

# Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego – jak przełamać prawne i instytucjonalne bariery rozwojowe?



## dr Maciej Wejman

Prezes Zarządu, Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego

**Choć regionalne fundusze rozwoju są instytucjami stosunkowo młodymi w polskiej rzeczywistości prawnej i administracyjnej, możemy obserwować, jak dynamicznie rośnie ich rola i wpływ na faktyczną realizację polityk regionalnych. Z jakiego rodzaju hamulcami rozwojowymi mierzą się obecnie RFR? Co powinno się zmienić na gruncie prawa krajowego i unijnego, aby ich funkcjonowanie stało się jeszcze bardziej efektywne?**

### **Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego – potrzeba zmian**

Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 (KSRR 2030) wymaga aktualizacji. Od momentu, kiedy została przyjęta (2019 r.), zarówno w województwie łódzkim, jak i w innych polskich regionach, zaszły duże zmiany, które w znaczący sposób wpływają na politykę regionalną.

W przypadku naszego regionu szczególnie istotne było powołanie w grudniu 2019 r. Regionalnego Funduszu Rozwoju Województwa Łódzkiego i powierzenie mu w maju 2020 r. przez Zarząd Województwa Łódzkiego (jako dysponenta środków) zadania publicznego, polegającego na zarządzaniu środkami wycofywanymi z instrumentów inżynierii finansowej, wdrażanych w ramach RPO WŁ 2007-2013 (tzw. Inicjatywy JEREMIE), w celu podjęcia działań ukierunkowanych na promowanie i wspieranie rozwoju gospodarczego województwa łódzkiego.

Potencjalne środki, którymi zarządzał będzie RFRWŁ wynoszą około 218 mln zł, a proces ich wycofywania i przekazywania trwa. Podkreślenia wymaga również fakt, że prawdopodobnym podmiotem zarządzającym środkami wycofywanymi z instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach RPO WŁ na lata 2014–2020 w kwocie około 500 mln zł, będzie również RFRWŁ (prace i ustalenia w tym zakresie trwają). Powyższe oznacza, że w regionie pojawiła się silna instytucja rozwoju, która w najbliższym czasie może dysponować potężnym kapitałem (około 700 mln zł, nawet 1,5 mld zł, uwzględniając okres finansowania 2021–2027) na finansowanie szeroko pojętej polityki rozwoju województwa łódzkiego, co istotnie zmienia perspektywy w zakresie konstrukcji i potencjału systemu rozwoju regionu na najbliższe lata. Zauważyć należy, że przywołane kwoty stanowią w przybliżeniu 1/3 rocznego budżetu województwa łódzkiego, co pokazuje ich znaczenie i ogromny potencjał wpływu na rozwój regionu, a co nie zostało w wystarczający sposób opisane

w KSRR 2030, nie tylko w odniesieniu do samego regionu łódzkiego, ale w ujęciu ogólnokrajowym. Na chwilę obecną większość regionów powołała już podobne instytucje rozwojowe, które dysponują, lub w najbliższych latach będą dysponować, miliardami złotych środków pochodzących z rewolwingu instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Nie sposób nie doceniać roli regionalnych funduszy rozwoju jako istotnych narzędzi realizacji polityki rozwoju na poziomie regionalnym, w szczególności mając na uwadze ich potencjał tkwiący w zwiększeniu kwot środków przewidzianych do wdrażania w formie zwrotnej w regionalnych programach operacyjnych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 (w województwie łódzkim to prawie miliard złotych), co do których w przepisach unijnych i krajowych przewidziano ten sam schemat wdrażania po zakończeniu okresu kwalifikowalności (zgodnie z celami polityki objętymi programami). Powstanie regionalnych funduszy rozwoju jest nierozdzielnie związane z pojawieniem się środków zwracanych po dokonaniu tzw. pierwszego obrotu w ramach instrumentów finansowych wdrażanych z regionalnych programów operacyjnych, co w KSRR 2030 zostało zauważone, ale w sposób niewystarczający.

Wyzwania dla polityki regionalnej, wskazane w KSRR 2030, mogą być realizowane jedynie przy posiadaniu odpowiednich źródeł do ich finansowania, a środki o których mowa, są niewątpliwie jednym z takich źródeł. Mało tego, są one kwantyfikowalne oraz identyfikowalne już teraz i to w rozciągłości czasowej trzech perspektyw finansowych (2007-2013, 2014-2020 i 2021-2027), co w porównaniu do pozostałych źródeł finansowania wskazanych w KSRR 2030, jest ich wielkim atutem. Ponadto, znając aktualne kierunki wdrażania instrumentów finansowych, można antycypować przybliżone możliwości w zakresie wykorzystania tych środków po przekazaniu ich w przyszłości do regionalnych funduszy rozwoju, co również jest zaletą w zakresie planowania polityki rozwoju regionów.

Zważywszy na zrealizowane (i będące w trakcie realizacji) projekty wdrażane w formie instrumentów finansowych w województwie łódzkim, ukierunkowane na wsparcie przede wszystkim w obszarach inwestycji rozwojowych MŚP, termomodernizacji budynków, efektywności energetycznej, gospodarki o obiegu zamkniętym itp., należy przyjąć, że środki te mogą w znacznym stopniu przyczynić się do realizacji na poziomie regionu Wyzwania 1 (*Adaptacja do zmian klimatu oraz ograniczanie zagrożeń dla środowiska*) i Wyzwania 4 (*Wzrost produktywności i innowacyjności regionalnych gospodarek*), zidentyfikowanych w KSRR 2030.

Nie bez znaczenia jest również fakt, że środki zarządzane przez regionalne fundusze rozwoju, z uwagi na często stosowany tradycyjny model wdrażania oparty o wybór pośredników finansowych, przyczyniają się do zaangażowania w rozwój regionu również prywatnych środków instytucji finansujących, które zwiększają w ten sposób efekt mnożnikowy, poprawiając efektywność środków publicznych, co niewątpliwie pozostaje wyzwaniem zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Należy podkreślać jednocześnie, że środki podlegające rewolwingowi, z uwagi na dominujący charakter zwrotny, mogą być wielokrotnie używane i, przy odpowiednim zarządzaniu czasowo-kosztowym, stanowić będą swego rodzaju wehikuł inwestycyjny dla finansowania zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych regionu.

”

**Środki podlegające rewolwingowi, z uwagi na dominujący charakter zwrotny, mogą być wielokrotnie używane i, przy odpowiednim zarządzaniu czasowo-kosztowym, stanowić będą swego rodzaju wehikuł inwestycyjny dla finansowania zidentyfikowanych potrzeb rozwojowych regionu.**

Powyższe wskazuje na duży potencjał działalności regionalnych funduszy rozwoju jako skutecznych i efektywnych narzędzi dla realizacji polityki rozwoju regionalnego, których przewidywane źródła finansowania zostały zidentyfikowane i, przy przychylnym podejściu samorządów województw, mogą zostać odpowiednio wykorzystane dla realizacji dalekosiężnej polityki wzrostu regionów. Dlatego tak istotne jest silniejsze podkreślenie i opisanie roli RFR-ów w KSRR 2030, z uwzględnieniem ich potencjalnych możliwości finansowania wyzwań polityki regionalnej. W przypadku planów rozwojowych regionu łódzkiego, RFRWł został zidentyfikowany w przyjętej

przez Zarząd Województwa Łódzkiego w 2021 r. Strategii Rozwoju Województwa Łódzkiego 2030 jako instrument wsparcia ukierunkowany na finansowanie inwestycji sektora MŚP oraz innych celów wynikających z programów rozwoju województwa, co podkreśla jego rolę w planach rozwojowych regionu łódzkiego.

### **Prawodawstwo – bodziec rozwojowy czy hamulec?**

Zarząd Województwa Łódzkiego powierzył RFRWŁ zadania z zakresu wspierania i promowania rozwoju województwa łódzkiego poprzez wprowadzanie na rynek regionalny instrumentów finansowych asygnowanych na realizację celów polityki rozwoju województwa łódzkiego, w tym na kreowanie aktywności podmiotów gospodarczych oraz zarządzanie środkami finansowymi w obszarze wsparcia rozwoju MŚP, w szczególności poprzez ułatwianie dostępu do finansowania. Powierzenie zadań nastąpiło w trybie „z wolnej ręki”, w drodze tzw. postępowania *in house*<sup>1</sup>, a więc nawiązano współpracę publiczno-publiczną pomiędzy województwem łódzkim oraz RFRWŁ – w maju 2020 r. zawarto stosowną umowę powierzenia, na mocy której spółka zarządza środkami wycofywanymi z instrumentów inżynierii finansowej w perspektywie 2007-2013. Działalność spółki reguluje jednak zdecydowanie szerszy wachlarz aktów prawnych<sup>2</sup>. Rzeczywistość prawna, administracyjna i instytucjonalna, w której musi funkcjonować RFRWŁ (jak i inne regionalne fundusze rozwoju), jest bardzo skomplikowana. Nie ułatwia to prowadzenia głównej działalności, polegającej na wspieraniu rozwoju regionu, a powoduje konieczność zaangażowania znacznych zasobów finansowych i kadrowych, a przede wszystkim zabiera czas, który jest aktywem bezcennym.



**Rzeczywistość prawna, administracyjna i instytucjonalna, w której muszą funkcjonować regionalne fundusze rozwoju, jest bardzo skomplikowana. Nie ułatwia to prowadzenia głównej działalności, polegającej na wspieraniu rozwoju regionu, a powoduje konieczność zaangażowania znacznych zasobów finansowych i kadrowych, a przede wszystkim zabiera czas, który jest aktywem bezcennym.**

Oczywistym jest, że przepisy regulujące działalność regionalnych funduszy rozwoju są potrzebne, ale wydaje się, że ich aktualny kształt (a raczej niedoregulowanie w pewnych obszarach) daje dużą swobodę interpretacyjną, co z jednej strony pozwala na pewną elastyczność zarządzających funduszami (na plus), ale z drugiej strony skutkuje powstawaniem w skali kraju podobnych funduszy działających w tym samym celu, ale na istotnie odmiennych warunkach, np. w zakresie finansowania ich działalności czy opodatkowania, a to może rodzić istotne wątpliwości w odniesieniu do zastosowanych rozwiązań. Przykładem mogą być tutaj różne wyroki i interpretacje sądów w zakresie sposobu opodatkowania regionalnych funduszy rozwoju podatkiem VAT.

Niewątpliwym problemem operacyjnym dla działalności RFRWŁ (jak i innych funduszy) są dość restrykcyjne (czasowo i przedmiotowo) przepisy w zakresie sposobu ponownego wykorzystywania środków zwracanych z instrumentów finansowych, wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych, a stanowiących główny obszar działalności tych regionalnych instytucji rozwoju. Można wskazać tutaj dwa główne źródła prawa, a mianowicie – rozporządzenia ogólne KE oraz krajowe, tzw. ustawy wdrożeniowe, które wskazują w dużym uproszczeniu, że:

- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2007-2013 zasoby zwrócone powinny być powtórnie wykorzystywane na rzecz projektów z zakresu obszarów miejskich lub na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw;

<sup>1</sup> Na podstawie art. 67 ust. 1. Pkt 12 *Ustawy Prawo Zamówień Publicznych z 29 stycznia 2004 r.* (wówczas obowiązującej).

<sup>2</sup> RFRWŁ wykorzystuje powierzone mu środki zgodnie z wymogami art. 78 ust. 7 *Rozporządzenia ogólnego 1083/2006* oraz art. 98 *Ustawy wdrożeniowej z 11 lipca 2014 r.*, a więc na cele związane ze wsparciem firm sektora MŚP z województwa łódzkiego. Działalność RFRWŁ finansowana jest w formie rekompensaty i rozsądnego zysku w oparciu o przepisy *Decyzji KE nr 2012/12/UE z 20 grudnia 2011 r.* Oprócz przywołanych przepisów, spółka podlega innym mnogim przepisom, w zakresie chociażby prawa zamówień publicznych, kontroli, monitoringu i sprawozdawczości, nadzoru właścicielskiego, przepisów podatkowych czy ochrony danych osobowych.

- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2014-2020 zasoby zwrócone powinny być w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (do końca 2031 r.) wykorzystywane zgodnie z celami programu w ramach tego samego instrumentu finansowego lub w ramach innych instrumentów finansowych, lub w ramach innych form wsparcia; a w okresie następującym po 2031 r., w formie wsparcia niestanowiącego dotacji, podlegającego całkowitemu albo częściowemu zwrotowi przyznawanego w szczególności w formie pożyczek, gwarancji lub poręczeń na realizację celów wynikających z programów rozwoju;
- dla środków zwracanych w ramach perspektywy finansowej 2021-2027 zasoby zwrócone powinny być w okresie co najmniej ośmiu lat po zakończeniu okresu kwalifikowalności (do końca 2037 r.) ponownie wykorzystywane, zgodnie z celami polityki objętymi programem, w ramach których zostały ustanowione, albo w ramach tego samego instrumentu finansowego, albo w innych instrumentach finansowych lub innych formach wsparcia; a w okresie następującym po 2037 r., w formie wsparcia zwrotnego na realizację celów wynikających z programów rozwoju lub innych programów rządowych lub samorządowych.

Wytyczne co do sposobu wykorzystania przedmiotowych środków są zatem dość restrykcyjnie określone. Dodatkowo, warto podkreślić, że o ile regulacje na poziomie prawa unijnego są w tym zakresie dość przewidywalne i trudne do zmiany, to wprowadzanie na poziomie krajowym jeszcze większych obostrzeń, zmniejsza możliwość interwencji regionalnych funduszy rozwoju w obszarach i formie wsparcia, które odpowiadają na realne potrzeby rynkowe. Ogranicza to na lata elastyczność w realizowaniu niezbędnych działań rozwojowych regionu. Należy apelować do władz krajowych, aby w przedmiotowym zakresie, po pierwsze, lobbowały na poziomie międzynarodowym (w szczególności w KE) o złagodzenie zapisów rozporządzeń ogólnych, a po wtóre, aby z rozsądkiem i zrozumieniem projektowały przepisy na poziomie krajowym, nie ograniczając, o ile nie jest to konieczne, zakresu działań, jakie mogą podejmować regionalne fundusze rozwoju. Tworzenie użytecznego prawa nie będzie możliwe bez zrozumienia sensu powołania i funkcjonowania RFR.



**Władze krajowe powinny lobbować na poziomie międzynarodowym (w szczególności w KE) o złagodzenie zapisów rozporządzeń ogólnych, a także projektować przepisy na poziomie krajowym w taki sposób, aby nie ograniczać, o ile nie jest to konieczne, możliwości działalności regionalnych funduszy rozwoju. Tworzenie użytecznego prawa nie będzie możliwe bez zrozumienia sensu powołania i funkcjonowania RFR.**

Bardzo istotną kwestią dla działalności operacyjnej RFRWŁ (jak i innych funduszy) jest dbanie zarówno z poziomu krajowego, jak i regionalnego o brak konkurencji środków i rodzajów wsparć pomiędzy różnymi instytucjami je oferującymi i odmiennymi źródłami pochodzenia tych środków (np. unijnymi i krajowymi). Powinno się unikać tzw. kanibalizmu środków poprzez stosowanie klarownych linii demarkacyjnych, rozgraniczających wsparcie finansowane ze środków publicznych pod względem chociażby: typu wspieranych podmiotów, przeznaczenia środków, formy udzielanego finansowania czy warunków oferty. Jest to szczególnie ważne w dobie występowania wielu źródeł wsparcia i możliwości ubiegania się o nie.

Mając na uwadze przytoczone wcześniej obostrzenia w zakresie kierunków i form alokowania środków pochodzących z pierwszego obrotu instrumentami finansowymi, wydaje się, że obszarem zarezerwowanym dla działalności RFRWŁ powinno być finansowanie prostych inwestycji rozwojowych przedsiębiorstw, które pozostają w luce finansowania i miałyby problemy z otrzymaniem wsparcia rynkowego. Potencjalnym obszarem działania dla RFRWŁ może być również próba rozwoju regionalnego rynku poręczeniowego z ofertą dla MŚP. Wskazane byłoby również, aby RFRWŁ miał pewną swobodę w wyborze rodzaju udzielanego finansowania, o ile wskazywałyby na to zidentyfikowane potrzeby rynkowe lub wynikałyby to wprost z założeń polityki rozwoju regionu.

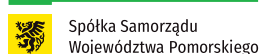
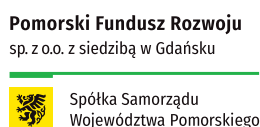
## Przyszłość regionalnych funduszy rozwoju

Poruszone wcześniej kwestie wskazują na obszary istotne z punktu widzenia działalności RFRWŁ, który nie działa w próżni prawnej, administracyjnej i rynkowej, a którego działalność jest efektem wypadkowym wielu rozpatrywanych zagadnień. RFRWŁ ma potencjał do bycia wiodącą regionalną instytucją rozwoju, stanowiącą użyteczne narzędzie samorządu województwa łódzkiego w realizacji długofalowych założeń polityki rozwoju regionu. Ogromnym atutem RFRWŁ jest fakt, że znane i zidentyfikowane są źródła jego finansowania teraz, jak i w przyszłości, a kwoty którymi może zarządzać w najbliższych latach, mogą wynosić nawet około 1,5 mld zł (uwzględniając trzy perspektywy finansowe). Zważywszy ponadto na zwrotny mechanizm udzielanego wsparcia, a więc możliwość wielokrotnego obrotu środkami, można przewidywać, że potencjalnie powierzone RFRWŁ środki pozwolą na finansowanie inwestycji kilkukrotnie tę kwotę przewyższających, co w skali regionu świadczy o ogromnym potencjale funduszu jako skutecznego i efektywnego narzędzia do realizacji polityki rozwoju regionu. Patrząc na dotychczasowe doświadczenia, zarówno regionalne, jak i krajowe, powierzenie regionalnym funduszom rozwoju środków pochodzących ze zwrotów z instrumentów finansowych wdrażanych w ramach regionalnych programów operacyjnych wydaje się jedynym racjonalnym krokiem dla samorządów województw, które są dysponentami tych środków. Takie działanie pozwoli finansować i budować potencjał rozwojowy silnych instytucji finansujących, zarządzanych na poziomie województw i mogących odpowiadać w sposób spójny i efektywny na ściśle zindywidualizowane potrzeby regionów.

### O autorze

Dr **Maciej Wejman** – Prezes Zarządu Regionalnego Funduszu Rozwoju Województwa Łódzkiego sp. z o.o. Absolwent Uniwersytetu Łódzkiego, doktor ekonomii. Naukowo związany z tematami polityki regionalnej, rozwojem regionalnym, funduszami strukturalnymi Unii Europejskiej. Posiada doświadczenie zawodowe w sektorach: finansów oraz funduszy środków unijnych. Zasiadał w następujących radach nadzorczych: Centrum Finansowe S.A., Lotto Merkury Sp. z o.o., Traf Zakłady Wzajemne Sp. z o.o. Pełnił również funkcję Prezesa Zarządu Merkury Invest Sp. z o.o. oraz Euro Art Sp. z o.o. Był dyrektorem finansowym/rachunkowości zarządczej Totalizatora Sportowego Sp. z o.o.

#### Partnerzy



#### Partnerzy numeru

