



The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Authors' contribution/
Wkład autorów:
A. Study design/
Zaplanowanie badań
B. Data collection/
Zebranie danych
C. Statistical analysis/
Analiza statystyczna
D. Data interpretation/
Interpretacja danych/
E. Manuscript preparation/
Przygotowanie tekstu
F. Literature search/
Opracowanie
piśmiennictwa
G. Funds collection/
Pozyskanie funduszy

REGIONAL DEVELOPMENT FUNDS: CREATION RATIONALE AND MODELS OF OPERATION

REGIONALNE FUNDUSZE ROZWOJU: PRZESŁANKI TWORZENIA I MODELE DZIAŁANIA

Mariusz-Jan Radło^{1(A,C,D,E,F,G)}, Marek Ignor^{2(A,B,C,D,E)}, Katarzyna Sum^{1(B,C,D,E)}

¹ SGH – Warsaw School of Economics, Poland

¹ SGH – Szkoła Główna Handlowa, Polska

² Polish Association of Regional Development Funds, Poland

² Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju, Polska

Citation:

Radło, M.-J., Ignor, M., Sum, K. (2024). Regional development funds: creation rationale and models of operation / Regionalne fundusze rozwoju: przesłanki tworzenia i modele działania. *Economic and Regional Studies*, 17(1), 1-20. <https://doi.org/10.2478/ers-2024-0001>

ORIGINAL ARTICLE

JEL code: G23, G28, R10, R11

Submitted:
November 2023

Accepted:
January 2024

Tables: 2
Figures: 0
References: 23

ORYGINALNY ARTYKUŁ NAUKOWY

Klasyfikacja JEL: G23, G28, R10,
R11

Zgłoszony:
listopad 2023

Zaakceptowany:
styczeń 2023

Tabele: 2
Rysunki: 0
Literatura: 23

Abstract

Subject and purpose of work: The purpose of the article is to present the creation of Regional Development Funds (Regionalne Fundusze Rozwoju - RFR) in Poland, their organisational models and factors influencing their development and choice of model. The research is also focused on the analysis of the variety of RFRs and their sources.

Materials and methods: The research collects and presents data on RFRs operating in Poland, and analyses these data in the context of selected legal and administrative conditions.

Results: The analysis showed significant variation among RFRs in terms of functional/organisational models and scale of operation. The choice of an operating model for an RDF is influenced by factors such as the maturity of regional financial markets, the amount of RDF funds and the types of financial instruments offered.

Conclusions: The study highlights the development of the financial market segment working with local authorities and businesses over the past decade. It draws attention to an increasing importance of financial instruments and institutions in development policies implemented by voivodeship governments.

Keywords: regional development, financial instruments, Regional Development Funds, regional financial institutions

Streszczenie

Przedmiot i cel pracy: Artykuł ma na celu przedstawienie tworzenia Regionalnych Funduszy Rozwoju (RFR) w Polsce, ich modeli organizacyjnych oraz czynników wpływających na ich rozwój i wybór modelu. Badanie skupia się także na analizie różnorodności RFR i ich źródeł.

Materiały i metody: Badanie zbiera i przedstawia dane dotyczące RFR funkcjonujące w Polsce, oraz analizuje te dane w kontekście wybranych uwarunkowań prawnych i administracyjnych.

Wyniki: Analiza wykazała znaczące zróżnicowanie RFR pod względem modeli funkcjonalno-organizacyjnych i skali działania. Na wybór modelu działania RFR wpływają takie czynniki, jak dojrzałość regionalnych rynków finansowych, wielkość funduszy RFR oraz rodzaje oferowanych instrumentów finansowych.

Address for correspondence / Adres korespondencyjny: dr hab. Mariusz-Jan Radło (ORCID 0000-0001-7756-1613; e-mail: mjrado@sgh.waw.pl); Katedra Globalnych Współzależności Gospodarczych, SGH – Szkoła Główna Handlowa, Al. Niepodległości 162, 02-554, Warszawa, Polska; Marek Ignor (e-mail: m.ignor@osrfr.org); Zarząd Stowarzyszenia, Ogólnopolskie Stowarzyszenie Regionalnych Funduszy Rozwoju; dr Katarzyna Sum (ORCID: 0000-0001-6091-1269; e-mail: ksum@sgh.waw.pl); Katedra Finansów Międzynarodowych, SGH – Szkoła Główna Handlowa, Al. Niepodległości 162, 02-554, Warszawa, Polska;

Journal included in: AgEcon Search; AGRO; Arianta; Baidu Scholar; BazEkon; Cabell's Journalytics; CABI; CNKI Scholar; CNPIEC – cnpLINKer; Dimensions; DOAJ; EBSCO; ERIH PLUS; ExLibris; Google Scholar; Index Copernicus International; J-Gate; JournalTOCs; KESLI-NDSL; MIA; MyScienceWork; Naver Academic; Naviga (Softweco); Polish Ministry of Science and Higher Education; QOAM; ReadCube, Research Papers in Economics (RePEc); SCILIT; Scite; Semantic Scholar; Sherpa/RoMEO; TDNet; Ulrich's Periodicals Directory/ulrichsweb; WanFang Data; WorldCat (OCLC); X-MOL

Copyright: © 2024, Mariusz-Jan Radło, Marek Ignor, Katarzyna Sum. **Publisher:** John Paul II University in Białá Podlaska, Poland.

Wnioski: Badanie podkreśla rozwój segmentu rynku finansowego współpracującego z instytucjami samorządowymi i przedsiębiorstwami w ciągu ostatniej dekady. Zwraca uwagę na rosnącą rolę instrumentów i instytucji finansowych w politykach rozwojowych realizowanych przez samorządy województw.

Słowa kluczowe: rozwój regionalny, instrumenty finansowe, Regionalne Fundusze Rozwoju (RFR), regionalne instytucje finansowe

Introduction

A dynamic two-tier system of financial institutions supporting regional development has developed in Poland in recent years. The system comprises institutions operating at both national and regional level, creating a hybrid structure of cooperation and competition. Institutions such as Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) and the Polish Development Fund (Polski Fundusz Rozwoju – PFR) operate at the national level, while Regional Development Funds (RFRs) owned by voivodeship governments attract attention at regional level.

The genesis of the RDF stems from the need to effectively manage the funds returning from the financial instruments obtained under the Regional Operational Programmes (ROP), as well as the legal changes introduced in 2017. The latter made it possible for voivodeship governments to set up RFRs as limited liability or joint-stock companies focused on regional development in the broadest sense, including economic, social, educational, environmental, scientific and cultural aspects.

The operation of RFRs, although included in the Act on Voivodeship Government, was not described in detail by the legislature, which provided the impetus for the emergence of a variety of operating models, depending on the needs and conditions in each voivodeship. In addition, the National Strategy for Regional Development 2030 adopted in 2019 pointed out the key role of the RFRs in the development of an effective funding system for regional policy, highlighting their importance in integrating resources and coordinating repayable support.

The purpose of this article is to fill the gap in the research on the RFRs in Poland by synthesising the basic data on RFRs operating on the market and to conduct a preliminary analysis of their operating models and determinants of development. The variety of RFRs and its sources was also identified in the article.

The research whose results are presented in this article was conducted as part of the Gospostrateg Mazovia 2.0 project financed from the grant of the National Centre for Research and Development (Gospostrateg1/388207/9/NCBR/2018).

Wstęp

W ostatnich latach w Polsce rozwinął się dynamiczny i dwupoziomowy system instytucji finansowych wspierających rozwój regionalny. System ten obejmuje instytucje działające zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym, tworzące hybrydową strukturę współpracy i konkurencji. Na poziomie krajowym działają takie instytucje jak Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) i Polski Fundusz Rozwoju (PFR), natomiast na poziomie regionalnym uwagę przyciągają Regionalne Fundusze Rozwoju (RFR), stanowiące własność samorządów województw.

Geneza RFR wynika z potrzeby efektywnego zagospodarowania środków powracających z instrumentów finansowych z Regionalnych Programów Operacyjnych (RPO), a także ze zmian prawnych wprowadzonych w 2017 roku. Te ostatnie umożliwiły samorządom województw tworzenie RFR jako spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, z zadaniami skupionymi na szeroko rozumianym rozwoju regionalnym, obejmującym aspekty gospodarcze, społeczne, edukacyjne, środowiskowe, naukowe i kulturalne.

Działalność RFR, choć ujęta w ramach Ustawy o samorządzie województwa, nie została szczegółowo opisana przez ustawodawcę, co stanowiło impuls do powstania różnorodnych modeli ich funkcjonowania w zależności od potrzeb i warunków panujących w poszczególnych województwach. Ponadto, przyjęta w 2019 roku Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2030 wskazała na kluczową rolę RFR w tworzeniu efektywnego systemu finansowania polityki regionalnej, podkreślając ich znaczenie w integracji zasobów i koordynacji wsparcia zwrotnego.

Celem niniejszego artykułu jest wypełnienie luki badawczej dotyczącej RFR w Polsce, poprzez syntetyczne przedstawienie podstawowych danych dotyczących RFR funkcjonujących na rynku oraz dokonanie wstępnej analizy ich modeli działania oraz determinant rozwoju. W artykule wskazano także różnorodność RFR i jej źródła.

Badania, których wyniki zaprezentowane są w tym artykule przeprowadzono w ramach projektu Gospostrateg Mazovia 2.0 finansowanego z grantu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju (Gospostrateg1/388207/9/NCBR/2018).

Formal and legal prerequisites for the creation of Regional Development Funds

As mentioned in the introduction, Poland currently has a two-tier, hybrid system of financial institutions supporting regional development that are present at national and regional levels. Such institutions both cooperate and compete with one another. At national level, these institutions are BGK (Bank Gospodarstwa Krajowego) and PFR (Polski Fundusz Rozwoju) owned by the State Treasury and BGK. The activities of these institutions are described in detail in the Act on the system of development institutions (Dz. U. of 2022, item 2183 as amended). At the regional level, it is important to note the operation of the Regional Development Funds owned by the governments of voivodeships. The creation of RFRs resulted from the need for the voivodeship governments to manage the funds returning from the financial instruments under the ROPs of the 2007-2013 budget perspective, and the process was further stimulated by the legal changes made on 7 July 2017 (Dz. U. item 1475) when a provision was introduced to the Act on Voivodeship Government (Dz. U. 1998 No. 91 item 576) that, in order to implement a number of activities defined in the Act, a voivodeship may establish a regional development fund in the form of a limited liability company or a joint stock company. The described activities include the creation of conditions for economic development, infrastructure development, fundraising, education, ecology, science, culture, regional promotion and social integration. These tasks are aimed at sustainable development, innovation, protection of cultural heritage and tackling social exclusion.

The activity of Regional Development Funds in Polish regional policy, although not described in detail by the legislature, is highlighted in the National Strategy for Regional Development 2030 (Resolution No. 102 of the Council of Ministers of 17 September 2019). According to that Strategy, RFRs created by voivodeship governments are designed to integrate resources and coordinate repayable support in the regions. They cooperate with Bank Gospodarstwa Krajowego when it comes to offering support including repayable aid, financial instruments, public-private partnership and the issue of bonds.

The possibility for local governments to set up RFRs in the absence of more detailed regulations on their operation resulted in the process of their establishment being largely bottom-up, with their creation in a voivodeship depending on the political will of the voivodeship boards. As a result, the paths leading to the creation of RFRs, the forms in which

Przesłanki formalno-prawne tworzenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

Jak wspomniano we wstępie, w Polsce funkcjonuje obecnie dwupoziomowy, hybrydowy system instytucji finansowych wspierających rozwój regionalny, obecnych na poziomie krajowym i regionalnym. Instytucje te zarówno współpracują, jak i konkurują ze sobą. Na poziomie krajowym instytucjami tymi są BGK i PFR, którego właścicielem jest skarbiec państwa i BGK. Działanie tych instytucji szczegółowo opisane zostało w Ustawie o systemie instytucji rozwoju (Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 z późn. zm.). Natomiast na poziomie regionalnym odnotować należy działanie Regionalnych Funduszy Rozwoju, których właścicielami są samorządy województw. Powstanie RFR wynikało z potrzeby zagospodarowania przez samorządy województw środków powracających z instrumentów finansowych z RPO perspektywy budżetowej 2007-2013, a dodatkowo stymulowały ten proces zmiany prawne dokonane 7 lipca 2017 roku (Dz. U. poz. 1475), kiedy do Ustawy o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576), wprowadzono zapis, że województwo może, w celu realizacji szeregu zdefiniowanych w tej ustawie działań, utworzyć regionalny fundusz rozwoju w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością albo spółki akcyjnej. Opisane działania obejmują tworzenie warunków dla rozwoju gospodarczego, rozbudowę infrastruktury, pozyskiwanie funduszy, edukację, ekologię, naukę, kulturę, promocję regionu i integrację społeczną. Zadania te mają na celu zrównoważony rozwój, innowacje, ochronę dziedzictwa kulturowego i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu.

Działalność Regionalnych Funduszy Rozwoju w polskiej polityce regionalnej, choć nie opisana szczegółowo przez ustawodawcę, została podkreślona w Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030 (Uchwała Nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r.). Zgodnie z nią, RFR, tworzone przez samorządy województw, mają za zadanie integrację zasobów i koordynację wsparcia zwrotnego w regionach. Współpracują z Bankiem Gospodarstwa Krajowego w zakresie udzielania wsparcia, w tym pomocy zwrotnej, instrumentów finansowych, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz emisji obligacji.

Możliwość tworzenia RFR przez samorządy przy braku bardziej szczegółowych regulacji odnośnie ich działalności zaowocowała tym, że proces ich powstawania w dużym stopniu miał charakter oddolny, a ich powołanie w danym województwie zależało od woli politycznej zarządów województw. W efekcie, różne były też ścieżki tworzenia RFR, formy powierzenia im środków, modele działania tych instytucji czy wartość środków jakie im powierzono.

they were entrusted with resources, the models in which these institutions operated and the value of the resources they were entrusted with also varied. At the time of writing, there were 13 Regional Development Funds operating in Poland in as many voivodeships, one was in the process of being created (Mazowieckie) and two voivodeships were only considering the possibility of creating RFRs (Lubuskie and Warmińsko-Mazurskie).

RDF role in the financing of regional development in the light of previous research

Regional Development Funds are a specific type of financial institutions, as their mission is to finance development policy objectives. As Xu et al., (2021) point out, there is no single term by which these institutions are referred to. Terms such as development banks, policy banks, development financing institutions, promotional banks and public investment corporations are commonly used. Such institutions are usually owned by public institutions, including regional authorities (Brei, Schclarek, 2018). All institutions of this type are mission-driven organizations and use financial instruments to carry out public tasks on behalf of governments. Griffith-Jones et al., (2018) indicate that the mission of such institutions can include supporting innovation, entrepreneurship and key new sectors such as renewable energy and financial inclusion.

The creation of RFRs can also be analysed in the context of institutional adaptation to the implementation of the EU cohesion policy, which results from the fact that the implementation of financial instruments requires specific administrative and institutional capacities. This need was pointed out by Wishlade, Michie (2017) who wrote that the implementation of EU cohesion policy through financial instruments requires the creation of framework conditions which may vary depending on the country and the area of intervention, with regional or national banking networks being necessary for some types of financial instruments while specialised fund managers are essential for others. The need to create such specific capacity in regions was also pointed out by Vázquez-Barquero, Rodríguez-Cohard (2016) who stressed that institutions that facilitate innovation, leading to the diversification of production activities and market access, are a key element in the pursuit of endogenous regional development.

While the literature on various development finance institutions worldwide is quite abundant, the Regional Development Funds themselves, which have been created in Poland in recent years, have not

W momencie przygotowywania tego artykułu działało w Polsce 13 Regionalnych Funduszy Rozwoju w tyłuż województwach, jeden był w trakcie tworzenia (mazowiecki), a dwóch województwach rozważane były dopiero możliwości ich powołania (lubuskie i warmińsko-mazurskie).

Rola RFR w finansowaniu rozwoju regionalnego w świetle dotychczasowych badań

Regionalne Fundusze Rozwoju zaliczyć należy do specyficznego rodzaju instytucji finansowych, gdyż ich misją jest finansowanie celów polityki rozwoju. Jak wskazują Xu i in., (2021) nie ma jednego terminu, jakim instytucje te są określane. Powszechnie używane są takie terminy jak: banki rozwoju (development banks), banki polityki (policy banks), instytucje finansowania rozwoju (development financing institutions), banki promocyjne (promotional banks) czy korporacje inwestycji publicznych (public investment corporations). Właścicielami takich instytucji są zwykle instytucje publiczne, w tym też władze regionalne (Brei, Schclarek, 2018). Wszystkie tego typu instytucje cechują się tym, że mają swoją misję (mission-driven institutions) i używają instrumentów finansowych do realizacji zadań publicznych na zlecenie rządów. Griffith-Jones i in., (2018) wskazują, że misja takich instytucji może obejmować m.in. wspieranie innowacji, przedsiębiorczości oraz kluczowych nowych sektorów, takich jak energia odnawialna i włączenie finansowe.

Powstanie RFR można analizować też w kontekście dostosowania instytucjonalnego do wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej, co wynika z tego, że wdrażanie instrumentów finansowych wymaga specyficznych zdolności administracyjnych i instytucjonalnych. Na taką konieczność wskazywali Wishlade, Michie (2017) pisząc, że realizacja polityki spójności UE za pośrednictwem instrumentów finansowych wymaga tworzenia warunków ramowych, które mogą być zróżnicowane, w zależności od kraju i obszaru interwencji, w tym dla niektórych typów instrumentów finansowych niezbędne są regionalne lub ogólnokrajowe sieci bankowe, podczas gdy dla innych kluczowi są wyspecjalizowani menedżerowie funduszy. Na konieczność tworzenia takich specyficznych zdolności w regionach wskazali także Vázquez-Barquero, Rodríguez-Cohard (2016), podkreślając, że kluczowym elementem dążenie do endogenicznego rozwoju regionów są instytucje ułatwiające wprowadzanie innowacji, które prowadzą

yet been subjected to much analysis. One of the first works to look at the role of regional development funds as institutions managing resources from repayable instruments implemented under selected regional operational programmes was an article by Pronobis (2018) in which the author analysed the degree of preparation of the national institutional system for the takeover of tasks related to the new stream of development resources that remained in the regions as a result of the decision on the implementation of financial engineering instruments (the proper name, which currently refers to financial instruments) between 2007 and 2013. It is worth pointing out that the challenges of financial instruments and dedicated funds had already been considered much earlier, in particular the issue of the local authority entrusting the management of these funds to a specialised body, as discussed in 2010 (Korenik, 2010).

Subsequent years have brought publications relating to the RDF that belong to the mainstream of legal and administrative literature. Particularly noteworthy among them is the article by Kowalski (2019), assessing the permissibility of creating regional development funds, the legal framework governing their operation and barriers to development. Regional Development Funds have also been mentioned in other works in this area. A noteworthy article by Stec (2019) points out the need for taking a broader view of local government business activities and broadening the meaning of public utility in this context, as well as the wider use of commercial companies by local governments to fulfil their tasks. The funds are also mentioned by Srokosz (2020) when analysing attempts to reactivate municipal savings banks in Poland after 1989 and by Augustyniak (2020) in the context of local government response to Covid-19.

Also noteworthy is an unpublished doctoral dissertation by Ignor (2022) devoted entirely to Regional Development Funds, as well as studies, also unpublished, by Radło, Ignor 2021 and Radło, Ignor, Sum (2021), written as part of the Gospostrateg Mazovia 2.0 project for the Mazovian Voivodeship Board. These were focused on analyses of the possibilities of setting up a Regional Development Fund in the Mazowieckie Voivodeship, including analyses of the institutional arrangements in the RDF and forms of their creation, etc. Recent studies on RFRs include the article by Sum, Radło, Mackiewicz (2023), where the authors discussed the emergence of RFRs using the theory of multi-level governance in EU and Polish regional policies. Also noteworthy is the monograph by Radło, Sum (2023), where the authors pointed out the similarity of the Polish two-tier system of financial institutions

do dywersyfikacji działań produkcyjnych i dostępu do rynku.

O ile literatura dotycząca różnych instytucji finansowania rozwoju w świecie jest dość obfita, o tyle same Regionalne Fundusze Rozwoju, które powstały w Polsce w ostatnich latach nie były jeszcze przedmiotem zbyt wielu analiz. Jedną z pierwszych prac wskazujących na rolę regionalnych funduszy rozwoju, jako instytucji zagospodarowujących środki z instrumentów zwrotnych wdrażanych w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych był artykuł Pronobis (2018), w którym autorka analizowała stopień przygotowania krajowego systemu instytucjonalnego do przejęcia zadań związanych z nowym strumieniem środków rozwojowych, które pozostały w regionach w wyniku decyzji o wdrażaniu instrumentów inżynierii finansowej (nazwa własna, która aktualnie odnosi się do sformułowania instrumenty finansowe) w okresie 2007-2013. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że już dużo wcześniej rozpatrywano wyzwania związane instrumentami finansowymi i przeznaczonymi na ten typ finansowania funduszami, a w szczególności problematykę powierzenia przez samorząd tych środków w zarządzanie wyspecjalizowanemu podmiotowi o czym pisała w 2010 roku (Korenik, 2010).

Kolejne lata przyniosły publikacje odnoszące się do RFR, które wpisują się w nurt literatury prawniczej i administracyjnej. Wśród nich na szczególną uwagę zasługują artykuł Kowalskiego (2019), który dokonał oceny dopuszczalności tworzenia regionalnych funduszy rozwoju, oceny ram prawnych regulujących zasady ich funkcjonowania i barier rozwoju. Regionalne Fundusze Rozwoju wzmiankowane były także w innych pracach z tego nurtu. Warto w tym miejscu odnotować artykuł Steca (2019) wskazujący na potrzebę szerszego spojrzenia na samorządową działalność gospodarczą i poszerzanie w tym kontekście znaczenia użyteczności publicznej oraz szerszego wykorzystywania przez samorządy spółek handlowych dla realizacji ich zadań. O funduszach tych wzmiankuje także Srokosz (2020) przy okazji analizy prób reaktywowania komunalnych kas oszczędności w Polsce po 1989 roku czy Augustyniak (2020) w kontekście działań podejmowanych w samorządach w reakcji na Covid-19.

Na uwagę zasługuje także, nieopublikowana rozprawa doktorska autorstwa Ignora (2022) poświęcona w całości Regionalnym Funduszom Rozwoju, a także – również niepublikowane opracowania – Radło i Ignora 2021 oraz Radło, Ignora i Sum (2021) – powstałe w ramach projektu Gospostrateg Mazovia 2.0 dla Zarządu Województwa Mazowieckiego. Były one poświęcone analizom możliwości powołania Regionalnego Funduszu Rozwoju w województwie

supporting economic development to the German system of development banks. They also pointed out that the much smaller scale of RDF operations explains why regional financial institutions in Poland are not regional banks but rather funds operating as commercial companies. Finally, it is also worth mentioning the newly published monograph by Korenik and Ignor (2024) on regional financial systems in the Polish economy and the role of RFR in these systems.

To sum up the above review of the literature on Regional Development Funds, it should first be pointed out that there are relatively few publications devoted to them, with legal and administrative studies predominating. However, the literature lacks any in-depth analyses of how RFRs are set up and the discussion of the institutional arrangements for their operation, especially with regard to their operating models and the determinants of their selection, the diversity of RFRs in terms of the resources they are entrusted with or the forms in which they are entrusted with resources. Filling the research gap described above is the primary objective of this article.

Materials and methods

The analyses the results of which are presented in this article relate to all the Regional Development Funds created so far, which are currently operating in 13 provinces as of mid-2023. This study used material made available by the Regional Development Funds, either directly in the form of documents or information provided during individual in-depth interviews, as well as information provided through the Polish Association of Regional Development Funds. Key research questions that the authors of this study attempted to answer:

- What is the role of Regional Development Funds in regional policies?
- How were Regional Development Funds created?
- What is the financial potential of Regional Development Funds?

mazowieckim, w tym analizom rozwiązań instytucjonalnych w RFR, formom ich tworzenia itp. Wśród najnowszych opracowań dotyczących RFR wymienić należy artykuł Sum, Radło, Mackiewicz (2023), w którym autorzy omawiają powstanie RFR posiłkując się teorią zarządzania wielopoziomowego w unijnej i polskiej polityce regionalnej. Na uwagę zasługuje także monografia Radło i Sum (2023), której autorzy wskazują na podobieństwo polskiego dwupoziomowego systemu instytucji finansowych wspierających rozwój gospodarczy do niemieckiego systemu banków rozwojowych. Wskazują przy tym, że znacznie mniejsza skala działania RFR tłumaczy, dlaczego regionalne instytucje finansowe w Polsce nie są bankami regionalnymi, ale funduszami działającymi jako spółki prawa handlowego. Na koniec warto też wspomnieć o nowo wydanej monografii autorstwa Korenik i Ignora (2024) poświęconej regionalnym systemom finansowym w polskiej gospodarce i roli RFR w tych systemach.

Podsumowując powyższy przegląd literatury dotyczącej Regionalnych Funduszy Rozwoju wskazać należy przede wszystkim, że publikacje im poświęcone są stosunkowo nieliczne, a wśród nich dominują opracowania z zakresu prawa i administracji. W literaturze przedmiotu brakuje natomiast pogłębionych analiz sposobów powoływania RFR czy omówienia rozwiązań instytucjonalnych w zakresie ich funkcjonowania, w szczególności odnośnie modeli ich działania i determinant ich wyboru, różnorodność RFR pod względem środków jakie im powierzonych czy wreszcie form powierzenia środków. Wypełnieniu tak opisanej luki badawczej jest podstawowym celem niniejszego artykułu.

Materiały i metody

Analizy, których wyniki zaprezentowano w tym artykule dotyczą wszystkich powołanych dotychczas Regionalnych Funduszy Rozwoju, które działają obecnie w 13 województwach, według stanu na połowę roku 2023. W badaniu niniejszym wykorzystano materiały udostępnione przez Regionalne Fundusze Rozwoju, bezpośrednio w formie dokumentów lub informacji przekazanych w trakcie indywidualnych wywiadów pogłębionych, a także za informację przekazane za pośrednictwem Ogólnopolskiego Stowarzyszenia Regionalnych Funduszy Rozwoju. Kluczowe pytania badawcze, na które autorzy tego opracowania starali się odpowiedzieć to:

- Jaka jest rola Regionalnych Funduszy Rozwoju w polityce regionów?
- W jaki sposób powstawały Regionalne Fundusze Rozwoju?

- What are the operating models of the Regional Development Funds and the determinants of their selection?

- Jaki jest potencjał finansowy Regionalnych Funduszy Rozwoju?
- Jakie są modele działania Regionalnych Funduszy rozwoju i jakie są determinanty ich wyboru?

Regional Development Fund creation process

The Polish system of regional development financing based on Regional Development Funds is evolving rapidly and its development is largely bottom-up. However, there are currently no developed uniform solutions or standards for the creation and operation of RFRs. This is due to the historical circumstances regarding the planning and implementation of financial instruments, as well as the current legal, organisational, financial and functional status in a given region.

Increased importance of refundable financing in development policy

One factor that has significantly contributed to the emergence of Regional Development Funds in Poland has been the accumulation of funds returned from EU programmes such as the JEREMIE Initiative and JESSICA, as well as others implemented in repayable form under Regional Operational Programmes. Thanks to such funds, Regional Development Funds created in 13 voivodeships manage the resources worth approximately PLN 4 billion coming from the 2007-2013 financial perspective. As a result of the Funds having been entrusted with resources returning from the 2014-2020 financial perspective, this amount may increase to approximately PLN 12 billion in the coming years. The main task of the Funds is to implement the objectives of the regional development policy by offering financial instruments such as loans, guarantees and warranties, as well as by making equity and quasi-equity investments. The increased interest of local governments in the use of repayable financing in their development policies is due, among other things, to the fact that this type of financing makes it possible to accumulate capital in the regions and that the invested and returning funds are used repeatedly. However, this change is driven not only by the awareness of the benefits offered by the use of repayable financing but also by changes in EU policies, where this type of public intervention is an increasingly preferred option. This is reflected in EU programmes as well as in many national programmes, e.g. as pointed out by Chraska and Kasprzyk (2021) Ignor, (2022) and by Sum, Radło and Mackiewicz (2023).

Proces tworzenia Regionalnych Funduszy Rozwoju

System finansowania rozwoju regionalnego w Polsce w oparciu o Regionalne Fundusze Rozwoju podlega szybkiej ewolucji, a jego rozwój ma w dużej mierze charakter oddolny. Jednocześnie nie ma obecnie wypracowanych, jednolitych rozwiązań czy standardów tworzenia i działania RFR. Składają się na to uwarunkowania historyczne dotyczące planowania i wdrażania instrumentów finansowych, a także aktualny stan prawny, organizacyjny, finansowy i funkcjonalny w danym regionie.

Wzrost znaczenia finansowania zwrotnego w polityce rozwoju

Czynnikiem, który znacząco przyczynił się do powstania Regionalnych Funduszy Rozwoju w Polsce była akumulacja środków zwracanych z programów unijnych, takich jak Inicjatywa JEREMIE i JESSICA, jak i innych realizowanych w formie zwrotnej w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych. Dzięki nim powstałe w 13 województwach Regionalne Fundusze Rozwoju zarządzają środkami w wysokości około 4 mld zł pochodzących jeszcze z perspektywy finansowej 2007-2013. W najbliższych latach, w wyniku powierzenia Funduszom środków powracających z perspektywy finansowej 2014-2020 kwota ta może wzrosnąć do około 12 mld zł. Głównym zadaniem Funduszy jest realizacja celów regionalnej polityki rozwoju poprzez oferowanie instrumentów finansowych, m.in. pożyczek, gwarancji i poręczeń oraz prowadzenie inwestycji kapitałowych i quasi-kapitałowych. Wzrost zainteresowania samorządów wykorzystaniem finansowania zwrotnego w realizowanej przez nie polityce rozwoju wynika między innymi z tego, że ten rodzaj finansowania pozwala akumulować kapitał w regionach, a zainwestowane i powracające środki są wielokrotnie wykorzystywane. Czynnikiem stymulującym te zmiany jest jednak nie tylko świadomość korzyści jakie daje stosowanie finansowania zwrotnego, ale też zmiany w politykach UE, w której ten typ prowadzenia interwencji publicznej stanowi coraz bardziej preferowaną opcję. Ma to swoje odzwierciedlenie w programach unijnych, ale także w wielu programach krajowych na co zwracają uwagę m.in. Chraska, Kasprzyk (2021) Ignor, (2022) czy Sum, Radło i Mackiewicz (2023).

Regional Development Funds – basic data and establishment chronology

A summary of the data on the Regional Development Funds that have been established to date is contained in Table 1. An analysis of the data presented therein shows that the first Regional Development Funds were created relatively recently, i.e. in 2015 and 2016, before the regulatory changes of 2017 mentioned in the introduction. However, the accumulated experience and knowledge of the implementation of financial instruments in the RFRs and Marshal Offices dates back to the 2007-2013 perspective, when financial instruments began to be used on a wider scale in pursuit of regional development policy objectives. It is worth pointing out that one of the key tasks of an RDF is to remove barriers to accessing capital. The basic characteristic of these institutions is that they support regional development policy and, by definition, this activity should complement what the financial sector and national programmes offer and act as a certain supplement to the financial system, including by filling the financing gap. This assumption regarding the role of RFRs follows directly from the tasks assigned to financial instruments in EU policies, as indicated by Bode (2015), Pluskota (2018) and fi-compass (2022).

Regionalne Fundusze Rozwoju – podstawowe dane i chronologia powstawania

Zestawienie danych o powstałych dotychczas Regionalnych Funduszach Rozwoju zaprezentowano w Tabeli 1. Z analizy danych w niej zaprezentowanych wynika, że pierwsze Regionalne Fundusze Rozwoju zaczęły powstawać stosunkowo niedawno, bo w latach 2015 i 2016, a więc przed zmianami regulacyjnymi z roku 2017, o których pisano na wstępie. Skumulowane w RFR i Urzędach Marszałkowskich doświadczenie oraz wiedza w zakresie wdrażania instrumentów finansowych sięga jednak jeszcze perspektywy 2007-2013, kiedy zaczęto na szerszą skalę wykorzystywać instrumenty finansowe w realizacji celów polityki rozwoju regionów. W tym miejscu wskazać należy, że jednym z kluczowych zadań RFR jest likwidowanie barier w dostępie do kapitału. Podstawową cechą tych instytucji jest wspieranie polityki rozwoju regionu, a działalność ta z założenia powinna być komplementarna względem oferty sektora finansowego i programów krajowych, stanowiąc swoiste uzupełnienie systemu finansowego, w tym przez wypełnienie luki finansowej. Takie założenie odnośnie roli RFR wprost wynika z zadań jakie przypisywane są do instrumentów finansowych w politykach UE, na co wskazują Bode (2015), Pluskota (2018) czy fi-compass (2022).

Table 1. Summary of solutions adopted in voivodeships where Regional Development Funds operate

Tabela 1. Zestawienie rozwiązań przyjętych w województwach, w których funkcjonują Regionalne Fundusze Rozwoju

Legal basis for RDF creation, method and year of creation and the legal and organisational structure / Podstawa prawna utworzenia RFR, sposób i rok jego utworzenia oraz formuła organizacyjno-prawna.	Entrusted equity value Form of entrustment Source of resources / Wartość powierzonego kapitału Forma powierzenia środków Źródło pochodzenia środków	Implementation model / Model wdrażania
Dolnośląski Fundusz Rozwoju sp. z o. o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Transformation (in 2015) into a Regional Development Fund (hereinafter: RDF) of Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Pożyczki Sp. z o.o. established in 2012 as a loan fund. 100% share held by the voivodeship government (hereinafter: VG) Equity: PLN 7,005,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Przekształcenie w 2015 r. w Regionalny Fundusz Rozwoju (dalej RFR) spółki Dolnośląski Fundusz Gospodarczy Pożyczki Sp. z o.o. utworzonej w 2012 r. będącej funduszem pożyczkowym. Udział: 100% samorząd województwa (dalej SW) Kapitał zakładowy: 7.005.000 zł	Value of capital: PLN 402,630,000 Post-JEREMIE Form of entrustment: Contributions to the special-purpose reserve Source of resources: ROP 2007-2013 financial instruments / Wartość kapitału: 402.630.000 zł post-JEREMIE Forma powierzenia: Dopłaty na kapitał rezerwowy o celowym charakterze Źródło pochodzenia środków: Instrumenty Finansowe RPO 2007-2013	Indirect / Pośredni

Kujawsko-Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o. o.		
<p>Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act.</p> <p>Separation (in 2016) of an organised part of the company from Kujawsko-Pomorski Fundusz Pożyczkowy sp. z o.o. and its contribution to a newly established company.</p> <p>100% share held by VG</p> <p>Equity: PLN 500,000 /</p> <p>Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych.</p> <p>Wydzielenie w 2016 r. zorganizowanej części przedsiębiorstwa z Kujawsko-Pomorskiego Funduszu Pożyczkowego Sp. z o.o. i wniesienie do nowo utworzonej spółki.</p> <p>Udział: 100% SW</p> <p>Kapitał zakładowy: 500 000 zł</p>	<p>Value of capital: PLN 622,000,000</p> <p>Including:</p> <p>1) IZ ROP 2007-2013: PLN 185,000,000</p> <p>2) IZ ROP 2014-2020: PLN 437,000,000</p> <p>Form of entrustment: Entrustment agreement 2017</p> <p>Source of resources: ROP 2007-2013 and ROP 2014-2020 financial instruments /</p> <p>Wartość kapitału: 622.000.000 zł</p> <p>w tym:</p> <p>1) IZ RPO 2007-2013: 185.000.000 zł</p> <p>2) IZ RPO 2014-2020: 437.000.000 zł</p> <p>Forma powierzenia: Umowa powierzenia 2017 r.</p> <p>Źródło pochodzenia środków: Instrumenty finansowe RPO 2007-2013 i RPO 2014-2020</p>	Mixed / Mieszany
Podkarpacki Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
<p>Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act.</p> <p>Establishment of a new company in 2017.</p> <p>100% share held by VG</p> <p>Equity: PLN 5,505,000 /</p> <p>Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych.</p> <p>Utworzenie w 2017 r. nowej spółki.</p> <p>Udział: 100% SW</p> <p>Kapitał zakładowy: 5.505.000 zł</p>	<p>Value of capital: PLN 120,000,000</p> <p>Form of entrustment: Entrustment agreement 2017</p> <p>Source of resources: ROP 2007-2013 financial instruments /</p> <p>Wartość kapitału: 120.000.000 zł</p> <p>Forma powierzenia: Umowa powierzenia 2017 r.</p> <p>Źródło pochodzenia środków: Instrumenty finansowe RPO 2007-2013</p>	Direct / Bezpośredni
Pomorski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
<p>Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act.</p> <p>Transformation (in 2015) into a RDF of a company established in 2006.</p> <p>100% share held by VG</p> <p>Equity: PLN 2,864,550 /</p> <p>Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych.</p> <p>Przekształcenie w 2015 r. w RFR spółki założonej w 2006 r.</p> <p>Udział: 100% SW</p> <p>Kapitał zakładowy: 2.864.550 zł</p>	<p>Value of capital: PLN 523,000,000</p> <p>Including:</p> <p>IZ ROP 2007-2013</p> <p>Post-JESSICA: PLN 236,000,000</p> <p>Post-JEREMIE: PLN 287,000,000</p> <p>Form: Entrustment agreement 2016</p> <p>Financial instruments: ROP 2007-2013 /</p> <p>Wartość kapitału: 523.000.000 zł</p> <p>w tym:</p> <p>IZ RPO 2007-2013</p> <p>post-JESSICA: 236.000.000 zł</p> <p>post-JEREMIE: 287.000.000 zł</p> <p>Forma: Umowa powierzenia 2016 r.</p> <p>IF: RPO 2007-2013</p>	Mixed / Mieszany
Wielkopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
<p>Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act.</p> <p>Establishment of a new company in 2016 by Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A.</p> <p>100% share held by VG</p> <p>Equity: PLN 150,000 /</p> <p>Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych.</p> <p>Utworzenie w 2016 r. nowej spółki przez Fundusz Rozwoju i Promocji Województwa Wielkopolskiego S.A..</p> <p>Udział: 100% SW</p> <p>Kapitał zakładowy: 150.000 zł</p>	<p>Value of capital: PLN 892,161,000</p> <p>Including:</p> <p>IZ ROP 2007-2013</p> <p>Post-JESSICA: PLN 331,568,000</p> <p>Post-JEREMIE: PLN 560,593,000</p> <p>Form: Entrustment agreement 2017</p> <p>Financial instruments: ROP 2007-2013 /</p> <p>Wartość kapitału: 892.161.000 zł</p> <p>w tym:</p> <p>IZ RPO 2007-2013</p> <p>post-JESSICA: 331.568.000 zł</p> <p>post-JEREMIE: 560.593.000 zł</p> <p>Forma: Umowa powierzenia 2017 r.</p> <p>IF: RPO 2007-2013</p>	Mixed / Mieszany

Zachodniopomorska Agencja Rozwoju Regionalnego S.A.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. In the company established in 2001, the activities corresponding to the RDF were separated and, on the basis of the entrustment agreement, an organisational transformation took place in 2017. Share: 100% VG Equity: PLN 6,977,460 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. W spółce powstałej w 2001 r., została wydzielona działalność odpowiadająca założeniom RFR i na bazie umowy powierzenia nastąpiło swoiste przekształcenie organizacyjne miało to miejsce w roku 2017. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 6.977.460 zł	Value of capital: PLN 428,000,000 Including: IZ ROP 2007-2013 Post-JESSICA: PLN 148,000,000 Post-JEREMIE: PLN 280,000,000 Form: Entrustment agreement 2017 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 428.000.000 zł w tym: IZ RPO 2007-2013 post-JESSICA: 148.000.000 zł post-JEREMIE: 280.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2017 r. IF: RPO 2007-2013	Mixed / Mieszany
Małopolski Fundusz Rozwoju Sp. z o. o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Establishment of a new company in 2017. Share: 100% VG Equity: PLN 1,000,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Utworzenie w 2017 r. nowej spółki. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 1.000.000 zł	Value of capital: PLN 170,000,000 Form: Entrustment agreement 2018 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 170.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2018 r. IF: RPO 2007-2013	Mixed / Mieszany
Śląski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Establishment of a new company in 2020. Share: 100% VG Equity: PLN 1,000,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Utworzenie w 2020 r. nowej spółki. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 1.000.000 zł	Value of capital: PLN 86,000,000 Form: Entrustment agreement 2020 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 86.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2020 r. IF: RPO 2007-2013	Direct / Bezpośredni
Regionalny Fundusz Rozwoju Województwa Łódzkiego Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Establishment of a new company in 2020. Share: 100% VG Equity: PLN 500,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Utworzenie w 2020 r. nowej spółki. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 500.000 zł	Value of capital: PLN 213,000,000 Form: Entrustment agreement 2020 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 213.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2020 r. IF: RPO 2007-2013	Indirect / Pośredni

Podlaski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Transformation (in 2020) into a RDF of Łomżyński Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o. Established in 2004 as a guarantee fund. Share: 100% VG Equity: PLN 765,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Przekształcenie w 2020 r. w RFR spółki Łomżyński Fundusz Poręczeń Kredytowych sp. z o.o.) utworzonej w 2004 r. będącej funduszem poręczeniowym. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 765.000 zł	Value of capital: PLN 162,000,000 Form: Entrustment agreement 2020 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 162.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2020 r. IF: RPO 2007-2013	Direct / Bezpośredni
Opolski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Establishment of a new company in 2017. Share: 100% VG Equity: PLN 3,000,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Utworzenie w 2017 r. nowej spółki. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 3.000.000 zł	Value of capital: PLN 30,000,000 Form: Entrustment agreement 2018 Financial instruments: ROP 2007-2013 / Wartość kapitału: 30.000.000 zł Forma: Umowa powierzenia 2018 IF: RPO 2007-2013	Direct / Bezpośredni
Świętokrzyski Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Transformation (in 2021) into a RDF of Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego sp. z o.o. Established in 2010 as a loan fund. Share: 100% VG Equity: PLN 9,500,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Przekształcenie w 2021 r. w RFR spółki Fundusz Pożyczkowy Województwa Świętokrzyskiego sp. z o.o. utworzonej w 2010 r. będącej funduszem pożyczkowym. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 9.500.000 zł	Value of capital: PLN 180,000,000 Form: Work in progress / Wartość kapitału: 180.000.000 zł Forma: Trwają prace	Direct / Bezpośredni
Łubelski Regionalny Fundusz Rozwoju Sp. z o.o.		
Voivodeship Self-Government Act, Commercial Companies Code Act. Establishment of a new company in 2021. Share: 100% VG Equity: PLN 3,500,000 / Ustawa o samorządzie województwa, Ustawa Kodeks spółek handlowych. Utworzenie nowej spółki w roku 2021. Udział: 100% SW Kapitał zakładowy: 3.500.000 zł	Value of capital: PLN 154,325,000 Form: Entrustment agreement 2021 Source of resources: ROP 2007-2013 financial instruments / Wartość kapitału: 154.325.000 zł Forma: Umowa powierzenia z 2021 r. Źródło pochodzenia środków: Instrumenty finansowe RPO 2007-2013	Direct / Bezpośredni
Mazowiecki Fundusz Rozwoju		
	Establishment in progress / w trakcie tworzenia	

Source: Own elaboration.

Źródło: Opracowanie własne.

Experience with the use of RFRs in regional development policies varies widely. This is due to the fact that the established 13 Regional Development Funds include a few entities with many years of experience but there are also some with much shorter experience. This is illustrated by the fact that 4 of them were created in 2015 and 2016 (in Dolnośląskie, Pomorskie, Kujawsko-Pomorskie and Wielkopolskie), 4 funds were created in 2017 (in Opolskie, Zachodniopomorskie, Małopolskie and Podkarpackie), 3 funds in 2020 (in Śląskie, Łódzkie and Podlaskie), 2 funds in 2021 (in Świętokrzyskie and Lubelskie), one (Mazowiecki) is currently being established and no funds are present yet in two voivodeships (Lubuskie and Warmińsko-Mazurskie).

Organisational and legal mechanisms for setting up the RFRs

An analysis of the creation of Regional Development Funds in 13 voivodeships shows that local governments used two basic organisational and legal mechanisms for the formation of RFRs, which included: (1) the establishment of a new company or (2) transformation of an existing company. Of the 13 RFRs established, five Funds were created as a result of the transformation of existing companies, while eight RFRs were created as new companies. A non-standard creation of the new entity and a transformation took place in two voivodeships. In Kujawsko-Pomorskie, a RDF was established within a newly established company on the basis of the transfer of an organised part of an enterprise from another company (a loan fund) owned by the voivodeship government. In Zachodniopomorskie, a specialised activity has been separated within the existing company to act as an RDF.

The 100% share of the voivodeship government is the common feature characteristic for all companies acting as Regional Development Funds. This is justified not only in legal terms but also in relation to the entrusted regional development tasks and the status of the entrusted funds which are at the sole disposal of the Voivodship Board. Where the RDF establishment entailed the transformation of an existing company, adaptation measures were taken such as amending the memorandum/articles of association and other internal acts, the organisational structure, financial and content plans/assumptions, verifying and updating processes related to the implementation of the new task, and building/extending the competences of the team. The fact that the transformed entities have already had a certain organisational and competence potential was an advantage of the

Doświadczenie w wykorzystaniu RFR w regionalnych politykach rozwoju jest bardzo zróżnicowane. Wynika to z tego, że wśród utworzonych 13 Regionalnych Funduszy Rozwoju jest kilka podmiotów z wieloletnim doświadczeniem, ale są też i takie z doświadczeniem znacznie krótszym. Obrazuje to fakt, że 4 z nich powstało w latach 2015-2016 (w dolnośląskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim i wielkopolskim), 4 powstały w roku 2017 (w opolskim, zachodniopomorskim, małopolskim i podkarpackim), 3 w 2020 (w śląskim, łódzkim, i podlaskim), 2 w 2021 (w świętokrzyskim i lubelskim), jeden (mazowiecki) jest obecnie w trakcie tworzenia, a w dwóch województwach (lubuskim i warmińsko-mazurskim) jeszcze nie ma tego typu funduszy.

Mechanizmy organizacyjno-prawne tworzenia RFR

Analiza powstawania Regionalnych Funduszy Rozwoju w 13 województwach wskazuje, że samorządy wykorzystywały dwa podstawowe mechanizmy organizacyjno-prawne tworzenia RFR, które obejmowały: (1) utworzenie nowej spółki lub (2) przekształcenie spółki istniejącej. W ramach powołanych 13 RFR, z przekształcenia istniejących spółek powstało 5 Funduszy, natomiast w 8 przypadkach RFR powstały jako nowe spółki. Niestandardowe powstanie nowego podmiotu i przekształcenie miało miejsce w dwóch województwach. W kujawsko-pomorskim, ramach nowo założonej spółki RFR powstał na bazie przeniesienia zorganizowanej części przedsiębiorstwa z innej spółki (funduszu pożyczkowego) należącej do samorządu województwa. Natomiast w zachodniopomorskim wyodrębniono w ramach istniejącej spółki wyspecjalizowaną działalność związaną z pełnieniem roli RFR.

Wspólnym elementem charakteryzującym wszystkie spółki pełniące rolę Regionalnych Funduszy Rozwoju jest 100% udział samorządu województwa. Ma to swoje uzasadnienie nie tylko w ujęciu prawnym, ale także w związku z powierzonymi zadaniami związanymi z rozwojem regionalnym, jak i ze statusem powierzonych środków będących w wyłącznej dyspozycji Zarządu Województwa.

Tam gdzie powstanie RFR związane było z przekształceniem dotychczas funkcjonującej spółki podejmowano działania dostosowawcze polegające m.in. na zmianie aktu założycielskiego/umowy spółki i innych aktów wewnętrznych, struktury organizacyjnej, planów/założeń finansowych i merytorycznych, weryfikacji i aktualizacji procesów związanych z realizacją nowego zadania, budowaniu/rozszerzaniu kompetencji zespołu. Zaletą takiego rozwiązania było to, że przekształcane podmioty miały już

solution. Among the 5 of the converted companies, 2 of them acted as loan funds and 1 as a guarantee fund, 1 as a regional development agency, while one last entity did not have any operational activity (so it can be considered new). In this context, it is worth noting that the competences placed in the loan and guarantee funds were important in terms of familiarity with the implementation of financial instruments in the region, which may have been important for the initial phase of the RFRs and the pace of implementation of financial instruments.

RFRs emerged as new companies in 8 voivodeships. This solution was implemented in those voivodeships where regional governments had no companies or decided not to transform existing companies into RFRs for other reasons. It may be an advantage of creating an RDF in the form of a new company that the newly created entities do not have to consider the existing circumstances of an entity operating under other projects, which may present some barriers or impediments. However, they have to build their potential from scratch.

Financial potential of Regional Development Funds

As far as the share capital of the regional development funds is concerned, the amounts vary greatly with the lowest share capital of PLN 150,000 and the highest of PLN 9.5 million. However, the value of the funds entrusted to an RDF says more about its financial potential. The RFRs currently manage funds of around PLN 4 billion and, although it is an impressive figure, the resources available to the individual funds vary greatly: the lowest amount entrusted to funds is PLN 30 million and the highest one is PLN 890 million. The differences are related to historical conditions regarding the value of allocations for financial instruments under the 2007-2013 perspective, with one exception where the RDF also manages funds from the 2014-2020 perspective. The variation in the value of funds at the disposal of the RDF is, as follows:

- 2 of them have up to PLN 100 million at their disposal,
- 5 of them have from PLN 100 million to PLN 200 million at their disposal,
- 1 of them has from PLN 200 million to PLN 300 million at its disposal,
- 0 within the range from PLN 300 million to PLN 400 million,
- 2 of them have from PLN 400 million to PLN 500 million at their disposal,

pewien potencjał organizacyjny i kompetencyjny. Wśród 5 z przekształconych spółek, 2 z nich pełniły rolę funduszy pożyczkowych i 1 funduszu poręczeniowego, 1 agencji rozwoju regionalnego, natomiast ostatni podmiot nie prowadził żadnej działalności operacyjnej (więc można uznać go za nowy). W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że kompetencje umiejscowione w funduszach pożyczkowych i poręczeniowych były istotne z punktu widzenia znajomości wdrażania instrumentów finansowych w regionie, co mogło mieć znaczenie dla początkowej fazy funkcjonowania RFR i tempa wdrażania instrumentów finansowych.

W przypadku 8 województw RFR powstały jako nowe spółki. Takie rozwiązania stosowane były w województwach, w których samorządy bądź nie dysponowały spółkami lub z innych względów decydowały się na nieprzekształcanie w RFR istniejących spółek. Zaletą tworzenia RFR w formie nowej spółki może być to, że nowotworzone podmioty nie muszą uwzględniać aktualnych uwarunkowań podmiotu funkcjonującego w ramach innych projektów, które mogą stanowić pewną barierę lub utrudnienie. Muszą one jednak budować swój potencjał od podstaw.

Potencjał finansowy Regionalnych Funduszy Rozwoju

Jeżeli chodzi o wysokość kapitału zakładowego regionalnych funduszy rozwoju to jest on bardzo zróżnicowany, ponieważ najniższy kapitał zakładowy wynosi 150 tys., a najwyższy 9,5 mln zł. Więcej o potencjale finansowym mówi jednak wartość środków, jakie RFR powierzono. Aktualnie RFR zarządzają środkami w wysokości około 4 mld zł i choć ta wartość robi wrażenie to jednak środki jakimi dysponują poszczególne fundusze są bardzo różne: najmniejsza wartość powierzonych środków wynosi 30 mln zł, a największa 890 mln zł. Różnice te związane są z historycznymi uwarunkowaniami dotyczącymi wysokości alokacji przeznaczonych na instrumenty finansowe w ramach perspektywy 2007-2013, z jednym wyjątkiem, gdzie RFR zarządza również środkami z perspektywy 2014-2020. Omawiane zróżnicowanie wartości środków jakimi dysponują RFR kształtuje się następująco:

- 2 z nich dysponują kwotą do 100 mln zł,
- 5 z nich dysponuje kwotą od 100 mln zł do 200 mln zł,
- 1 z nich dysponuje kwotą od 200 mln zł do 300 mln zł,
- 0 w przedziale od 300 mln zł do 400 mln zł,
- 2 z nich dysponują kwotą od 400 mln zł do 500 mln zł,
- 3 z nich dysponują kwotą powyżej 500 mln zł.

- 3 of them have more than PLN 500 million at their disposal.

As can be seen above, only six RFRs manage funds of more than PLN 200 million, which is significant not only for the scale of regional impact but also for the choice of implementation model described below in this paper.

When it comes to the form of entrustment and resources, the vast majority of RFRs have an entrustment agreement. In one case, funds have been entrusted in the form of contributions to a special-purpose reserve. The conclusion of an entrustment agreement is preceded by a simplified procedure of the Public Procurement Law, i.e. *a sole-source procedure*, where under the previous legal status in force until 31.12.2020 the Public Procurement Law provided for this procedure in Chapter 3, Section 5, and in the current one it is Chapter 3, Section 8. If certain conditions are met and funds are transferred to the company in the form of surcharges to the reserve capital, the Public Procurement Law does not apply (Dz. U. 2019 item 2019).

Another form of entrustment of resources that was subjected to the legal analysis in one of the voivodeships involves company recapitalisation by way of the assumption of shares. This variant is currently being discussed by the RFRs and voivodeship governments.

In terms of determining the permissible form of fund transfer (entrustment), legal issues appear to be the most important challenge, in particular defining the status of financial measures (financial instruments), which is specified in the Act on the Principles of Implementation of Cohesion Policy Programmes Financed in the 2014-2020 Financial Perspective (Dz. U. 2014 item 1146) for regional operational programmes, as financial resources at the disposal of a voivodeship board (for 2007-2013 measures, *at its sole disposal*).

Each of the above delegation variants has its advantages and disadvantages but this issue is beyond the scope of this paper.

The model using the entrustment agreement is commonly used, mostly because it is replicated as equivalent to the operation of a Fund of Funds Manager or an external manager, i.e. the BGK and EIB banks under EU programmes. However, current knowledge prompts discussions on the application of the equity model. Therefore, several arguments can be made in favour of the model contributing funds to a company's equity. This includes:

- Building a multi-year regional development system based on a specialised financial unit with adequate financial capital;

Jak widać na powyższym zestawieniu wyłącznie sześć RFR zarządza środkami o wartości przekraczającej 200 mln zł co ma znaczenie nie tylko dla skali oddziaływania regionalnego, ale także dla wyboru modelu wdrażania opisanego w dalszej części opracowania.

Odnosząc się do formy powierzenia zadania i środków, w znakomitej większości RFR mamy do czynienia z umową powierzenia. W jednym przypadku przekazanie środków odbyło się w formie dopłat na kapitał rezerwowy o celowym charakterze. Zawarcie umowy powierzenia jest poprzedzane uproszczoną procedurą prawa zamówień publicznych tj. *zamówieniem z wolnej ręki*, gdzie w poprzednim stanie prawnym obowiązującym do 31.12.2020 r. w Ustawie prawo zamówień publicznych stanowił o tym trybie Rozdział 3 Oddział 5, a w obecnie obowiązującej jest to Rozdział 3 Oddział 8. Natomiast w przypadku spełnienia określonych warunków i przekazania spółce środków w postaci dopłat na kapitał rezerwowy nie ma zastosowania Ustawa Prawo Zamówień Publicznych (Dz. U. 2019 poz. 2019).

Inną formą przekazania środków, która była przedmiotem analizy prawnej w jednym z województw, jest dokapitalizowanie spółki poprzez objęcie udziałów lub akcji. Ten wariant jest aktualnie poddawany dyskusji w środowisku RFR i samorządów województw.

W zakresie ustalenia dopuszczalnej formy przekazania środków (powierzenia) najważniejszym wyzwaniem wydają się zagadnienia prawne, a w szczególności zdefiniowanie statusu środków finansowych (instrumentów finansowych), który określa Ustawa o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 (Dz. U. 2014 poz. 1146), w odniesieniu do regionalnych programów operacyjnych, jako środków finansowych będących w (dla środków 2007-2013 *wyłącznej dyspozycji zarządu województwa*).

Każdy z powyższych wariantów sposobu powierzenia zadań ma swoje zalety i wady, jednak zagadnienie to wykracza poza zakres merytoryczny tego opracowania.

Model z wykorzystaniem umowy powierzenia jest powszechnie stosowany, przede wszystkim dlatego że jest powielany jako analogiczny dla funkcjonowania Menadżera Funduszu Funduszy, czyli zewnętrznego zarządzającego, którymi w ramach programów unijnych były banki BGK i EIB. Natomiast aktualna wiedza skłania do dyskusji nad zastosowaniem modelu kapitałowego. W związku z tym, można wskazać kilka argumentów przemawiających za modelem wprowadzenia środków na kapitały własne spółki. Są to kolejno:

- Possible longer financing/investment horizon (an entrustment agreement may be concluded for a maximum period of 10 years);
- Possibility to build different development scenarios, including raising external funds (e.g. European Investment Bank) without affecting the voivodeship government's budget;
- Building and developing competence related to the management of financial instruments in a company, which should translate into high quality and efficiency of the tasks performed by the company in each model.
- Budowanie wieloletniego systemu rozwoju regionalnego w oparciu o wyspecjalizowaną jednostkę finansową wyposażoną w odpowiedni kapitał finansowy;
- Możliwy dłuższy horyzont finansowania/inwestowania (umowa powierzenia może być zawarta maksymalnie na 10 lat);
- Możliwość budowania różnych scenariuszy rozwoju, w tym pozyskiwanie środków zewnętrznych (np. Europejski Bank Inwestycyjny) bez wpływu na budżet samorządu województwa;
- Budowanie i rozwój kompetencji w sferze zarządzania instrumentami finansowymi w spółce, powinno przełożyć się na wysoką jakość i sprawność realizowanych przez nią zadań w każdym modelu.

Models of operation of Regional Development Funds and determinants of their selection

There are 3 variants within the implementation models operating in Poland, where the Regional Development Fund is:

1. An independent financial institution implementing financial instruments in the region, i.e. the direct model;
2. An entity that manages funds and distributes financial instruments through financial intermediaries, i.e. the indirect model;
3. An institution acting on its own (for part of its tasks) and implementing financial instruments in the voivodeship with the participation of financial intermediaries, i.e. the mixed model.

A review of the implementation models operating in the regions shows that 6 RFRs operate according to the direct model, 2 according to the indirect model and 5 according to the mixed model. It means that there is no prevailing model when it comes to the implementation of financial instruments. One can only point out certain regularities in the application of implementation models in relation to several fundamental aspects: market conditions, economic dimension (allocation amount, costs), assumed speed and scale of implementation and specificity of financial instruments.

An analysis of the rationale in relation to the solutions applied in the 13 operational RFRs indicates the following relationships:

- Market conditions: a well-developed network of Financial Intermediaries encourages distribution in an indirect and mixed model – this applies to 7 regions.
- Economic dimension (allocation amount, costs): the greater the value of the funds offered by an RDF, the greater the willingness of the Financial

Modele działania Regionalnych Funduszy rozwoju i determinanty ich wyboru

W ramach funkcjonujących w Polsce modeli wdrażania wyróżniamy 3 warianty, gdzie Regionalny Fundusz Rozwoju jest:

1. Samodzielną instytucją finansową wdrażającą instrumenty finansowe w regionie – model bezpośredni;
2. Jednostką zarządzającą środkami i dystrybuującą instrumenty finansowe za pomocą pośredników finansowych – model pośredni;
3. Instytucją działającą samodzielnie (w zakresie części zadań) oraz wdrażającą instrumenty finansowe w województwie przy udziale pośredników finansowych – model mieszany.

Przegląd modeli wdrażania funkcjonujących w regionach wskazuje, że 6 RFR działa w modelu bezpośrednim, 2 w modelu pośrednim a 5 w modelu mieszanym. Oznacza to, że nie ma dominującego modelu w zakresie wdrażania instrumentów finansowych. Można jedynie wskazać pewne prawidłowości w zakresie stosowania modeli wdrażania w odniesieniu do kilku podstawowych aspektów: uwarunkowań rynkowych, wymiaru ekonomicznego (wysokość alokacji, koszty), zakładanego tempa i skali wdrażania oraz specyfiki instrumentów finansowych.

Analiza przesłanek w odniesieniu do zastosowanych rozwiązań w 13 działających RFR wskazuje na następujące zależności:

- Uwarunkowania rynkowe: dobrze rozwinięta sieć Pośredników Finansowych skłania do dystrybucji w modelu pośrednim i mieszanym – można to odnieść do 7 regionów.
- Wymiar ekonomiczny (wysokość alokacji, koszty): im większa jest wartość środków oferowana przez RFR, tym większa jest skłonność

Intermediaries to reduce their remuneration and share the risk. The effect of scale does not work for small allocations. This is why the direct model is applied for smaller allocations – which is true for 4 regions where the value of currently held resources does not exceed PLN 100 million.

- Speed and scale of implementation: assuming the maximisation of the speed and scale of implementation of financial instruments, a well-developed network of Financial Intermediaries is able to fulfil this postulate efficiently, i.e. the measure is geared towards an intermediate model – in 2 regions.
- Specificity of financial instruments: financial products addressed to self-government territorial units, large enterprises or large denominations tend to operate in the direct model – 4 regions.

It is difficult to estimate cost-effectiveness under different implementation models as RFRs are relatively young and diverse institutions. The available quantitative data are therefore incomplete and the observation period has been relatively short. For this reason, this section of this paper presents a qualitative analysis of the cost-effectiveness of implementation models depending on the value of the funds entrusted to an RDF in the context of the rationale for the various models presented above.

An analysis of the data related to the existing RFRs presented in Table 2 shows that there is a clear correlation between the value of the funds entrusted to a particular fund and the organisational and functional model of that RDF. There are six Funds operating according to the direct model (in the Podkarpackie, Śląskie, Podlaskie, Opolskie, Lubelskie and Świętokrzyskie voivodeships). These RFRs manage relatively small entrusted resources. The average value of funds entrusted to them is PLN 122 million, ranging from PLN 30 million to PLN 180 million. There are only two Funds operating according to the indirect model and the average value of resources entrusted to them amounts to PLN 307.8 million; one of them manages resources worth PLN 213.0 million while the other one manages resources worth PLN 402.6 million. The largest number, five RFRs, operate according to the mixed model. The average value of funds entrusted to them is PLN 527.0 million, ranging from PLN 170.0 million to PLN 892.2 million. The presented data show that as the value of funds entrusted to a particular RDF increases, the preference for the model according to which it operates changes. The direct model is rather typical for those RFRs that actually manage the smallest pools of resources, the intermediate model characterises RFRs with an average value of such resources, while the mixed model is preferred by RFRs managing the largest pools of resources.

Pośredników Finansowych do obniżania wynagrodzenia i dzielenia się ryzykiem. W przypadku małych alokacji nie działa efekt skali. Dlatego dla mniejszych alokacji stosuje się model bezpośredni – ma to miejsce w 4 regionach gdzie wartość aktualnie posiadanych środków nie przekracza 100 mln zł.

- Tempo i skala wdrażania: w przypadku założenia maksymalizacji tempa i skali wdrażania instrumentów finansowych, dobrze rozwinięta sieć Pośredników Finansowych jest w stanie sprawnie zrealizować ten postulat, czyli działanie ukierunkowane jest na model pośredni – w 2 regionach.
- Specyfika instrumentów finansowych: produkty finansowe skierowane do JST, dużych przedsiębiorstw lub o dużym nominale, skłaniają do działania w modelu bezpośrednim – 4 regiony.

Szacowanie opłacalności ekonomicznej w różnych modelach wdrażania jest przedsięwzięciem trudnym, gdyż RFR są instytucjami stosunkowo młodymi i zróżnicowanymi. Dostępne dane ilościowe są więc niekompletne, a okres obserwacji stosunkowo krótki. Z tego powodu, w niniejszej części tego opracowania zaprezentowano jakościową analizę opłacalności modeli wdrażania w zależności od wartości środków powierzonych RFR w kontekście przesłanek dla różnych modeli prezentowanych wyżej.

Analiza danych dotyczących istniejących RFR zaprezentowanych w Tabeli 2 wskazuje, że istnieje wyraźna zależność pomiędzy wartością powierzonych danemu funduszowi środków a modelem organizacyjno-funkcyjnym tego RFR. Funduszy działających w modelu bezpośrednim jest sześć (w woj. podkarpackim, śląskim, podlaskim, opolskim, lubelskim i świętokrzyskim). Są to RFR, które zarządzają relatywnie niewielkimi powierzonymi środkami. Średnia wartość środków im powierzonych to 122 mln zł a wartości powierzonych im środków mieszczą się w przedziale od 30 mln zł do 180 mln zł. Funduszy działających w modelu pośrednim jest tylko dwa i średnia wartość powierzonych im środków to 307.8 mln zł, przy czym jeden z nich zarządza środkami o wartości 213.0 mln zł, zaś drugi 402.6 mln zł. Najwięcej, bo aż pięć RFR działa w modelu mieszanym. Średnia wartość powierzonych im środków to 527.0 mln zł, a wartości powierzonych środków wahają się od 170.0 mln zł do 892,2 mln zł. Przedstawione dane wskazują, że wraz ze wzrostem wartości środków powierzonych danemu RFR zmienia się preferencja co do modelu w jakim on działa. Model bezpośredni jest typowy raczej dla RFR faktycznie zarządzających najmniejszymi pulami środków, pośredni charakteryzuje RFR o przeciętnej wartości tych środków, natomiast model mieszany jest preferowany przez RFR zarządzające największymi pulami środków finansowych.

Table 2. RDF models in voivodeships and the value of resources entrusted to them (PLN)**Tabela 2.** Modele RFR w województwach i wartość powierzonych im środków (zł)

Model / Model	Voivodeship: value of entrusted resources / Województwo: wartość powierzonych środków	Average value of entrusted resources for the model / Średnia wartość powierzonych środków dla modelu	Minimum and maximum value of entrusted resources for the model / Wartość minimalna i maksymalna i powierzonych środków dla modelu
Direct / Bezpośredni	Podkarpackie: PLN 120 million Śląskie: PLN 86 million Podlaskie: PLN 162 million Opolskie: PLN 30 million Lubelskie: PLN 154 million Świętokrzyskie: PLN 180 million / podkarpackie: 120 mln zł śląskie: 86 mln zł podlaskie: 162 mln zł opolskie: 30 mln zł lubelskie: 154 mln zł świętokrzyskie: 180 mln zł	PLN 122 million / 122 mln zł	Min. PLN 30.0 million Max. PLN 180.0 million / Min.: 30.0 mln zł Max.: 180.0 mln zł
Indirect / Pośredni	Dolnośląskie: PLN 402.6 million Łódzkie: PLN 213.0 million / dolnośląskie: 402.6 mln zł łódzkie: 213.0 mln zł	PLN 307.8 million / 307.8 mln zł	Min. PLN 213.0 million Max. PLN 402.6 million / Min.: 213.0 mln zł Max.: 402.6 mln zł
Mixed / Mieszany	Kujawsko-Pomorskie: PLN 622.0 million Pomorskie: PLN 523.0 million Wielkopolskie: PLN 892.2 million Zachodniopomorskie: PLN 428.0 million Małopolskie: PLN 170.0 million / kujawsko-pomorskie: 622.0mln zł pomorski: 523.0 mln zł wielkopolskie: 892.2 mln zł zachodniopomorskie: 428.0 mln zł małopolskie: 170.0 mln zł	PLN 527.0 million / 527.0 mln zł	Min. PLN 892.0 million Max. PLN 170.0 million / Min.: 892.0 mln zł Max.: 170.0 mln zł

Remarks: In the case of the Świętokrzyskie RDF, the resources have not been transferred yet and the amount stated refers to the planned value of resources to be entrusted.

Uwagi: W przypadku RFR świętokrzyskiego środki jeszcze nie zostały przekazane, podana kwota dotyczy planowanej wartości środków jakie zostaną powierzone.

Source: Own elaboration.

Źródło: Opracowanie własne.

The in-depth interviews conducted with RDF representatives as well as an analysis of the product offerings of individual RFRs indicate that funds with fewer resources entrusted to them develop the sales system themselves and offer products to end customers, as this is the most efficient form of operation. In bidding for intermediaries, such funds are not able to offer large resources, making intermediaries' bids costly as a result of high fixed costs. As a result, it is more profitable for such RFRs to create their own units serving end clients.

The number of end clients increased with an increase in the value of resources entrusted to RFRs, which entails the need to expand their internal sales potential of financial instruments or the need to use services rendered by specialist financial intermediaries. The bids for handling resources obtained as a result of tenders are more attractive,

Przeprowadzone wywiady pogłębione z przedstawicielami RFR, a także analiza ofert produktowych poszczególnych RFR wskazuje, że fundusze dysponujące mniejszymi środkami, jakie im powierzono rozwijają samodzielnie system sprzedaży i oferują produkty klientom końcowym, gdyż jest to najbardziej efektywna forma działania. W przetargach dla pośredników, fundusze takie nie są w stanie zaoferować dużych środków, co powoduje, że oferty pośredników są kosztowne, co jest pochodną wysokich kosztów stałych. W efekcie, w takich RFR, bardziej opłacalne jest tworzenie własnych komórek obsługujących klientów końcowych.

Wraz ze wzrostem wartości powierzonych RFR środków rośnie liczba klientów końcowych, co wiąże się z koniecznością rozbudowy własnego potencjału sprzedaży instrumentów finansowych lub koniecznością skorzystania z usług wyspecjalizowanych pośredników finansowych. Oferty na obsługę środków

as such RFRs are able to offer the handling of funds of higher value.

With a further increase in the value of funds entrusted, there is an attempt to combine the direct and indirect models. An analysis of the products offered by such funds shows that this is motivated by combining the advantages of the two models mentioned above. The RFRs operating according to the mixed model use the intermediaries' services to serve 'mass' customers, mainly SMEs, as servicing them under a direct model would involve developing their own sales forces and handling financial instruments. At the same time, the RFRs of this type offer higher-value financial instruments, including in particular those related to public services.

Conclusions

The purpose of this article was to fill the research gap concerning the institutional arrangements for the operation of Regional Development Funds, particularly with regard to the ways in which they are set up, their models of operation and the determinants of their selection, as well as the diversity of RFRs in terms of their financial potential.

The analyses carried out make it possible to conclude that, of the 13 funds analysed, 5 were created through the transformation of existing companies, 8 entities have been newly created and 1 RDF operates as an organised part of an enterprise in an existing company.

The RFRs vary significantly in terms of their financial potential and years of operation. The value of RFRs' share capital ranges from PLN 150,000 to PLN 9.5 million. The value of the entrusted capital reaches a total of around PLN 4 billion, with the smallest capital being PLN 30 million and the largest PLN 890 million. Entrustment agreements are the predominant form of entrustment (12). Only one voivodship opted for the use of surcharges on reserve capital. The source of funds is mainly recurrent funds from financial instruments under the ROP 2007-2013, while 1 entity is already using financial instruments from the ROP 2014-2020.

Implementation models vary as well. Six RFRs operate according to the direct model, 2 according to the indirect model and 5 according to the mixed model. Factors such as the level of development of the regional market for financial intermediaries, the value of resources available to an RDF, the speed and scale of implementation, as well as the types of financial instruments offered determine the choice of a particular operating model.

jakie uzyskiwane są w przetargach są bardziej atrakcyjne, gdyż takie RFR są w stanie zaoferować obsługę środków o większej wartości.

Przy dalszym wzroście wartości powierzonych środków mamy do czynienia z próbą łączenia modelu bezpośredniego z pośrednim. Analiza oferty produktowej tych funduszy wskazuje, że jest to motywowane łączeniem zalet obydwu ww. modeli. RFR działające z modelu mieszanym korzystają z usług pośredników w przypadku obsługi klientów „masowych”, w tym głównie MŚP, gdyż ich obsługa w modelu bezpośrednim wiązałaby się z koniecznością rozbudowy własnych sił sprzedaży i obsługi instrumentów finansowych. Jednocześnie tego typu RFR samodzielnie oferują instrumenty finansowe o większej wartości, w tym w szczególności związane z usługami publicznymi.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było wypełnienie luki badawczej dotyczącej rozwiązań instytucjonalnych dotyczących funkcjonowania Regionalnych Funduszy Rozwoju, w szczególności w odniesieniu do sposobów ich tworzenia, modeli działania i determinant ich wyboru czy wreszcie różnorodności RFR pod względem ich potencjału finansowego.

Przeprowadzone analizy pozwalają wskazać, że z 13 przeanalizowanych funduszy 5 powstało przez przekształcenie istniejących spółek, nowopowstałych podmiotów jest 8, a 1 RFR działa jako zorganizowana część przedsiębiorstwa w istniejącej już spółce.

Pod względem potencjału finansowego oraz lat funkcjonowania RFR są bardzo zróżnicowane. Wartość kapitału zakładowego RFR waha się w granicach od 150 tys. zł do 9,5 mln zł. Wartość powierzonego kapitału sięga łącznie około 4 mld zł, przy czym najmniejszy kapitał to 30 mln, a największy 890 mln zł. Dominującą formą powierzenia środków są umowy powierzenia (12). Tylko w jednym województwie zdecydowano się na zastosowanie dopłat na kapitał rezerwowy. Źródłem pochodzenia środków są głównie środki powracające z instrumentów finansowych w ramach RPO 2007-2013, natomiast 1 podmiot korzysta już z instrumentów finansowych z RPO 2014-2020.

Również modele wdrażania są zróżnicowane. Sześć RFR działa w modelu bezpośrednim, 2 w pośrednim a 5 w mieszanym. O wyborze konkretnego modelu działania decydują takie czynniki jak: poziom rozwoju regionalnego rynku pośredników finansowych, wartość środków jakimi dysponuje dany RFR, tempo i skala wdrażania, a także rodzaje oferowanych instrumentów finansowych.

Considering the variety of RFRs in terms of the value of resources they have at their disposal or the external conditions, there is room for all the described models of operation of these institutions in Polish conditions. However, it is worth pointing out the general pattern that the larger the scale of activity of such institutions and the more developed the regional financial market, the greater the tendency to switch from the direct to the indirect or mixed model. In the mixed model, financial intermediaries distribute financial instruments of lower unit value and higher volume, while the opposite is true for the direct model: unit values are higher and the volume is lower.

W polskich warunkach, biorąc pod uwagę różnorodność RFR, pod względem wartości środków jakimi dysponują czy zewnętrznych uwarunkowań, jest miejsce dla wszystkich opisanych modeli działania tych instytucji. Wskazać jednak należy ogólną prawidłowość, że im większa jest skala działalności takich instytucji i bardziej rozwinięty jest regionalny rynek finansowy tym większa jest skłonność do przechodzenia od modelu bezpośredniego na pośredni lub mieszany. Przy czym w modelu mieszanym, przez pośredników finansowych dystrybuowane są instrumenty finansowe mniejszej jednostkowej wartości a większym wolumenie, natomiast w modelu bezpośrednim odwrotnie – o większej jednostkowej wartości i mniejszym wolumenie.

References:

1. Augustyniak, M. (2020). *Samorząd terytorialny w świetle wybranych regulacji ustawy COVID-19 i jej zmian*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
2. Bode, M. (2015). Financial Instruments in Cohesion Policy. *European Structural & Investment Funds Journal*, 3(3), 173-186.
3. Brei, M., Schclarek, A. (2018). *The Countercyclical Behaviour of National Development Banks in Latin America and the Caribbean*. In: S. Griffith-Jones, J.A. Ocampo (Eds.), *The Future of National Development Banks*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.003.0011>
4. Chraska, F., Kasprzyk, K. (2021). *Tracking progress in ESI Funds Financial Instruments* [Cohesion Open Data]. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Tracking-progress-in-ESI-Funds-Financial-Instruments/dtw6-5akv/fi-compass> (2022). *The European Regional Development Fund / Cohesion Fund. Fi-Compass*. <https://www.fi-compass.eu/funds/erdf>
5. Griffith-Jones, S., Ocampo, J.A., Arias, P. (2018). *Conclusions*. In: S. Griffith-Jones, J.A. Ocampo (Eds.), *The Future of National Development Banks* (p. 715-717). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198827948.003.0013>
6. Ignor, M. (2022). *Pośrednictwo finansowe regionalnych instytucji finansowych w Polsce* [Rozprawa doktorska, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu]. <https://wir.ue.wroc.pl/info/phd/UEWR35a5d299315e4df6b629323103311ec5/>
7. Korenik, A. (2010). Dylemat pomocy samorządu terytorialnego w zwiększaniu dostępności usług mikrofinansowych dla przedsiębiorców'. *Podmioty sektora finansów publicznych wobec ryzyka i niepewności. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu*, 26, 77-87.
8. Korenik, D., Ignor, M. (2024). *Regionalne systemy finansowe gospodarki – podejście instytucjonalne: wyzwania dla rozwoju systemu pośrednictwa finansowego w Polsce*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
9. Kowalski, D. (2019). Regionalne fundusze rozwoju – zalety, wady i ograniczenia. *Studia Prawnicze i Administracyjne*, 27(1), 9-14.
10. Pluskota, P. (2018). Repayable financial instruments in the European Union – the range of effect and efficacy. *European Journal of Service Management*, 27, 347-354. <https://doi.org/10.18276/ejsm.2018.27/2-42>
11. Pronobis, M. (2018). Polityka wykorzystania środków z instrumentów zwrotnych wdrażanych w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, 527, 213-227.
12. Radło, M.J., Ignor, M. (2021). *Raport II z realizacji zadania 6: Szczegółowe zagadnienia związane z utworzeniem Mazowieckiego Funduszu Rozwoju na bazie Mazowieckiego Regionalnego Funduszu Pożyczkowego sp. z o. o. Raport przygotowany w ramach Szkoły Głównej Handlowej w ramach realizacji projektu Gospostrateg Mazovia 2.0. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*.
13. Radło, M.J., Ignor, M., Sum, K. (2021). *Raport z realizacji zadania 6 dla Zarządu Województwa Mazowieckiego służący podjęciu decyzji w zakresie kierunkowych działań w celu przyszłego powołania Regionalnego Funduszu Rozwoju. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie*.

14. Radło, M.J., Sum, K. (2023). *Rola regionalnych instytucji finansowych we wspieraniu rozwoju w Polsce*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
15. Srokosz, W. (2020). *Dotychczasowe próby reaktywowania komunalnych kas oszczędności w Polsce po 1989 r.* In: P. Borszowski (Ed.), *Regulacje prawa finansów publicznych i prawa podatkowego*. Warszawa: Wolters Kluwer. <https://sip-1lex-1pl-19wty4hul04c8.han.sgh.waw.pl/#/monograph/369473870/251/borszowski-pawel-red-regulacje-prawa-finansow-publicznych-i-prawa-podatkowego-podsumowanie-stanu...?keyword=%22regionalny%20fundusz%20rozwoju%22&cm=STOP>
16. Stec, M. (2019). O potrzebie nowego spojrzenia na komunalną działalność gospodarczą. *Finanse Komunalne*, 11-12, 106-118.
17. Sum, K., Radło, M.J., Mackiewicz, M. (2023). The multilevel governance of financial instruments in regional development policy: The case of Poland. *Central European Management Journal*, 31(3), 390-404. <https://doi.org/10.1108/CEMJ-05-2022-0071>
18. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa* (Dz. U. 1998 Nr 91 poz. 576).
19. *Ustawa z dnia 7 lipca 2017 r. o zmianie ustawy o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020 oraz niektórych innych ustaw* (Dz. U. poz. 1475).
20. *Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju* (Dz. U. z 2022 r. poz. 2183 z późn. zm.).
21. Vázquez-Barquero, A., Rodríguez-Cohard, J.C. (2016). Endogenous development and institutions: Challenges for local development initiatives. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(6), 1135-1153. <https://doi.org/10.1177/0263774X15624924>
22. Wishlade, F., Michie, R. (2017). *Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations*. OECD, European Commission.
23. Xu, J., Marodon, R., Ru, X., Ren, X., Wu, X. (2021). What are public development banks and development financing institutions? Qualification criteria, stylized facts and development trends. *China Economic Quarterly International*, 1(4), 271-294. <https://doi.org/10.1016/j.ceqi.2021.10.001>



This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). License (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pl>) allowing third parties to copy and redistribute the material in any medium or format and remix, transform, and build upon the material for any purpose, even commercially.