

Jak finansować rozwój z poziomu regionów?



Paweł Chorąży

Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich,
Bank Gospodarstwa Krajowego

W rozwój polskich regionów są zaangażowane instytucje na szczeblu zarówno europejskim, jak i krajowym. Warto również zwrócić uwagę na instrumenty finansowe będące w dyspozycji bezpośrednio województw. Jak powinny funkcjonować regionalne instytucje finansowe w polskim ekosystemie rozwojowym? Jakie wyzwania stoją przed Regionalnymi Funduszami Rozwoju?

Polityka spójności i inne polityki finansowane z budżetu europejskiego kojarzą się przede wszystkim z bezzwrotnymi grantami. Jednak fundusze unijne to nie tylko dotacje, bo kolejne budżety europejskie kładą coraz większy nacisk na instrumenty zwrotne. Od początku akcesji Polski do Unii Europejskiej łączna suma środków zaangażowanych w instrumenty finansowe przekracza ponad 10 miliardów euro; rośnie również ich różnorodność podmiotowa i tematyczna. O ile w początkowym okresie członkostwa Polski w UE obejmowały one przede wszystkim wsparcie inwestycyjne sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), o tyle kolejne perspektywy to rosnąca paleta instrumentów i produktów adresowanych nie tylko do przedsiębiorstw, ale i samorządów, sektora komunalnego czy organizacji pozarządowych.

Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie. Zgodnie z zasadami polityki spójności środki te, po tzw. pierwszym obrocie, stają się własnością kraju członkowskiego. Należy tu zwrócić uwagę, że polskie regulacje odnoszące się do funduszy UE posługują się w stosunku do samorządu województwa pojęciem „dysponenta” zasobów zwróconych z instrumentów finansowych w przypadku programów regionalnych. Nałożone są również pewne ograniczenia na cele i obszary, w których można ponownie wykorzystywać środki pochodzące np. ze zwrotów pożyczek. Niemniej jednak i tak stanowią one istotną kwotę środków finansowych, które mogą wspierać działania inwestycyjne i rozwojowe.

”

Z punktu widzenia samorządów województw, środki z instrumentów finansowych to potencjalnie jeden z obszarów generowania dodatkowych zasobów na realizację polityki rozwojowej w regionie.

Finansowanie na poziomie regionalnym i lokalnym

Oprócz tradycyjnych instytucji finansowych, takich jak banki i fundusze komercyjne, Bank Gospodarstwa Krajowego (polski bank rozwoju) oraz jego europejski odpowiednik: Europejski Bank Inwestycyjny, mamy całą rzeszę instytucji angażujących się w finansowanie dłużne na poziomie regionalnym i lokalnym.

Bardzo ciekawym oraz dosyć unikalnym aspektem związanym z wykorzystaniem instrumentów finansowych sponsorowanych ze środków publicznych w Polsce jest stosunkowo duża sieć niebankowych instytucji finansujących w formach zwrotnych. Sam BGK współpracuje w ramach zleconych programów UE z blisko siedemdziesięcioma instytucjami niebędącymi bankami. Są to podmioty o bardzo zróżnicowanym zasięgu, formie prawnej i strukturze własnościowej. Lokalne fundusze pożyczkowe, agencje rozwoju regionalnego i lokalnego, fundacje, stowarzyszenia czy spółki prawa handlowego to tylko niektóre przykłady. Również struktura właścicielska obejmuje poziom Skarbu Państwa, samorządów różnych szczebli oraz fundatorów publicznych i prywatnych. Co ważne, spora grupa to podmioty tworzone w okresie transformacji i wspierane pierwszymi pomocowymi środkami dla Polski po 1989 roku. Biłgorajska Agencja Rozwoju Regionalnego, Lubelska Fundacja Rozwoju, Działdowska Agencja Rozwoju Regionalnego czy Polska Fundacja Przedsiębiorczości to tylko kilka przykładów. Te trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje. Warto pamiętać, że dla wielu drobnych przedsiębiorców instytucje te są długoletnim oraz sprawdzonym partnerem nie tylko w dostarczaniu finansowania, ale również katalizatorem rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym.



Podmioty tworzone w okresie transformacji po 1989 roku mają już trzydzieści lat doświadczenia na rynku finansowania, które składa się na bezcenną wiedzę i wysokie kompetencje.

Najnowszym elementem krajobrazu instytucji finansowych są tzw. Regionalne Fundusze Rozwoju. Utworzone jako podmioty wykorzystujące zasoby zwrócone z kolejnych perspektyw finansowych UE mają być również załącznikiem wehikułów inwestycyjnych wspierających rozwój regionów.

W jaki sposób powinny funkcjonować instytucje finansowe w regionach?

Kluczową rolą jest stymulowanie i promocja instrumentów finansowych w obszarach, które z różnych przyczyn nie są przedmiotem zainteresowania komercyjnych instytucji finansowych. Zgodnie z zasadami obowiązującymi dla funduszy UE lokowanie nowych produktów powinno mieć miejsce w tzw. luce finansowej. Rozumieć ją należy zarówno poprzez skalę środków, jak i tematykę, w której interwencja publiczna nie jest wystarczająca. Szczególnie interesującym wątkiem wydaje się być angażowanie środków na poziomie regionalnym w instrumenty o niewystarczającym poziomie rentowności i łączenie ich ze schematami bezzwrotnymi.

Drugi obszar działania, który wydaje się być jednak dość odległy wobec obecnych ograniczeń regulacyjnych i niedostatecznych środków, dotyczy wspierania inwestycji istotnych z punktu widzenia regionu, czyli np. wspieranie inwestycji międzygminnych, ponadsektorowych. Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.

Wyzwania Regionalnych Funduszy Rozwojowych

Z pewnością krótkookresowym wyzwaniem dla większości RFR jest budowa zdolności instytucjonalnych. W idealnych warunkach środki „odunijnione” powinny być kierowane na przedsięwzięcia bardziej skomplikowane i wartościowe, gdzie ograniczenia regulacji unijnych stanowią przeszkodę, będąc wyzwaniem samym w sobie. Należy też pamiętać, że w dzisiejszych realiach RFR nie są objęte regulacjami dotyczącymi zdecydowanej większości sektora finansowego, prowadzącego działalność w formie dłużnej, tak jak chociażby banki. Z jednej strony daje to bardzo dużą elastyczność, natomiast z drugiej stanowi istotne zagrożenie dla zarządzanego przez nie kapitału. Kolejne wyzwanie to rentowność i optymalizacja kosztów funkcjonowania funduszy, tak aby były w stanie zarabiać na swoje utrzymanie a jednocześnie żeby części powierzanego kapitału nie przeznaczać na koszty działalności.



Należałoby też zastanowić się, czy polskie regiony nie powinny połączyć sił w celu stworzenia bardziej efektywnych instytucji finansowych, zdolnych do podejmowania ambitnych projektów.

W ekosystemie instytucji wspierających formami zwrotnymi rozwój regionów mamy również – wspomniane wcześniej – banki rozwoju na poziomie europejskim, jak np. Europejski Bank Inwestycyjny, czy krajowym, jak Bank Gospodarstwa Krajowego. Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi (np. BGK, niemieckie KfW czy włoskie CDP) i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurencji i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji. Podobną drogę przeszły banki rozwoju na poziomie krajowym w relacjach z komercyjnym sektorem bankowym.

W przypadku ekosystemu regionalnego należy z jednej strony dostrzec i uwzględnić perspektywę europejską oraz krajową, z drugiej zaś płaszczyznę regionalną i lokalną. Chodzi tu zarówno o kwestie potencjału finansowego, instytucjonalnego czy produktowego, jak również dotyczące wartości dodanych poszczególnych podmiotów w kreowaniu i odblokowywaniu potencjału rozwojowego.



Dyskusje, jakie są prowadzone pomiędzy instytucjami krajowymi i europejskimi, pokazują, jak ważne jest wypracowanie modus operandi, w którym oprócz zidentyfikowania pól konkurencji i pokrywających się zadań, ujawniają się pola współpracy i kooperacji.

Z punktu widzenia instytucji rozwojowych tworzonych i wspieranych przez różne agendy publiczne kluczowe jest identyfikowanie obszarów suboptymalnego poziomu inwestycji, luk finansowych i kreowania nowych produktów finansowych. Stworzenie RFR stanowi ważny moment nie tylko na poziomie instytucjonalnym, ale też systemowym. Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się oraz już istniejące wyzwania rozwojowe. Ważne, aby stanowiły one uzupełnienie, a nie kopię już istniejących podmiotów zarówno pod względem modelu funkcjonowania, jak i oferty produktowej.



Rosnąca rola instrumentów zwrotnych oraz kapitału, który pozostanie na poziomie regionalnym po ich wykorzystaniu, wymaga przemyślenia, w jaki sposób należy je w optymalny sposób wykorzystywać, tak aby móc odpowiadać na pojawiające się – oraz już istniejące – wyzwania rozwojowe.

Polski ekosystem rozwojowy na poziomie regionalnym wchodzi w okres dojrzenia. Wykształciły się już w większości przypadków jego główne elementy. Kwestią otwartą jest kierunek ich dalszego rozwoju, potencjał, profesjonalizm i adekwatna skala działania. Z pewnością blisko dwudziestoletnia realizacja programów unijnych pozwoliła wypracować kapitał startowy, który może być katalizatorem ich dalszego rozwoju.

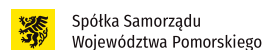
O autorze

Paweł Chorąży – Dyrektor Zarządzający Pionem Funduszy Europejskich w BGK. Ma ponad dwudziestoletnie doświadczenie w zarządzaniu środkami europejskimi. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego (1998) i Krajowej Szkoły Administracji Publicznej (2001). Stypendysta Fundacji Roberta Boscha w Niemczech (2003-2004). Ukończył także *Leadership Academy for Poland* (2019) i program KSAP / IESE Business School: *Top Public Executives* (2018).

Partnerzy



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



Partnerzy numeru

