

Diagnoza i projekcja efektywnego systemu wspierania rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju



dr Marek Ignor

Prezes Zarządu, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju

Efektywne (sprawne, skuteczne i ekonomicznie wydajne) mechanizmy kształtowania i realizacji polskiej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym krajowej i regionalnej, są warunkiem nieugręźnienia w tzw. pułapce średniego wzrostu. Krytyczne znaczenie mają istniejące i możliwe do ulepszenia zasoby instytucjonalne i finansowe w dyspozycji sektora publicznego oraz finansów publicznych. Mechanizmy te należy tworzyć w sposób zrównoważony w sensie adekwatności instrumentów i szczebli struktur państwa dedykowanych do określonych działań i zadań. Jak zwiększyć komplementarność i efektywność instytucji krajowych i regionalnych odpowiadających w Polsce za finansowanie polityki rozwoju? Na jakich zasadach oprzeć reformę? Co przede wszystkim powinno się zmienić?

Do opisu idei oraz mechanizmu efektywnego rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe i regionalne instytucje rozwoju warto wykorzystać nową ekonomię instytucjonalną (NEI). Podstawowe założenie NEI stanowi, że nie można analizować zjawisk ekonomicznych, politycznych i społecznych z pominięciem aspektu otoczenia instytucjonalnego. Rozpatrując rolę instytucji, należy brać pod uwagę ich efektywność, o której decydują koszty transakcyjne, deficyty informacyjne i ograniczona racjonalność podmiotów.

Nowa perspektywa – mniej funduszy z UE dla Polski

Istotny wpływ na system instytucjonalny w polskiej polityce rozwoju regionalnego mają kierunki polityki UE dotyczące wykorzystania funduszy strukturalnych oraz skala przeznaczanych na te cele alokacji. Wynika to z faktu, że środki tego typu stały się w Polsce zasadniczym źródłem finansowania zadań rozwojowych na poziomie regionalnym (w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych). Uzależnienie finansowania polityki regionalnej w Polsce od środków UE powoduje, że każdorazowe zmiany podejścia do tej polityki na niwie europejskiej mają głębokie konsekwencje dla regionów.



Środki z UE stały się w Polsce zasadniczym źródłem finansowania zadań rozwojowych na poziomie regionalnym. To uzależnienie sprawia, że każdorazowe zmiany w UE, dotyczące np. zasad dystrybucji środków, kierunków ich wykorzystania czy preferowanych instrumentów wsparcia, mają głębokie konsekwencje dla polskich regionów.

Zmiany te mogą dotyczyć zasad dystrybucji środków, kierunków ich wykorzystania oraz preferencji dla różnego typu instrumentów wsparcia. Ponadto z wielu powodów (np. wzrostu wskaźnika PKB na mieszkańca w Polsce) będzie zmniejszać się wartość dostępnych środków unijnych. Należy także brać pod uwagę, że w przyszłości Polska może stać się płatnikiem netto, tj. do unijnego budżetu wpłacimy więcej pieniędzy niż otrzymamy.

W tym kontekście odnotować należy, że w ramach polityki rozwoju regionalnego UE istnieje wyraźna tendencja do ograniczania skali dotychczasowego finansowania bezzwrotnego na rzecz zwrotnych instrumentów finansowych. Dzięki temu mechanizmowi następuje możliwość akumulacji kapitału i wielokrotnego reinwestowania środków, zarówno w perspektywie krajowej jak i regionalnej. Dlatego instytucje odpowiedzialne za prowadzenie polityki rozwoju od kilku lat prowadzą działania, zmierzające do uniezależnienia się od środków UE poprzez wdrażanie instrumentów finansowych i rozwoju instytucjonalnego w tym obszarze.

Jak efektywnie wdrażać mechanizmy rozwoju w Polsce?

Instytucje publiczne, co do zasady, dokonując interwencji publicznych, starają się łagodzić problemy wynikające z niedoskonałości rynku, w trosce o wspólne dobro i efektywne działanie systemu ekonomicznego. Jednym z istotnych elementów proefektywnego systemu wspierania rozwoju jest właściwe definiowanie i koordynowanie polityki państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. Nie bez znaczenia jest także dobór instrumentów wsparcia. W przypadku finansowania gospodarki za pomocą zwrotnych instrumentów finansowych, bezsprzecznie mamy do czynienia z mechanizmem promującym efektywność finansowanych przedsięwzięć – środki trzeba zwrócić i mogą być one ponownie reinwestowane. Niestety niektórzy zwolennicy finansowania bezzwrotnego zapominają, że dotacja nie zwalnia z rzetelnej kalkulacji rentowności przedsięwzięć gospodarczych i wymogu realizacji planów komercyjnych, a jedynie koncentrują się na kalkulacji wydatków i realizacji wskaźników projektowych.



W efektywnym systemie wspierania rozwoju istotnym elementem jest właściwe definiowanie i koordynowanie polityki państwa zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, a także optymalny dobór instrumentów wsparcia.

Dlatego krajowe i regionalne instytucje rozwoju od kilku lat prowadzą działania w kierunku zwiększania efektywności poprzez zwiększanie roli instrumentów finansowych. Dodatkowo rozpoczęto proces rozwoju instytucjonalnego polegający na tworzeniu instytucji rozwojowych i koordynacji ich działalności.

W odniesieniu do krajowego systemu instytucji rozwojowych mamy do czynienia z grupą podmiotów, do której należą: Polski Fundusz Rozwoju (PFR), Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK), Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), Korporacja Ubezpieczeń Kredytów Eksportowych (KUKE), Polska Agencja Inwestycji i Handlu (PALIH), Agencja Rozwoju Przemysłu (ARP). Natomiast na poziomie regionalnym samorządy województw tworzą regionalne fundusze rozwoju (RFR), które w oparciu o zwrotne instrumenty finansowe realizują politykę rozwoju danego województwa.

Między sferą deklaratywną a realiami

Chcąc ocenić efekty realizacji wyzwań rozwojowych w Polsce, można spojrzeć przez pryzmat analizy krytycznej sfery deklaratywnej w stosunku do realnie podejmowanych działań. Prowadzenie polityki rozwoju Polski jest determinowane wieloma dokumentami o charakterze strategicznym i regulacyjnym. Począwszy od polityk i przepisów unijnych, poprzez krajowe i regionalne strategie i wytyczne, skończywszy na definiowaniu warunków dotyczących odbiorców wsparcia.

Niestety w dalszym ciągu, mimo ewolucji i doskonalenia, mechanizmy wsparcia rozwoju regionalnego w sferze realnej nie zawsze odpowiadają deklarowanym założeniom. W obszarze rozwoju regionalnego w Polsce do najważniejszych dokumentów o charakterze strategicznym można zaliczyć:

- w ujęciu regulacyjnym: *Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, która określa zasady oraz podmioty realizujące tę politykę; *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju*; *Ustawa o samorządzie województwa*;
- w kontekście merytorycznym: Długookresowa Strategia Rozwoju Kraju – Polska 2030, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030, regionalne strategie rozwoju województw w perspektywie 2030.



Mimo ewolucji i doskonalenia, mechanizmy wsparcia rozwoju regionalnego w sferze realnej nie zawsze odpowiadają deklarowanym założeniom. Tymczasem zwiększanie efektywności zarządzania rozwojem jest jednym z kluczowych wyzwań państwa.

W każdym z powyższych dokumentów istnieje wiele informacji i zagadnień wskazujących kierunki i mechanizmy prowadzenia polityki rozwoju, także w kontekście jej efektywności. Jednak zapisy związane z obszarem finansowania zwrotnego i systemem instytucjonalnym są dość ubogie. Ponadto w niewystarczający sposób opisuje się realizację zadań w odniesieniu do sfery realnej działających instytucji. Brakuje także kompleksowego spojrzenia, które będzie definiowało komplementarny oraz efektywny system rozwoju regionalnego w oparciu o krajowe oraz regionalne instytucje rozwoju. Objętość niniejszego opracowania nie pozwala na szczegółową diagnozę, ale wydaje się zasadnym postawienie tezy, że zwiększanie efektywności zarządzania rozwojem jest jednym z kluczowych wyzwań państwa. O ile kierunki i cele rozwoju są stosunkowo łatwe do określenia, to już skonstruowanie sprawnych instytucji i dobór adekwatnych zasobów wydaje się dużo trudniejszym zadaniem.

Ład instytucjonalny – remedium na efektywność

W świetle NEI należałoby krytycznie spojrzeć na podmioty zajmujące się realizacją zadań rozwojowych w Polsce. Wprawdzie w sferze deklaratywnej instytucje rozwoju mają tworzyć efektywny system, to jednak ich dotychczasowy sposób funkcjonowania wskazuje, że tworzą one raczej jedynie luźny zbiór instytucji.

Przykładowo, *Ustawa o systemie instytucji rozwoju* określa zasady funkcjonowania systemu instytucji rozwoju i tryb współpracy między nimi, jednak faktycznie jest to ustawa dedykowana niemal wyłącznie Polskiemu Funduszowi Rozwoju, z elementami koordynacji działań i tworzenia wspólnej strategii działania dla pozostałych wymienionych w ustawie instytucji, tj.: BGK, ARP, PARP, KUKE, PAIH. Każda z wymienionych instytucji rozwoju działa autonomicznie, według swoich statutowych celów i uwarunkowań. Nie można uznać tego mechanizmu instytucjonalnego za komplementarny i efektywny. Tym bardziej, że część działań tych podmiotów jest przez nie powielana. Jednym z takich negatywnych przykładów jest oferowanie finansowania zwrotnego (dłużnego i kapitałowego) przedsiębiorstwom sektora MŚP, gdzie równolegle trzy podmioty świadczą tożsame usługi finansowe, tj. PFR, BKG, ARP. Niejednokrotnie oferta wymienionych instytucji jest względem siebie konkurencyjna. Ponadto instytucje o zasięgu krajowym konkurują z ofertą instytucji wsparcia rozwoju, działających na poziomie regionalnym.

”

W Polsce każda z instytucji rozwoju działa autonomicznie, według swoich statutowych celów i uwarunkowań. Niejednokrotnie podmioty o zasięgu krajowym nie tylko konkurują ofertą między sobą, ale też z instytucjami wsparcia rozwoju na poziomie regionalnym. Nie można uznać tego mechanizmu instytucjonalnego za komplementarny i efektywny.

Deficyty w zakresie koordynacji krajowych instytucji rozwoju w odniesieniu do ich regionalnych odpowiedników negatywnie wpływają na działalność regionalnych funduszy rozwoju (RFR), powoływanych przez samorządy województw¹.

Takim przykładem nieuporządkowania instytucji rozwoju w kontekście komplementarności działań jest chociażby rola Banku Gospodarstwa Krajowego, który od wielu lat w większości regionów zarządza środkami zwrotnymi, będąc tzw. menadżerem, czyli działa na zlecenie samorządów województw (SW) za wynagrodzeniem. Jednym z problemów jest konkurencyjność oferty własnej BGK z oferowaną na zlecenie samorządów województw. Należy także podać w wątpliwość efektywność ekonomiczną korzystania przez SW z zewnętrznego podmiotu, jakim jest BGK, zamiast zlecania tych zadań regionalnym funduszom rozwoju, czyli jednostkom własnym. Ten aspekt powinien być przeanalizowany w kontekście efektywności, a zwłaszcza kosztów transakcyjnych.

”

Jak wskazują powyższe przykłady, w perspektywie długoterminowej, konieczne jest ustalenie wniesionego wkładu podmiotów działających na rzecz rozwoju w Polsce i stworzenie warunków dla jego poprawy, zarówno w kontekście ładu instytucjonalnego, jak i kierunków oraz instrumentów interwencji publicznej.

Projekcja przyszłości vs. ewolucja

Odnosząc się do systemu instytucjonalnego w obszarze rozwoju, należy zauważyć, że efektywność poszczególnych instytucji rozwojowych jest różna, głównie ze względu na stopień ich dojrzałości. Przykładowo, ewolucja RFR trwa zaledwie kilka lat i wynika zarówno ze zmieniającego się otoczenia finansowego, gospodarczego czy prawnego, jak i ze zmieniających się wobec RFR oczekiwań samorządów. Przemianom ulegają także same RFR, co jest następstwem akumulowania przez nie coraz większych środków finansowych, powierzanych im przez samorządy, jak i w wyniku samodoskonalenia się tych instytucji dzięki akumulacji kapitału ludzkiego, *know-how* czy wdrażaniu nowych rozwiązań organizacyjnych i technologicznych. W związku z tym, aktualnie można jedynie przewidywać doskonalenie efektywności systemu instytucjonalnego opartego na RFR, przy założeniu odpowiedniej stymulacji tego rozwoju przez decydentów – zarządy województw. Dotychczasowe pozytywne doświadczenia pozwalają jednak na postawienie wstępnej diagnozy, iż RFR pełnią ważną rolę w rozwoju regionalnym poprzez finansowanie realnej sfery gospodarki – oprócz funkcji alokacyjnej, realizując również rolę ratunkową, stabilizacyjną i rozwojową².

Ewolucyjna reforma

Powyższa diagnoza może wskazywać na ryzyko powstawania nieefektywności systemu instytucjonalnego i nieprzejrzystości krajowych i regionalnych mechanizmów wsparcia rozwoju. W związku z powyższym,

¹ Formuła i zakres działania poszczególnych RFR różni się, jednak syntetyczna ich charakterystyka przedstawia się następująco: wyspecjalizowane instytucje finansowe/rozwojowe o zasięgu regionalnym, działające na podstawie ustawy o samorządzie województwa, należące do samorządów województw, przyjmujące formę spółek prawa handlowego, oferujące instrumenty finansowe, ukierunkowane na wypełnianie luki finansowej/kapitałowej, wspierające rozwój województw.

² Zob. M. Ignor, *Po co nam siła kapitałowa regionów?*, „Pomorski Thinkletter” 2023, nr 2(13), IBnGR.

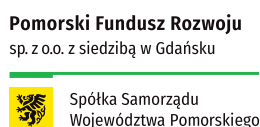
w drodze ewolucji należałoby dokonać zmian systemowych poprzez zdefiniowanie instytucji i zadań. Stworzony program zmian opierałby się o następujące cele:

- usprawnienie i uporządkowanie systemu finansowania/wsparcia poprzez minimalizowanie ilości instytucji i komplementarny podział zadań;
- poprawa „użyteczności” instytucji rozwoju dla gospodarki, czyli ustrukturyzowanie wszystkich podmiotów w taki sposób, aby ich rola była czytelna i łatwo zrozumiała dla odbiorców wsparcia;
- zaprzestanie wydatkowania środków finansowych na przedsięwzięcia nieefektywne;
- uporządkowanie tego, co robią instytucje publiczne w ujęciu uczciwej/rynkowej konkurencji, zapewnienie przejrzystości na rynku usług finansowych z niewchodzeniem w konkurencję z podmiotami komercyjnymi;
- zatrzymanie procesów przyrostu liczby instytucji i dublowania zadań – poprzez specjalizację i lepszą koordynację oraz konsolidację;
- zdefiniowanie instytucji rozwoju i ich funkcji w odniesieniu do aktualnych potrzeb, wyzwań i trendów;
- prowadzenie adekwatnej interwencji publicznej na każdym poziomie struktury państwa (komplementarność), ze szczególnym uwzględnieniem luki w finansowaniu;
- dążenie do uzyskania efektów synergii w ujęciu instytucjonalnym.

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



Partnerzy numeru

