwoju. Obecnie jako Prezes Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju koordynuje prace Stowarzyszenia, wspierając działania RFR na rzecz rozwoju regionalnego w Polsce.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

