

ZDZISŁAW ADAM BŁASIAK

## FINANSOWE PODSTAWY POLITYKI INTRAREGIONALNEJ

Regionalne ukierunkowanie instrumentów finansowych polityki strukturalnej Unii Europejskiej rodzi konieczność polepszenia zdolności absorpcyjnej wśród państw-beneficjentów, co z kolei owocuje szeregiem działań dostosowawczych w wielu wymiarach funkcjonowania organów władzy publicznej. Zazwyczaj mają one charakter systemowego porządkowania sfery organizacyjno-proceduralnej, racjonalizowanego poprawą prorozwojowego (tak w sensie gospodarczym, jak też społecznym) oddziaływania programów współfinansowanych unijnym *instrumentarium*. W dłuższej perspektywie oznacza to potrzebę poprawy efektywności polityki regionalnej państwa. Dotyczy to zwłaszcza polityki intraregionalnej, rozumianej w kategoriach celowego oddziaływania władz samorządowych szczebla regionalnego (województw) na procesy rozwojowe w regionie. Ustawowa obligacja samorządu województwa do przygotowania oraz realizacji strategii rozwoju, a także prowadzenia polityki rozwoju w regionach-województwach, stanowi wystarczające uzasadnienie podmiotowego zamknięcia polityki intraregionalnej do samorządu województw. Jakość podejmowanych przezeń działań w tym wymiarze jest natomiast współdeterminowana adekwatnym w stosunku do wyzwań systemem finansowym, umożliwiającym semantyczny awans szeregu mniej lub bardziej skoordynowanych oddziaływań – do miana *realizacji polityki intraregionalnej*.

Powyższa perspektywa wyznacza obszar problemowy podjęty w niniejszej pracy. Jej zadaniem jest identyfikacja oraz opis aktualnych finansowych podstaw prorozwojowego oddziaływania intraregionalnego, kontekstualizowany z jednej strony zmianami wcześniej dokonywanymi w systemie finansów publicznych, z drugiej zaś odnoszony do wyzwań stojących przed samorządami-

mi województw u progu nowego okresu budżetowego Unii Europejskiej. W związku z powyższym prowadzone dalej analizy zostały celowo zawężone do źródeł pozostających w dyspozycji samorządów województw. Nieco innego podejścia wymagałoby podjęcie zagadnienia „finansowania rozwoju regionalnego”, które nawet w obrębie legislacyjnym nakazuje uwzględnienie źródeł dochodowych pozostałych jednostek samorządu terytorialnego. Odpowiadają one co prawda za wymiar lokalny rozwoju, jednak w rzeczywistości aktywnie uczestniczą w realizacji polityki rozwoju regionalnego, choćby z powodu jej związków z kształtem ładu przestrzennego, na który przemożny wpływ wywiera oddziaływanie lokalne.

#### 1. DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W UJĘCIU FORMALNO-PRAWNYM

Zagadnienie finansowych podstaw polityki intraregionalnej wiąże się bezpośrednio z problemem samodzielności finansowej samorządu województwa oraz – w konsekwencji – jakością ukierunkowanych decentralizacyjnie przemian ustrojowych. Pomimo iż pozytywne ich efekty są niezaprzeczalne w obszarze formalno-prawnym, wymagają jasnego potwierdzenia poprzez przebudowę systemu finansowego, w oczywisty sposób pośredniczącego między bogactwem kompetencyjno-instrumentalnej potencji a aktualizacyjnymi realiami faktycznego oddziaływania. Najważniejszym obowiązującym aktem prawnym w tym obszarze jest ustawa *o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* z 13 listopada 2003 r. (UoDJST)<sup>1</sup>, która od 1 stycznia 2004 r. zastąpiła epizodyczne rozwiązania zamknięte w wielokrotnie nowelizowanym akcie, ostatecznie tytułowanym: *Ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2003*<sup>2</sup>. Prawdopodobnie stan obecny trudno jeszcze traktować za rozwiązanie docelowe – jest to zasadne, uwzględniając choćby systemowy kontekst UoDJST, odniesiony legislacyjnie zwłaszcza do Konstytucji RP, ustawy o finansach publicznych oraz tzw. ustaw ustrojowych (w zakresie polityki rozwoju regionalnego przede wszystkim ustawy *o samorządzie województwa*, dalej: UoSW). Okazuje się, że nawet w ramach charak-

---

<sup>1</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 203, poz. 1966.

<sup>2</sup> Dz.U. z 1998 r., Nr 150, poz. 938 z późniejszymi zmianami. Właśnie horyzont czasowy podlegał kolejnym nowelizacjom. Pierwsza ustawa uchwalona została na lata 1999-2000. Początkowo jej okres obowiązywania przedłużono na 2001 rok, a następnie kolejno na lata 2002 oraz 2003.

terystyki kryteriów klasyfikacji dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) zapisy proponowane w poszczególnych aktach dalekie są od jednoznaczności, co z konieczności rzutuje na niezadowalający stopień spójności systemu finansów publicznych *in toto*. Tym samym możliwość wniesienia poprawek w tym zakresie staje się bardzo prawdopodobna. Postulowany bieżący monitoring oddziaływania ustawy, od którego wyników uzależniono wprowadzenie ewentualnych korekt, może ten proces jedynie przyspieszyć<sup>3</sup>.

Uwzględniając nadrzędność Konstytucji w wewnątrzpaństwowym porządku prawnym, proponuje się dalej przyjęcie klasyfikacji dochodów JST zgodnego z art. 167 ust. 2, w którym wymienione zostały trzy kategorie: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Zapisy nowej UoDJST w art. 3 odnoszą się do nich jako do źródeł o charakterze obligatoryjnym, co – w odniesieniu do poprzednich regulacji – nieco porządkuje stan prawny<sup>4</sup>. Jednocześnie – z uwagi na ograniczoną adekwatność takiej klasyfikacji po uwzględnieniu transferów realizowanych w ramach polityki strukturalnej UE – proponuje się uzupełnienie zestawienia otwartą kategorią „pozostałych źródeł dochodowych”, co zresztą wydaje się zgodne z treścią ust. 3 art. 167 Konstytucji RP, anonsującego ustawowe uszczegółowienie źródeł dochodów. W UoDJST ma ono charakter otwarty – *explicite* wyodrębnione zostały jedynie niepodlegające zwrotowi środki pochodzące ze źródeł zagranicznych oraz środki pochodzące z budżetu UE (art. 3 ust. 3), traktowane jako źródła fakultatywne, w przeciwieństwie do obligatoryjnych kategorii konstytucyjnych.

Nowe regulacje prowadzić miały przede wszystkim do wzmocnienia systemowej pozycji podmiotów samorządowych w strukturach władzy publicznej, poprzez stabilizację dochodową opartą na zmniejszeniu udziału subwencyjno-dotacyjnych transferów z budżetu państwa w dochodach ogółem. Dotychczasowe rozwiązania nie były pod tym względem satysfakcjonujące dla samorzą-

---

<sup>3</sup> Zgodnie z ustaleniami Zespołu do spraw Systemu Finansów Publicznych Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego jest on prowadzony wspólnie przez stronę rządową i samorządową. Por. *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r.*, MF, Warszawa, czerwiec 2005 r.

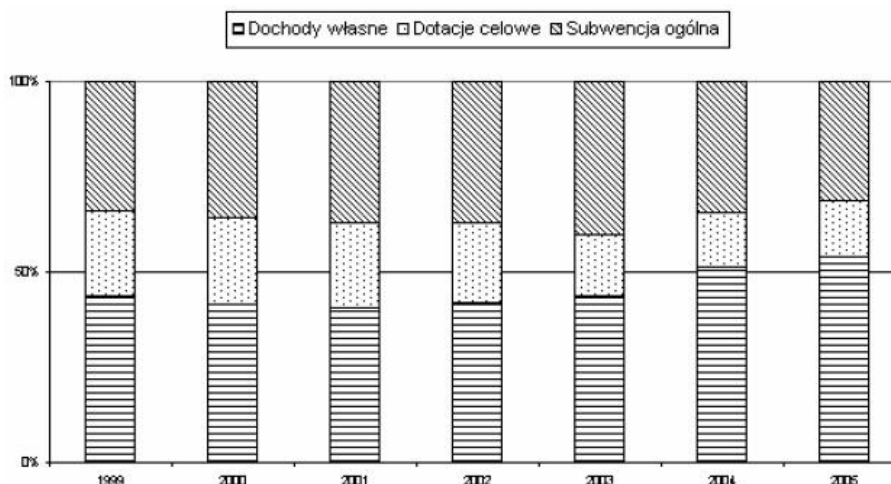
<sup>4</sup> Bardziej szczegółowa analiza ciągle wykazuje, niestety, pewne niedociągnięcia. Jeżeli np. dotacje celowe są raz określane w kategoriach obligatoryjności (art. 3), a w innym miejscu dopuszcza się jedynie możliwość ich wprowadzenia (art. 8), to pojawia się pytanie o faktyczną ich rolę w systemie i ewentualną zgodność ustawy z Konstytucją. Wydaje się jednak, że zdecydowana większość podobnych nieścisłości co do klasyfikacji źródeł dochodów JST jest obecnie powodowana nieprecyzyjną redakcją ustaw. Szerzej ta problematyka została rozwinięta w komentarzu: E. R u ś k o w s k i, J. S a l a c h n a, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*, Warszawa: Dom Wydawniczy ABC 2004.

Tab. 1. Dochody budżetów JST w latach 1999-2005  
(w ujęciu nominalnym)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan (w tys. zł)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dochody ogółem w tym:	64 877 513	72 609 516	79 594 649	80 033 877	79 140 450	91 503 977	102 701 714
Dochody własne	28 398 839	30 289 794	32 506 438	33 539 884	34 463 571	47 080 285	55 483 089
Dotacje celowe	14 362 218	16 461 704	17 655 888	16 792 764	12 948 308	13 109 507	15 197 819
Subwencja ogólna	22 116 456	25 858 018	29 432 323	29 701 228	31 728 572	31 314 186	32 020 807

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 (wykonanie) oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r. (plan dla 2005 r.).

dowych podmiotów władzy, zwłaszcza na poziomie regionalnym. Analiza struktury dochodowej we wszystkich JST (wykres 1) zdaje się dowodzić pewnej równowagi w tym aspekcie: autonomizujące politykę samorządów dochody własne nie przekraczały co prawda 50% dochodów JST, ale i tak nieprzerwanie od 1999 r. były dla nich głównym źródłem zasileń finansowych.



Wykres 1. Struktura dochodowa budżetów JST w latach 1999-2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 1

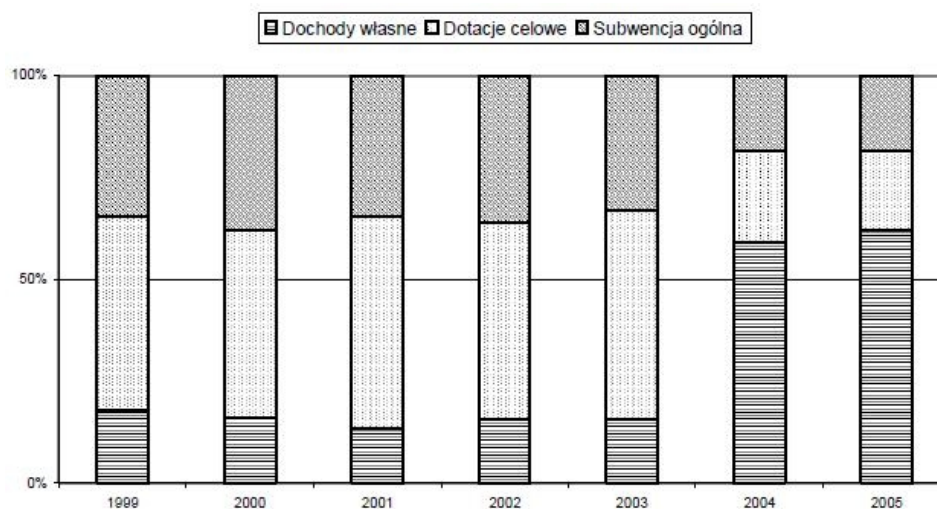
Tab. 2. Dochody budżetów województw w latach 1999-2005 w ujęciu nominalnym i realnym (do 1999 r.)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan (w tys. zł)	
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Inflacja średniorocznie (przy podstawie: poprzedni rok = 100)	107,3	110,1	105,5	101,9	100,8	103,5	102,1	
Dochody ogółem (w tys. zł) w tym:	Nominalnie	3 288 427	3 704 627	4 599 534	4 218 269	4 565 750	6 970 306	7 362 730
	Realnie, 1999=100	3 288 427	3 364 784	3 959 807	3 563 858	3 826 816	5 644 650	5 839 804
Dochody własne (w tys. zł)	Nominalnie	592 467	591 903	615 827	660 697	724 995	4 121 250	4 574 295
	Realnie, 1999=100	592 467	537 605	530 175	558 198	607 660	3 337 445	3 628 137
Dotacje celowe (w tys. zł)	Nominalnie	1 555 326	1 712 305	2 401 469	2 047 305	2 330 320	1 559 009	1 440 896
	Realnie, 1999=100	1 555 326	1 555 227	2 067 460	1 729 692	1 953 174	1 262 507	1 142 858
Subwencja ogólna (w tys. zł)	Nominalnie	1 140 634	1 400 419	1 582 237	1 510 267	1 510 435	1 290 047	1 347 538
	Realnie, 1999=100	1 140 634	1 271 952	1 362 172	1 275 968	1 265 982	1 044 698	1 068 810

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 (wykonanie) i Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r. (plan dla 2005 r.)

Jednak odrębne analizy w odniesieniu do polityki rozwoju regionalnego, dedykowane przede wszystkim samorządom województw, czynią zasadnym odrzucenie takiego wniosku (wykres 2). Sytuacja finansowa tych podmiotów praktycznie uniemożliwiała prowadzenie samodzielnej polityki rozwoju regionalnego. Znacząca przewaga w dochodach ogółem, zwłaszcza środków pochodzących z dotacji celowych oraz rozmaitych części subwencji ogólnej, motywowała raczej do uzgadniania własnych zamierzeń z planami rządowego centrum, niż wdrażania autorskich strategii kreowania procesów rozwojowych w regionie.

Dlatego w nowej UoDJST dokonano zmian w tym obszarze, postulując „zwiększenie ekonomicznej odpowiedzialności” JST poprzez „zwiększenie



Wykres 2. Struktura dochodowa budżetów województw w latach 1999-2005

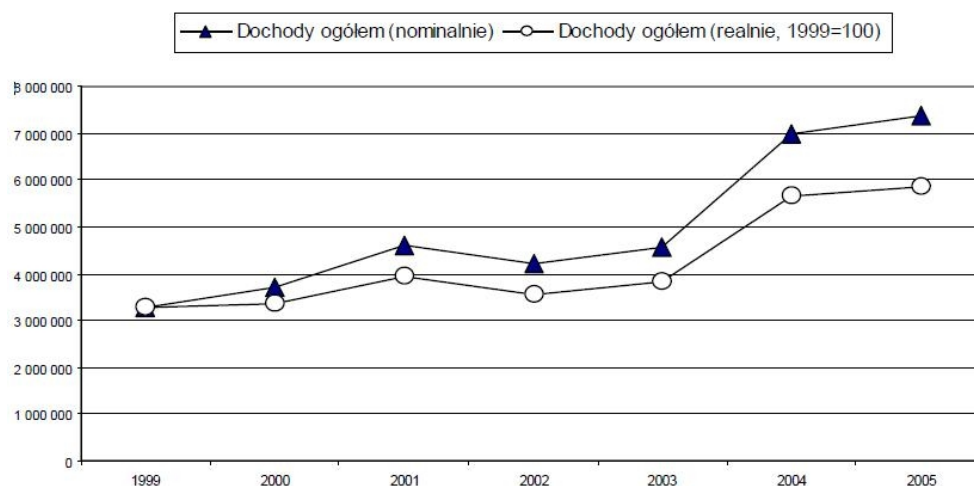
Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 2

udziału dochodów własnych w ich dochodach ogółem”<sup>5</sup>, co stało się faktem. Ograniczeniu uległo zwłaszcza finansowanie nieelastycznym instrumentem, jakim są dotacje celowe, chociaż w różnym stopniu dla kolejnych szczebli samorządu terytorialnego. Koncentrując uwagę na poziomie regionalnym, można skonstatować, że była to zmiana istotna, tym bardziej że towarzyszył jej realny wzrost dochodów ogółem. Trwał on nieprzerwanie od 1999 r. (wykres 3)<sup>6</sup>, jednak imponujący przyrost zainicjowany został dopiero nową ustawą, dzięki zwiększeniu – traktowanych jako dochody własne – procentowych udziałów samorządów we wpływach z podatków dochodowych: od osób fizycznych (głównie poziom lokalny, na poziomie regionalnym zmiana mało znacząca) oraz od osób prawnych (przede wszystkim poziom regionalny)<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Por. *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy*, s. 5.

<sup>6</sup> W odniesieniu do 1999 r. dochody samorządów województw realnie wzrosły o blisko 69%.

<sup>7</sup> Wymienia się niekiedy w tym kontekście także nowy dochód własny JST, jakim jest 5% udział w dochodzie uzyskiwanym na skutek realizacji zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami. Jest to jednak źródło dochodowe, które przy równoległym ograniczaniu takich zadań dotychczas zleconych, nie będzie miało większego wpływu stymulującego wzrost dochodów.



Wykres 3. Zmiany dochodów (ogółem) budżetów województw w latach 1999-2005 w ujęciu nominalnym i realnym (odniesionym do 1999 r.)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 2. oraz dane GUS

Wniosek, iż jest to równoznaczne z proporcjonalną poprawą kondycji finansowej województw, nie jest niestety zasadny, gdyż realnemu wzrostowi dochodów towarzyszyła znacząca przebudowa zadaniowa, powiązana ze zmianą źródeł finansowania – w przypadku samorządu województwa znacząca w tym zakresie była nowa organizacja ulgowych krajowych przejazdów autobusowych, regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich, czy też obowiązki związane z przeciwdziałaniem bezrobociu.

## 2. DOCHODY WŁASNE SAMORZĄDÓW WOJEWÓDZTW

Spośród wymienionych źródeł o faktycznej samodzielności podmiotów samorządowych decyduje udział dochodów własnych w strukturze dochodowej. Samo pojęcie podlega co prawda semantycznej relatywizacji, jednak formułowane propozycje zgodnie specyfikują termin w odniesieniu do własnych budżetów JST, jako dochody przekazywane niezależnie od kryteriów rozmaicie definiowanej uznaniowości, pozostające na stałe do dyspozycji JST, bez charakterystyki celowościowej ich przeznaczenia. Zgodnie z art. 6 UoDJST źródłami dochodów własnych na poziomie województwa są:

- 1) dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe oraz wpłaty od wojewódzkich zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych wojewódzkich jednostek budżetowych;
- 2) dochody z majątku województwa;
- 3) spadki, zapisy i darowizny na rzecz województwa;
- 4) dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych w odrębnych przepisach;
- 5) 5,0% dochodów uzyskiwanych na rzecz budżetu państwa w związku z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych ustawami, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 6) odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 7) odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa;
- 8) odsetki od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych województwa, o ile odrębne przepisy nie stanowią inaczej;
- 9) dotacje z budżetów innych jednostek samorządu terytorialnego;
- 10) inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Nowa ustawa wprowadziła pewne zmiany w zakresie partycypacji JST we wpływach z podatków dochodowych. Nawiązując do poprzednich regulacji – nie tylko zresztą w III Rzeczpospolitej, ale nawet w czasach II RP oraz w ograniczonych ramach w okresie PRL – takie udziały pozostają zaliczane do dochodów własnych, co jest zresztą zgodne z rozwiązaniami występującymi w części krajów UE<sup>8</sup>.

W odniesieniu do uchylonej ustawy o dochodach JST, nieznacznie zwiększono je we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych płaconego przez podatników zamieszkałych na obszarze województwa (do 1,6%, z poziomu 1,5%). Istotną zmianą było natomiast podniesienie udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych (od podatników posiadających siedzibę na obszarze województwa), który z poziomu 0,5% wzrósł aż

---

<sup>8</sup> Z punktu widzenia ekonomicznego jest to zasadne. Pewien sprzeciw pojawia się jednak ze strony teoretyków prawa, podkreślających, że jeżeli udziały w podatkach można traktować jako dochody własne, to tylko w szerokim, niedoktrynalnym sensie. Stanowią one bowiem źródło dochodowe znacznie mniej stabilne, niż dochody zaliczane do dochodów własnych *sensu stricto*, na które JST mają wpływ bezpośredni. Innymi słowy: dochody z tytułu udziału w podatkach dochodowych nie wynikają z decyzji JST opartych na władztwie podatkowym. Szerzej o dylematach prawnej natury traktują uwagi do art. 3 UoDJST w komentarzu E. Ruśkowskiego i J. Salachny, *Ustawa o dochodach jednostek*, s. 52-54.



Tab. 3. Dochody własne w budżetach województw w latach 1999-2005 (w ujęciu nominalnym)

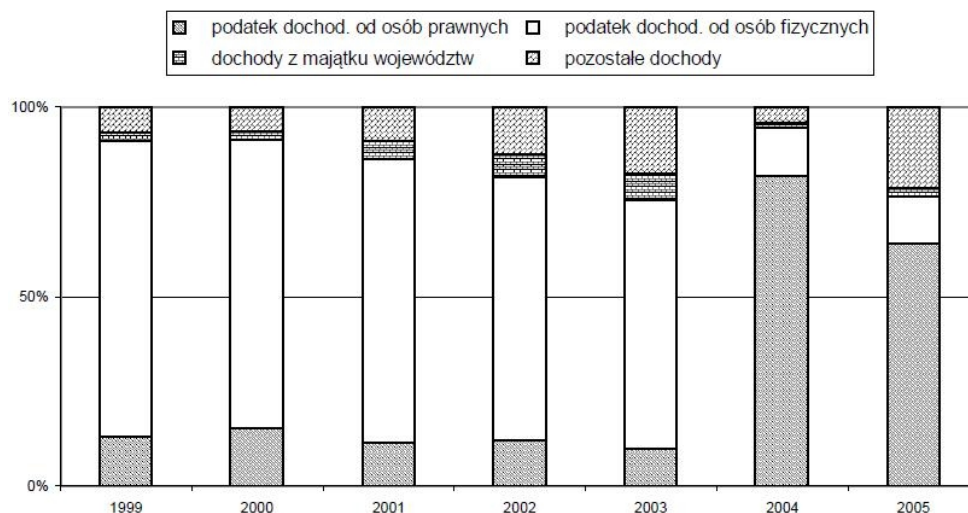
Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan (w tys. zł)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Razem dochody własne, z tego:	592 467	591 903	615 827	660 697	724 995	4 121 250	4 574 295
Podatek dochodowy od osób prawnych	77 816	90 740	68 961	78 803	71 459	3 368 617	2 933 989
Podatek dochodowy od osób fizycznych	460 728	449 072	462 616	460 778	474 375	527 445	564 691
Dochody z majątku województw	15 301	14 600	28 272	38 863	51 977	56 108	96 851
Pozostałe dochody	38 622	37 491	55 978	82 253	127 184	169 080	978 764

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r.

do 15,9%<sup>9</sup>. Spotkało się to z aprobatą środowisk samorządowych, od dawna wnioskujących o systemową przebudowę podstaw finansowych, tak, aby polityka prowadzona przez JST szczebla lokalnego i regionalnego mogła być nieco bardziej samodzielna. Ostatecznie realny wzrost dochodów własnych w 2004 r. (w odniesieniu do 2003 r.) osiągnął poziom 449%, przy wzroście dochodów ogółem o 48% (tabela 3). Nominalnie również w 2005r. udział dochodów własnych uległ dalszemu powiększeniu o 15% w stosunku do 2004 r., przy wzroście dochodów ogółem na poziomie 9%. Zamykając rok 2005 r. inflacją 2,1%, skutkować to będzie wzrostem realnym dochodów własnych pod rządami nowej ustawy (tj. w odniesieniu do 2003 r.) na poziomie 497%, przy wzroście docho-

<sup>9</sup> Zgodnie z UoDJST udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 9 ust. 3) ustala się: „mnożąc ogólną kwotę wpływów z tego podatku przez wskaźnik 0,0160 i wskaźnik równy udziałowi należnego w roku poprzedzającym rok bazowy podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze województwa, w ogólnej kwocie należnego podatku w tym samym roku, ustalonego na podstawie złożonych do dnia 30 czerwca roku bazowego zeznań podatkowych o wysokości osiągniętego dochodu oraz rocznego obliczenia podatku dokonanego przez płatników”. Tryb rozliczeń dochodów z tytułu udziału JST we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych określa Minister Finansów w drodze rozporządzenia (art. 10 ust. 5).

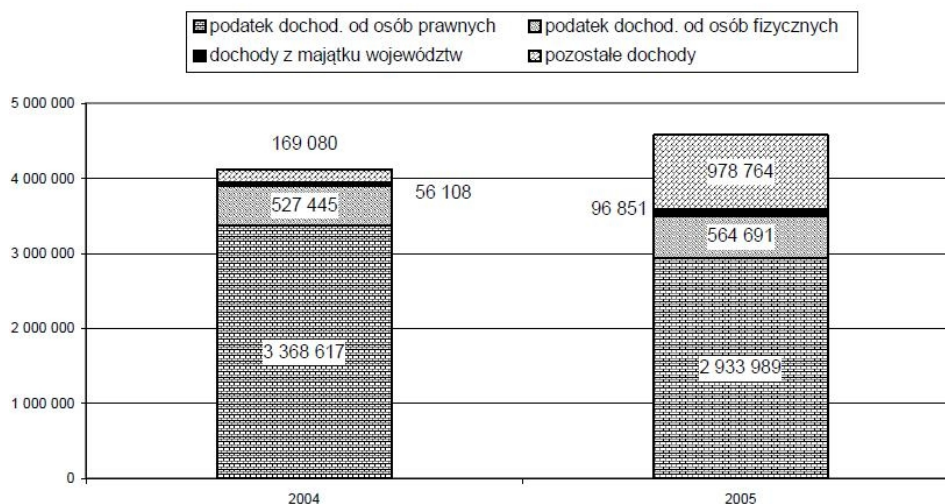
dów ogółem o 53%. Udział dochodów własnych w 2004 r. wzrósł czterokrotnie, przy mniej więcej dwukrotnym spadku udziałów subwencji ogólnej oraz dotacji (wykres 4 oraz 5). Tym samym pozytywne oddziaływanie UoDJST na wielkość i strukturę dochodów samorządowych jest bezsporne.



Wykres 4. Struktura dochodów własnych w budżetach województw w latach 1999-2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 3

Niestety, nie musi to oznaczać adekwatnej do wyzwań poprawy sytuacji samorządów województw i zwiększenia ich samodzielności, w tym samodzielności finansowej. Pamiętać bowiem należy, że wraz ze zwiększeniem dochodów własnych przypisano do tego źródła realizację części zadań, dotychczas finansowanych ze środków subwencji ogólnej lub dotacji celowych. Na przykład zwiększenie dochodów własnych miało rekompensować likwidację części drogowej subwencji ogólnej (w ostatnim roku jej obowiązywania była to kwota 439 965 tys. zł). Ustawowe „uprawnienia do przejazdów realizowanych przez przewoźników wykonujących krajowe przewozy autobusowe” do końca 2003 r. finansowane były z dotacji celowych, jako zadanie z zakresu administracji rządowej. Podobnie finansowano „organizację i dotowanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich”, zadania w zakresie służby medycyny pracy oraz polityki rynku pracy, które od 2004 r. przekazano do finansowania z dochodów własnych samorządów województw. Dodatkowe zmniejszenie kwot dotacji celowych w 2004 r. wiąże się z włączeniem części środków przekazywanych JST w tej formie do części oświatowej subwencji ogólnej.

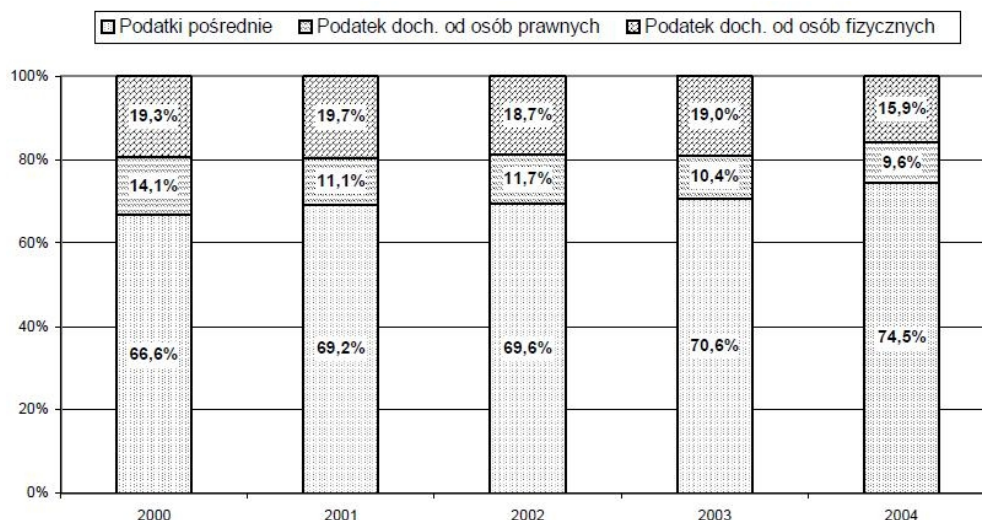


Wykres 5. Porównanie dochodów własnych w budżetach województw w latach 2004-2005 (w ujęciu nominalnym)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie tabeli 3

Problematyczna pozostaje zatem ciągle wystarczalność środków do dyspozycji samorządów województw, rozpatrywana zwłaszcza pod kątem zdolności absorpcyjnej funduszy strukturalnych, najważniejszej z punktu widzenia bieżącej polityki rozwoju regionów. Dochody własne zamkną się prawdopodobnie w roku 2005 kwotą zbliżoną do 4 574 295 tys. zł. Ich struktura wskazuje jednak na zdeterminowanie głównie wpływami z udziału w podatku dochodowym od osób prawnych, co z jednej strony wprowadza – zrozumiałe i w ujęciu systemowym pożądane – związanie kondycji finansowej samorządów województw z aktualną sytuacją gospodarczą w kraju, ale jednocześnie poważnie uzależnia budżety samorządów od *stricte* politycznych decyzji materializowanych kształtem systemu podatkowego. W ostatnich latach jest on poddany wyjątkowej presji motywowanej ideologicznymi racjami, wywierającej wpływ na skalę dochodów z poszczególnych typów podatku dochodowego (wykres 6). Dlatego nie jest zrozumiała motywacja, która dochody własne (dotyczy to przecież JST wszystkich szczebli) tak dalece uniezależnia od ich władztwa finansowego. Na wielkości transferów z tytułu udziału w podatkach dochodowych samorządy nie mają żadnego wpływu, co – przy tak znaczącym ich udziale w dochodach własnych – wiąże je z aktualnym modelem polityki

fiskalnej państwa (np. nowelami prawa, efektywnością urzędów skarbowych, przyjętym systemem ulg i zwolnień itp.).



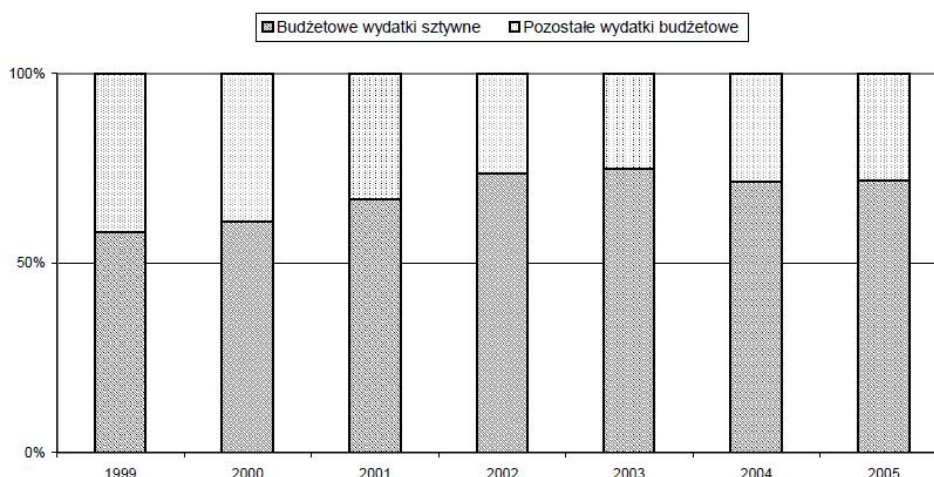
Wykres 6. Struktura dochodów podatkowych Budżetu Państwa w latach 2000-2004

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa, MF 2000-2004

Pojawiają się nawet trudności w komparacji sytuacji poszczególnych grup podatników przy trwaniu „kohabitacji” liniowego podatku dochodowego od osób prawnych na poziomie 19% z trzystopniową progresją w podatku dochodowym od osób fizycznych. Można je co prawda usunąć np. przez wprowadzenie nowego źródła dochodów własnych JST, jakim mogłyby być udziały w podatkach pośrednich, jednak wielokrotnie ponawiane propozycje w tym względzie nie znalazły dotychczas wsparcia w UoDJST<sup>10</sup>. Dlatego, nawet uwzględniając napiętą sytuację budżetu (szczególnie w zakresie udziału wydatków sztywnych w wydatkach ogółem – por. wykres 7 oraz 8) komplikującą oczekiwania znaczącej przebudowy *status quo*, jakieś zmiany na poziomie

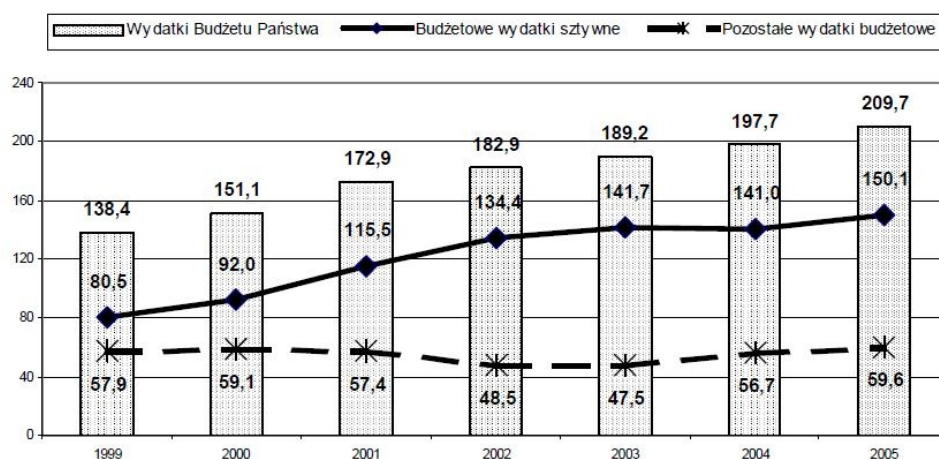
<sup>10</sup> Por. M. S t e c (red.), *Bariery prawne efektywnego i skutecznego funkcjonowania lokalnej i regionalnej administracji publicznej oraz propozycje ich likwidacji lub ograniczenia*, „Samorząd Terytorialny” 1-2(2005); E. C h o j n a - D u c h, *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – po roku obowiązywania*, „Samorząd Terytorialny” 9(2005), s. 5-14.

systemowym muszą być jeszcze przeprowadzone. Do tego czasu samorządy województw będą zmuszone do prowadzenia aktywnej polityki montażu finansowego, umożliwiającego wykorzystanie środków unijnych na podstawie dochodów JST poziomu lokalnego oraz środków prywatnych.



Wykres 7. Struktura wydatków budżetu państwa w latach 1999-2005

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa, MF 1999-2004 oraz Ustawy budżetowej na 2005 r.



Wykres 8. Zmiany w wydatkach sztywnych (zdeteminowanych) oraz pozostałych wydatkach budżetowych w latach 1999-2005 (w mld zł)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań z wykonania budżetu państwa, MF 1999-2004 oraz Ustawy budżetowej na 2005 r.

### 3. SUBWENCJE OGÓLNE ORAZ DOTACJE CELOWE SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA

Subwencje ogólne i dotacje celowe stanowią źródła dochodowe, które można określić w kategoriach prawnie różnicowanych form transferu środków z budżetu centralnego do budżetów JST. Subwencje wprowadzone zostały jako instrument stałego dofinansowania JST, celem równoważenia budżetu w sytuacji posiadania dochodów własnych na poziomie niewystarczającym do realizacji przypisanych im zadań. Dotacje celowe są natomiast traktowane jako instrument dofinansowania zadań własnych, w tym zwłaszcza objętych kontraktem wojewódzkim.

Tab. 4. Części subwencji ogólnej w budżetach województw  
w latach 1999-2005 (w ujęciu nominalnym)

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan (w tys. zł)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Subwencja ogólna z tego:	1 140 634	1 400 419	1 582 237	1 510 267	1 510 435	1 290 047	1 347 538
część oświatowa	235 369	424 370	452 782	420 407	439 965	461 241	561 557
część drogowa	672 895	748 173	872 361	846 361	817 993		
część wyrównaw- cza	232 370	227 876	257 095	243 499	252 477	499 288	438 971
część regionalna						299 668	314 510
uzupełnienie subw. ogólnej						29 850	32 500

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r.

Spośród wymienionych źródeł subwencja ogólna okazała się przez dłuższy czas dominującą formą redystrybucji środków publicznych w strukturze dochodowej JST. Wyakcentowanie roli dochodów własnych w nowej ustawie stanowi poprawne (z punktu widzenia finansowej decentralizacji) kierunkowanie przebudowy systemu, pomimo względnie swobodnego – w odniesieniu do dotacji celowych – dysponowania środkami subwencji ogólnej, które z założenia nie są dedykowane ściśle określonym celom. Potwierdzeniem tego stanu jest obecnie art. 7 ust. 3 UoDJST, podkreślający, iż „o przeznaczeniu środków otrzymanych z tytułu subwencji ogólnej decyduje organ stanowiący

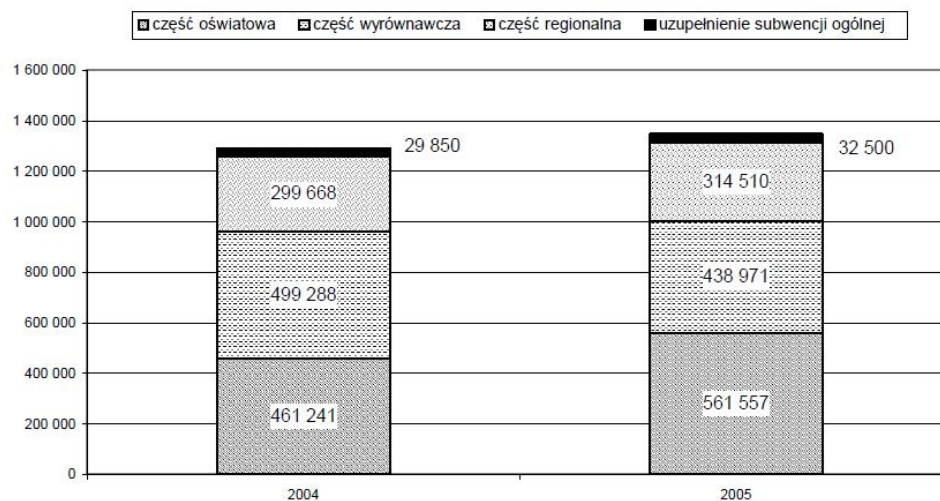
jednostki samorządu terytorialnego”, niezależnie nawet od semantycznego nacechowania poszczególnych części subwencji (np. *subwencja oświatowa*). Abstrahując od tzw. rezerwy<sup>11</sup>, w odniesieniu do samorządu województwa ważne znaczenie ma nowa propozycja konstrukcji subwencji ogólnej. Oparto ją na podziale na dwie części: wyrównawczą i regionalną, przy jednoczesnym utrzymaniu specyficznej części oświatowej<sup>12</sup>. Powyższe nie rzutuje na przyjętą wcześniej modelową charakterystykę subwencji – dalej pełni ona właściwą jej rolę komponentu uzupełniającego dochody własne, chociaż zwłaszcza część wyrównawcza wskazuje, iż subwencja ogólna może być interpretowana także jako instrument niwelowania nadmiernych różnicowań dochodowych między określonymi JST. Jednocześnie obecne zapisy porządkują leksykalnie klasyfikacje uchylonej ustawy o dochodach JST, likwidując niektóre (obecnie nieadekwatne) wyszczególniane w niej części subwencji ogólnej. Poprzednia ustawa dedykowała np. gminom niewystępujące obecnie: część podstawową oraz rekompensującą. Natomiast w przypadku powiatów i województw likwidacji uległa tzw. część drogowa subwencji ogólnej<sup>13</sup>. Właśnie w tym należy upatrywać znacznego zmniejszenia dochodów samorządów województw z tego źródła w okresie obowiązywania nowej UoDJST. W 2004 r. (wykres 9) subwencja ogólna została zmniejszona o 14,6% w stosunku do 2003 r. (w ostatnim roku obowiązywania części drogowej jej udział w łącznej kwocie subwencji ogólnej zamknął się na poziomie 54,2%, ale odnosząc go do kwoty pomniejszonej o część oświatową, to już 76,4%).

Część wyrównawcza subwencji ogólnej dla województw, której istota sprowadza się do wsparcia najsłabszych regionów, została podzielona na dwa składniki: tzw. kwotę podstawową oraz uzupełniającą. Pierwsza jest wyliczana w odniesieniu do różnicy między wielkością dochodów danego województwa z tytułu udziału w podatkach dochodowych (łącznie: od osób fizycznych i osób prawnych) a środkami z tego tytułu przekazanymi wszystkim województwom w roku poprzedzającym rok bazowy. Jeżeli te dochody w województwie w przeliczeniu na głowę (tj. biorąc pod uwagę wszystkich miesz-

<sup>11</sup> Zasady jej tworzenia wprowadza art. 26 UoDJST.

<sup>12</sup> W tym zakresie pojęciowym panuje niestety znaczny „rozgardiasz terminologiczny”. Na przykład UoS w związku z subwencją przywołuje w art. 68 kategorię „subwencji wyrównawczej”, która nie znajduje potwierdzenia w UoDJST. Także Konstytucja RP odnosi się do subwencji ogólnej jako jedynej podstawy dochodowej o obligatoryjnym charakterze. Dla jednostek z poziomu lokalnego (gminy oraz powiaty) ujednolicono podział subwencji ogólnej, wyodrębniając obok części oświatowej – część wyrównawczą i równoważącą.

<sup>13</sup> Por. *Informacja o skutkach obowiązywania ustawy*, s. 8.



Wykres 9. Porównanie subwencji ogólnej w budżetach województw w latach 2004-2005 (w ujęciu nominalnym)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r.

kańców) są mniejsze niż wskaźnik dochodów podatkowych dla województw łącznie w przeliczeniu na głowę mieszkańca kraju – ustala się należną kwotę podstawową subwencji, mnożąc 70% różnicy przez liczbę mieszkańców województwa. Jeżeli dane województwo zamieszkuje poniżej 3 miliony mieszkańców, ustala się dodatkowo kwotę uzupełniającą, mnożąc wielkość podstawową wskaźnika wspomnianych dochodów na głowę mieszkańca kraju przez ustawowo określoną przeliczeniową liczbę mieszkańców<sup>14</sup>.

Część regionalna subwencji ogólnej tworzona jest z transferów dokonywanych przez te województwa, dla których wskaźnik dochodów podatkowych (tj. dochodów tego województwa z tytułu udziałów w podatkach dochodo-

<sup>14</sup> Zgodnie z art. 24 ust. 8 jest ona wyliczana indywidualnie, biorąc pod uwagę obecną liczbę mieszkańców, zgodnie z następującymi wytycznymi:

- dla województw zamieszkałych przez nie więcej niż 2 miliony osób – jako suma 2 milionów mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 1 miliona;
- dla województw zamieszkałych przez większej niż 2 miliony, ale nie większej niż 2,5 miliona osób – jako suma 2,5 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców powyżej 2 milionów;
- dla województw, w których liczba mieszkańców przekracza 2,5 miliona, ale nie przekracza 3 milionów – jako suma 2,75 miliona mieszkańców i 50% liczby mieszkańców ponad 2,5 miliona.



wych) na mieszkańca jest większy od 110% tego wskaźnika odniesionego do całego kraju (wszystkich województw)<sup>15</sup>. W 2004 r. dotyczyło to jedynie 3 województw, które przekazały łącznie 380 546 tys. zł, czyli nieco ponad 5% sumarycznie ujętych dochodów województw. Pomijając bieżący wymiar finansowy tego składnika, warto wskazać, że zarówno on, jak i samo zjawisko wpłat na część regionalną subwencji, umożliwiającą implementację mechanizmu solidarnościowego między samorządami województw, stanowią *novum* wprowadzone dopiero przez UoDJST – wcześniej podobnym mechanizmem objęte były jedynie gminy.

Ustawowo ogólną pulę dostępnych środków podzielono na kilka części:

– 20% jest przewidzianych do podziału między województwa o stopie bezrobocia przekraczającej 110% średniej krajowej (w 2004 r. partycypowało w tej kwocie 6 województw);

– 40% przeznaczonych jest dla województw, w których powierzchnia dróg wojewódzkich w przeliczeniu na mieszkańca jest wyższa od podobnego wskaźnika obejmującego kraj (w 2004 r. środkami objęto 12 województw);

– 10% dzielone jest między województwa, w których regionalne PKB w przeliczeniu na mieszkańca województwa jest niższe od 75% krajowego PKB na mieszkańca kraju (w 2004 r. środki otrzymały 4 województwa);

– 30% przekazywanych jest województwom jako uzupełnienie dochodów, w związku ze zmianą finansowania zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich (w 2004 r. 2 województwa korzystały z tych środków).

Wielkość kwotowa części regionalnej subwencji ogólnej dla województwa uzależniona została od wyliczeń prowadzonych na podstawie odpowiednich charakterystyk proceduralnych, określonych w ustawie indywidualnie dla każdej z powyższych pul (wprowadzone w art. 25). Wynika z nich, iż 70% kwoty części regionalnej jest dzielona zgodnie z precyzyjnym algorytmem

---

<sup>15</sup> Wskaźniki liczone dla roku poprzedzającego rok bazowy. Na podstawie tych samych wskaźników wyliczana jest wielkość kwoty podstawowej części wyrównawczej subwencji ogólnej. Dla województw, w których wspomniany wskaźnik nie przekracza 170% wspomnianych dochodów podatkowych województw na głowę mieszkańca kraju, stanowią one kwotę równą iloczynowi liczby mieszkańców oraz kwoty stanowiącej 80% nadwyżki zindywidualizowanych (tj. na głowę mieszkańca) dochodów podatkowych województwa ponad 110% tych dochodów odniesionych do całego kraju i wszystkich mieszkańców. W przypadku województw przekraczających pułap 170% wielkość wpłat liczona jest jako iloczyn liczby mieszkańców i kwoty stanowiącej 48% dochodów podatkowych przeliczonych na głowę mieszkańca kraju, powiększoną o 95% nadwyżki zindywidualizowanych dochodów podatkowych województwa, odniesionej do 170% dochodów podatkowych odnoszonych do mieszkańców kraju (art. 31, wskaźniki definiowane w art. 24).

opartym na różnego rodzaju wskaźnikach podanych w ustawie. Podział 30% pozostawiono w gestii ministra właściwego ds. finansów publicznych, który w drodze rozporządzenia przedstawia mechanizm dzielenia tych środków, z uwzględnieniem sytuacji finansowej województwa<sup>16</sup>. Dodatkowo ustawa kierunkuje parcelację, przytaczając odniesienie w postaci „wydatków związanych z realizacją zadań z zakresu regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich” (art. 25 ust. 9). Ma to bezpośredni związek ze wspomnianą likwidacją dotacji celowej na zadanie własne obejmujące organizację regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich.

Środki części oświatowej w zasadzie trudno zaliczyć do podstaw finansowych polityki rozwoju regionalnego. Jest ona ustalana na finansowanie zadań oświatowych JST i nawet uwzględniając względną formalną swobodę organów stanowiących JST w rozdysponowaniu tych środków, specyfika zadań oświatowych nie pozostawia tutaj większej swobody<sup>17</sup>. Z analiz budżetowych za 2004 r. wynika np., że środki przekazane województwom były znacznie niedoszacowane – wydatki na zadania bieżące w działach *Oświata i wychowanie* oraz *Edukacyjna opieka wychowawcza* wynosiły średnio 115,6% środków z tytułu subwencji i dotacji przekazanych na ich finansowanie, a w 7 województwach osiągnęły poziom przekraczający 120%<sup>18</sup>. Ogólna kwota, pomniejszona o rezerwę w wysokości określonej na 0,6% całości środków, podlega podziałowi między poszczególne JST, w drodze rozporządzenia Ministra Finansów, z zastrzeżeniem uwzględnienia zakresu realizowanych przez nie zadań (art. 28)<sup>19</sup>. W wojewó-

---

<sup>16</sup> Dla 2005 r. opublikowano je w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2004 r. (Dz.U. Nr 214, poz. 2171), natomiast dla 2005 r. w Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 29 września 2005 r. (Dz.U. Nr 194, poz. 1623). Zmieniano w nich procentowo charakteryzowane pule, przeznaczone (1) na regionalne kolejowe przewozy pasażerskie (2004 r. – 20%, 2005 r. – 50%) oraz (2) dla województw, w których wyliczane wg określonych procedur dochody przeliczeniowe, są niższe od dochodów uznanych za bazowe na podstawie reguł wprowadzanych Rozporządzeniem (2004 r. – 80%, 2005 r. – 50%).

<sup>17</sup> Najciekawsze analizy w tym obszarze dotyczą poziomu lokalnego. Interesującego studium przypadku dostarcza np. praca: J. B a j s e r o w i c z, *Istota zasady adekwatności środków do zadań oświatowych na przykładzie gmin powiatu gryfińskiego w latach 2001-2003*, w: *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja-oświata. Studium porównawcze*, red. T. Lubiąska, Warszawa: Difin 2005, s. 35-51.

<sup>18</sup> *Sprawozdanie z wykonania Budżetu Państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2004 r. Informacja o wykonaniu budżetów JST*, t. II, Rada Ministrów, Warszawa 2005.

<sup>19</sup> Od 2004 r. część oświatową powiększono o środki przeznaczone na:  
– odpisy na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych dla nauczycieli będących emerytami i rencistami,  
– dodatki i premie dla opiekunów praktyk zawodowych,

dztwach przekazywane środki finansują zadania związane z prowadzeniem placówek doskonalenia nauczycieli, bibliotek pedagogicznych, szkół ponadgimnazjalnych i oświatowych placówek o regionalnym znaczeniu.

Ujęcie kwotowe poszczególnych części subwencji ogólnej dla wszystkich JST – wraz z określeniem wielkości wnoszonych przez nie wpłat – znajduje potwierdzenie w ustawie budżetowej. Ustawowe gwarancje co do minimalnej wysokości przyznano jedynie części oświatowej, wiążąc ją z łączną kwotą przeznaczoną na części oświatowe w ustawie budżetowej roku bazowego (art. 28 ust. 1). Należy jednak zauważyć, że użycie terminu „gwarancja” w tym przypadku niekoniecznie ma wyłącznie pozytywną konotację. Faktyczne uzależnienie wielkości kwot przeznaczanych na części: wyrównawcze, równoważące i regionalne od kondycji krajowej gospodarki, prowadzi do ustalania kwot rokrocznie dostosowanych do poziomu rozwoju gospodarczego, stabilizując zasady transformacji gospodarczego *status quo* na wysokość subwencji. Jej związenie z zapisami ustawy budżetowej w przypadku części oświatowej, wprowadzone zresztą na wniosek Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, może w skrajnym przypadku skutkować multiplikacją danej kwoty bazowej w kolejnych latach – zastrzeżenie UoDJST (art. 28) o konieczności jej korygowania wraz ze zmianami w zadaniach oświatowych jest pewnym zabezpieczeniem, jednak biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia JST z finansowaniem zadań oświatowych nie można wykluczyć, że okaże się ono pozorne.

Uzupełnieniem dochodów JST pozostają dotacje celowe (tabela 5). Systemowy kontekst tej kategorii został szerzej zdefiniowany w art. 64 ustawy *o finansach publicznych* (UoFP). Wynika z niego, że istotą dotacji celowej jest konieczność określenia przeznaczenia przekazywanych środków. Stąd podmioty samorządowe korzystając z tego źródła finansowania, nie mają podobnej swobody jak w przypadku subwencji ogólnej. Dotacje ekonomicznie mają charakter środków „znaczonych”, dlatego ich rzeczywiste wykorzystanie pozostaje uzależnione od spełnienia szeregu dodatkowych warunków. Stąd, w przypadku przeznaczenia dotacji na cele niezwiązane z jej faktycznym charakterem, JST zobowiązane są do zwrotu przekazanych środków.

- 
- finansowanie 4. godziny zajęć z wychowania fizycznego dla V i VI klas szkół podstawowych,
  - zadania własne związane z przejęciem szkół i placówek artystycznych prowadzonych przez JST na podstawie porozumień z ministrem właściwym do spraw kultury,
  - prowadzenie młodzieżowych ośrodków wychowawczych oraz młodzieżowych ośrodków socjoterapii.

Tab. 5. Dotacje celowe w budżetach województw w latach 1999-2005

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan (w tys. zł)
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dotacje celowe z tego:	1 555 326	1 712 305	2 401 469	2 047 305	2 330 320	1 559 009	1 440 896
na zad. z zakresu adm. rządowej	7 073	353 893	1 082 606	832 059	960 837	629 941	366 044
w tym: inwestycyjne	411	249 798	183 895	194 229	337 693	356 764	125 439
na zad. własne	993 518	1 128 592	1 074 650	937 012	1 079 494	476 545	634 770
w tym: inwestycyjne	514 660	541 019	616 939	474 231	584 740	412 110	395 296
na zad. realizowane na podst. porozumień z organami adm. rządowej	443 662	49 386	27 791	5 071	12 077	186 968	105 725
w tym: inwestycyjne	338 724	26 201	10 015	1 348	5 702	71 143	48 526
na zad. realizowane na podst. porozumień między JST	106 202	164 638	161 501	200 881	204 940	202 442	260 743
w tym: inwestycyjne	102 996	148 553	142 035	184 948	191 834	188 166	239 332
otrzymane z fund. celowych	4 871	15 796	54 922	72 282	72 972	63 112	73 615
w tym: inwestycyjne	3 506	12 308	38 993	60 566	62 962	56 313	66 614
Razem: inwestycyjne	960 297	977 879	991 878	915 321	1 182 931	1 084 496	875 207
Inwestycyjne w dotacjach celowych ogółem	61,7%	57,1%	41,3%	44,7%	50,8%	69,6%	60,7%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r.

Przede wszystkim tą formą finansowania objęto zadania własne ujęte w kontrakcie wojewódzkim (art. 42 ust. 1). Dalej UoDJST wymienia:

- zadania inwestycyjne szkół i placówek oświatowych;
- zadania związane z inicjatywami wspierania edukacji na obszarach wiejskich, w tym na stypendia i pomoc materialną dla młodzieży wiejskiej;
- zadania związane z wdrażaniem reformy systemu oświaty, wyrównywaniem szans edukacyjnych oraz zapewnianiem kształcenia praktycznego;

– zadania realizowane w celu zagospodarowania nieruchomości Skarbu Państwa przejętych od wojsk Federacji Rosyjskiej i przekazanych jednostce samorządu terytorialnego na podstawie odpowiednich przepisów;

– zdania, o których mowa w odrębnych przepisach, na zasadach w nich określonych;

– pośrednio – przez odniesienie do art. 29 uchylonej UoZWRR<sup>20</sup> – programy interwencyjne odnoszone do klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych (w szczególności na rynku pracy i w gospodarce), programy pilotażowe testujące nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego, programy doradcze i informacyjne zwiększające zdolność absorpcji wsparcia finansowego programów wojewódzkich.

Dodatkowo środki z dotacji celowych mogą dofinansowywać zadania „objęte mecenatem państwa w dziedzinie kultury” (art. 43). Nieco inny charakter – fakultatywny z uwagi na uzależnienie od podpisanych umów – mają natomiast dotacje celowe przekazywane na realizację zadań z zakresu administracji rządowej (art. 45) lub związanych z działaniami innych JST (art. 46).

Tab. 6. Struktura dotacji województw w latach 1999-2005

Wyszczególnienie	Wykonanie (w tys. zł)						Plan
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	(w tys. zł)
Dochody ogółem w tym:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Dotacje celowe z tego	47,3%	46,2%	52,2%	48,5%	51,0%	22,4%	19,6%
na zad. z zakresu adm. rządowej oraz realizowane na podst. porozumień z organami adm. rządowej	13,7%	10,9%	24,1%	19,8%	21,3%	11,7%	6,4%
na zad. własne	30,2%	30,5%	23,4%	22,2%	23,6%	6,8%	8,6%
na pozostałe zadania	3,4%	4,9%	4,7%	6,5%	6,1%	3,8%	4,5%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST dla lat 1999-2004 oraz Sprawozdań z wykonania budżetów JST za I-III kw. 2005 r.

<sup>20</sup> Uchylenie UoZWRR nie skutkowało nowelizacją art. 42 UoDJST, w którym powołano się na zapisy art. 29 UoZWRR, co powoduje pewne trudności interpretacyjne. Tym bardziej że specyfika programów w nim ujętych jest ważna z punktu widzenia polityki rozwoju regionalnego.

Jak słusznie podkreślają eksperci<sup>21</sup>, nowe regulacje dotyczące dotacji niewiele wnoszą do *meritum* rozwiązań znanych z poprzedniej ustawy. Najważniejsze w tym aspekcie wydaje się przywołanie w ramach charakterystyki przedmiotowej dotacji, zadań własnych ujętych w kontraktach wojewódzkich – bazując na regionalnych programach operacyjnych stanowią one jeden z instrumentów finansowania polityki rozwoju regionów. Art. 42 UoDJST odnosi się do zadań kontraktowanych na pierwszym miejscu, chociaż nie ogranicza do nich zakresu przedmiotowego dotacji. Jednak pomimo braku bardziej wyrazistych różnic o charakterze prawnym, w rzeczywistości nastąpiło w ostatnich latach wyraźne zmniejszenie udziału dotacji celowych w strukturze dochodów JST. Co prawda zestawienie potencjalnie dotowanych zadań nie jest w ustawie zamknięte (wspomniany art. 42 w ust. 2 dopuszcza dotacje na cele niewymienione w ustawie *explicite*, podlegające dofinansowaniu na podstawie innych przepisów), jednak interpretując wprowadzone zmiany choćby w kategoriach ogólnych wytycznych, należy je docenić jako próbę właściwie kierowanego porządkowania struktury dochodowej JST, ograniczającego dotacje celowe na rzecz dochodów własnych (tabela 6). Znalazło ono zresztą potwierdzenie również w zapisach innych aktów prawnych, gdyż rzeczywiście w ostatnich dwóch latach znacząco zredukowano dotacje przekazywane JST na podstawie innych ustaw. Miało to związek ze wspomnianymi klasyfikacyjnymi przekształceniami połączonymi ze zmianą źródeł finansowania zadań<sup>22</sup>.

Wprowadzając nową UoDJST, przywrócono wysoki udział dotacji na inwestycje – po 2000 r. przeważały bowiem dotacje na zadania bieżące. Dopiero rok 2003 zwiastował pewne zmiany (zadania bieżące były dotowane w stopniu mniejszym od inwestycyjnych o 0,2%) potwierdzone odwróceniem proporcji w 2004 r., kiedy dotacje inwestycyjne osiągnęły poziom 69,6%. Najbardziej zostało to zaznaczone oczywiście w zadaniach realizowanych na podstawie porozumień między JST, gdzie stanowiły one aż 92,9%, ale w większości pozostałych grup ich przewaga również była widoczna: w dotacjach na zadania własne charakter inwestycyjny miało 86,5%, na zadania z zakresu administracji rządowej 56,6%, w dotacjach otrzymanych z funduszy celowych 89,2%. Zadania bieżące przeważały jedynie w dotacjach na zadania

---

<sup>21</sup> Por. komentarz do art. 3 oraz 42 w: R u ś k o w s k i, S a l a c h n a, *Ustawa o dochodach jednostek*, s. 57-61 i 283-291.

<sup>22</sup> Na przykład w odniesieniu do województw spośród wymienionych zadań, do kategorii zadań własnych zaliczono finansowanie ustawowych uprawnień do ulgowych przejazdów środkami transportu zbiorowego. Likwidacji uległy natomiast dotacje do kolejowych przewozów pasażerskich.

realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej, gdzie miały udział 61,9%. Taki – korzystniejszy z punktu widzenia potrzeb rozwojowych – układ zdeterminowany w 2/3 dotacjami na inwestycje, zaplanowano także w 2005 r. Zmniejszono niestety dystans pomiędzy dotacjami – inwestycyjne zaplanowano na nieco niższym poziomie 60,7%. Podobnie jak w roku ubiegłym największą przewagę dotowanych inwestycji odnotowano w zadaniach realizowanych na podstawie porozumień między JST, gdzie takie zadania zaplanowano na poziomie 91,8%. Podobnie wysoki poziom założono jedynie w dotacjach otrzymanych z funduszy celowych (90,5%). W dotacjach na zadania własne planowano utrzymanie przewagi dotacji inwestycyjnych, jednak tylko w 62,3%, w dotacjach na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej nieco zwiększono udział zadań inwestycyjnych (do 45,9%), zachowując jednak przewagę dotacji na zadania bieżące. Pojawiła się ona także w grupie zadań z zakresu administracji rządowej, gdzie udział dotacji o charakterze inwestycyjnym zaplanowano na niskim poziomie 34,3%.

Realizacja powyższych zamierzeń prawdopodobnie nieco zmodyfikuje plany. Na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów województw za trzy kwartały 2005 r. można jednak zauważyć, że pomimo przekazania ok. 50% dotacji udziały zadań inwestycyjnych równoważyły zadania bieżące, zatem w najlepszym przypadku planowana struktura dotacji (60,7% inwestycyjnych) zostanie zrealizowana, przy zmniejszeniu dochodów ogółem z tej kategorii.

Analiza działowa dotacji przeznaczonych na realizację zadań z zakresu administracji rządowej wykazuje, że dominującą pozycję mają dotacje na rolnictwo i łowiectwo (70,1%) oraz ochronę zdrowia (20,3%). W przypadku zadań własnych samorządów województw przeważają dotacje na ochronę zdrowia (30,7%), transport i łączność (23,8%), przetwórstwo przemysłowe (17,2%) oraz kulturę i ochronę dziedzictwa narodowego (15,1%). Poza ochroną zdrowia w ramach zadań z zakresu administracji rządowej, we wszystkich wymienionych kategoriach dotacje przekazywane są głównie na zadania inwestycyjne (tabela 7).

Tab. 7. Dotacje celowe na realizację zadań z zakresu administracji rządowej oraz zadań własnych, przekazane w 2004 r., w ujęciu działowym

Wyszczególnienie	Dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej				Dotacje na zadania własne			
	Ogółem	Zadania bieżące	Zadania inwestycyjne	Udział zadań inwest.	Ogółem	Zadania bieżące	Zadania inwestycyjne	Udział zadań inwest.
	w tys. zł				w tys. zł			
Ogółem z tego:	629 941	273 177	356 764	56,6%	476 545	64 436	412 109	86,5%
Rolnictwo i łowiectwo	441 742	88 658	353 084	79,9%	8 936		8 936	100,0%
Przetwórstwo przemysłowe					82 003	45 335	36 668	44,7%
Transport i łączność	29 215	29 215		0,0%	113 308	700	112 608	99,4%
Turystyka					1 098	848	250	22,8%
Gospodarka mieszkaniowa					920		920	100,0%
Działalność usługowa	6 357	6 357		0,0%	2 868	23	2 845	99,2%
Informatyka					1 303	60	1 243	95,4%
Nauka					104	104		0,0%
Administracja publiczna					2 620	710	1 910	72,9%
Oświata i wychowanie					5 803	1 009	4 794	82,6%
Szkolnictwo wyższe					6 120	960	5 160	84,3%
Ochrona zdrowia	128 141	128 141		0,0%	146 233	1 228	145 005	99,2%
Pomoc społeczna	391	211	180	46,0%	5 925	354	5 571	94,0%
Pozostałe zadania w zakresie polityki społecznej	20 518	20 518		0,0%	1 745	1 739	6	0,3%
Edukacyjna opieka wychowawcza					8 892	8 892		0,0%
Gospodarka komunalna i ochrona środowiska	3 500		3 500	100,0%	43	43		0,0%
Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	77	77		0,0%	72 054	2 411	69 643	96,7%
Kultura fizyczna i sport					16 570	20	16 550	99,9%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań rocznych z wykonania budżetów JST za 2004 r., MF



#### 4. POZOSTAŁE ŹRÓDŁA FINANSOWANIA POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO

Analizując pozostałe źródła finansowania polityki intraregionalnej, właściwą perspektywą będzie oparcie się na kategoryzacji wprowadzonej przez UoDJST, która w tym kontekście w art. 3 ust. 3 wymienia:

- niepodlegające zwrotowi środki pochodzące z zagranicy,
- środki pochodzące z budżetu UE,
- inne środki określone w odrębnych przepisach.

Wszystkie powyższe kategorie mają co prawda charakter fakultatywny, jednak w praktyce gospodarczej z pewnością to właśnie one okażą się najważniejszym źródłem finansowania polityki rozwoju regionów (tabela 8). Dotyczy to zwłaszcza tzw. środków budżetowych UE, rozumienie których wymaga doprecyzowania odniesieniem do odpowiednich zapisów ustawy *o finansach publicznych*. Zgodnie z jej zapisami należy bowiem do nich zaliczyć: (1) środki przeznaczone na realizację programów przedakcesyjnych, (2) środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, (3) środki Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych „Seksja Gwarancji”, (4) inne środki. Biorąc pod uwagę wielkość planowanych transferów, dokonywanych w ramach unijnej polityki strukturalnej, w nadchodzącej dekadzie to właśnie środki funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności będą pełniły rolę kluczowego zasilenia finansowego dla polityki rozwoju w regionach. Takie przekonanie uzasadnia komparacja podstawowych wskaźników rozwoju społeczno-gospodarczego kraju z ich odpowiednikami unijnymi, wskazująca na znaczne zapóźnienia rozwojowe (infrastrukturalne oraz inne), czyniące z Polski jednego z głównych beneficjentów polityki strukturalnej UE.

Tab. 8. Podział alokacji środków wspólnotowej polityki strukturalnej dla Polski w latach 2004-2006 według Obszarów Wsparcia

Obszary Wsparcia	Podział alokacji na operacje strukturalne dla Polski (w mln euro, ceny z 2004 r.)			
	Ogółem	2004	2005	2006
Fundusze Strukturalne	8 275,8	1 933,6	2 762,8	3 579,5
Inicjatywy Wspólnotowe:				
INTERREG	221,4	61,8	70,0	89,5
EQUAL	133,9	31,8	44,8	57,3
Ogółem Operacje Strukturalne	8 631,1	2 027,2	2 877,6	3 726,3
Fundusz Spójności (średnia)	4 178,8	1 414,6	1 170,6	1 593,4
Razem	12 809,90	3 441,80	4 048,20	5 319,70

Źródło: Podstawy Wsparcia Wspólnoty

Pomimo pozytywnych gospodarczo efektów procesów transformacyjnych zainicjowanych w 1989 r., nadrzędny dla kwalifikacji regionu do unijnego wsparcia wskaźnik w postaci średniego poziomu PKB *per capita* osiągnął w Polsce w 2003 r. zaledwie 42,7% poziomu krajów tzw. unijnej piętnastki. Uwzględniając zmiany powodowane akcesją nowych krajów, daje to 47% średniego poziomu UE 25. Realny wzrost gospodarczy w 2004 r. oceniany przez GUS na 5,3% (przy 2,4% wzroście w UE 25), pozwolił nieznacznie zmniejszyć dzielące różnice, zamykając rozwojowy dystans poziomem 48,9% średniego poziomu PKB *per capita* w nowej UE. Niewiele zmieniło to w sytuacji polskich regionów, z których jedynie województwo mazowieckie przybliżyło się do zaporowego dla beneficjentów unijnej pomocy progu 75% średniej PKB *per capita* w krajach UE. Powyższe oznacza, że – zakładając podobieństwo zasad realizacji polityki strukturalnej w kolejnych okresach budżetowych – większość polskich regionów pozostanie beneficjentami funduszy strukturalnych jeszcze przez wiele lat. Tym samym należy się spodziewać równoległego zdominowania ogólnej puli środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną przez wspólnotowe środki publiczne.

Formułowane w okresie bezpośrednio poprzedzającym akcesję scenariusze co do zagrożenia statusem płatnika netto w przepływach finansowych między Polską a Unią Europejską, jak dotychczas pełnią jedynie pedagogiczną rolę ostrzegawczego *memento*. Już w pierwszym okresie członkostwa Polska została beneficjentem netto, zamykając w grudniu 2004 r. rozliczenia z UE dodatnim saldem 1 497,16 mln euro, na które złożyły się między innymi 840,98 mln skumulowanych transferów w ramach funduszy strukturalnych oraz 273,46 mln środków Funduszu Spójności (agregacja uwzględniająca ISPA)<sup>23</sup>. Po dwudziestu miesiącach dodatnie saldo przepływów finansowych z UE zamknięto kwotą 2 691,88 mln euro, na którą złożyły się przepływy z funduszy strukturalnych w wysokości 1 616, 46 mln oraz 438,26 mln euro z Funduszu Spójności (wraz z ISPA)<sup>24</sup>. W praktyce oznacza to, że status beneficjenta netto nie powinien zostać zagrożony, co jednak nie przesądza

---

<sup>23</sup> Na pozostałe transfery składają się środki programów przedakcesyjnych, instrumentów: poprawy płynności budżetowej oraz Schengen, interwencji rynkowych i Wspólnej Polityki Rolnej. Por. raporty Ministerstwa Finansów: *Przepływy finansowe Polska – Unia Europejska*, dostępne online: <http://www.mf.gov.pl/dokument.php?dzial=408&id=42178>.

<sup>24</sup> Por. sprawozdania: *Przepływy finansowe Polska – UE w latach 2004 i 2005, Zestawienie przepływów finansowych środków unijnych w ciągu 20 miesięcy członkostwa*, Ministerstwo Finansów.

o faktycznym zakresie wykorzystania środków unijnych oraz ostatecznym saldzie finansowych transferów.

Tab. 9. Zestawienie przepływów finansowych środków unijnych w ciągu 20 miesięcy członkostwa (stan na 31 grudnia 2005 r.)

Lp.	Fundusz	Według stanu na dzień 31.12.2005	
		EUR	PLN
I	Transfery z UE do Polski	6 412 372 841,03	27 977 452 956,88
1	Środki przedakcesyjne*	1 155 223 964,87	5 354 667 709,19
	w tym:		
	Phare	697 853 574,33	3 126 607 536,99
	SAPARD	457 370 390,54	2 228 060 172,20
2	Operacje strukturalne w tym:	2 054 726 083,66	9 295 896 585,48
	Fundusze strukturalne**	1 616 464 990,15	7 141 831 843,68
	Fundusz Spójności/ISPA*	438 261 093,51	2 154 064 741,80
3	Wspólna Polityka Rolna w tym:	1 839 507 856,10	7 658 857 549,90
	dopłaty bezpośrednie***	702 674 035,48	2 809 514 091,06
	interwencje rynkowe***	177 454 216,33	705 599 508,63
	PROW**	948 740 658,00	4 100 708 678,63
	pozostałe transfery WPR	10 638 946,29	43 035 271,58
4	Instrument poprawy płynności***	1 102 339 768,00	4 613 860 549,63
5	Instrument Schengen***	207 210 168,40	817 170 562,68
6	Pozostałe transfery	53 365 000,00	237 000 000,00
II	Wpłaty do budżetu UE****	3 698 364 553,81	15 271 929 528,68
7	DNB	2 452 220 497,81	9 946 726 571,15
8	VAT	865 426 208,38	3 520 631 917,86
9	TOR	380 717 847,62	1 804 571 039,67
III	Zwroty środków do budżetu UE*****	22 133 073,27	88 783 411,19
(I-II-III)	Saldo rozliczeń RP – UE	2 691 875 213,95	12 616 740 017,01

\* Dla przeliczenia wartości transferów Funduszy Przedakcesyjnych napływających w 2004 r. z euro na złote przyjęto kurs średnioroczny z 2004 r. (4,5354), natomiast dla środków, które wpłynęły w 2005 r., kurs założony w Ustawie Budżetowej na 2005 r. – 4,42 PLN/EUR.

\*\* Kurs średni dla okresu od maja do grudnia 2004 r. (4,4165), przyjęty dla przeliczenia wartości transferów przepływających między Polską a UE w 2004 r., natomiast dla środków, które wpłynęły w 2005 r., kurs założony w Ustawie Budżetowej na 2005 r. – 4,42 PLN/EUR.

\*\*\* Faktyczne kursy, po których dokonano przewalutowania napływających w euro środków.

\*\*\*\* Dla składki wpłaconej w 2004 r. przyjęto kurs średni dla okresu od maja do grudnia 2004 r. (4,4165), natomiast dla składki wpłaconej w 2005 r. kursy rzeczywiste, po których dokonano przewalutowania.

\*\*\*\*\* Dane wyłącznie za 2005 r.

Źródło: Zestawienie przepływów finansowych środków unijnych, MF

Sprawozdania roczne z wykonania budżetów JST wszystkich szczebli wykazują, że w 2004 r. z ogólnej kwoty 1 452 321 tys. zł przekazanej im na współfinansowanie wykonywanych jeszcze programów pomocy przedakcesyjnej oraz programów i projektów realizowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE, województwa otrzymały 423 979 tys. zł, tj. 6,1% dochodów ogółem<sup>25</sup>. Te środki należy uzupełnić o 553 541 tys. zł (0,6% dochodów) przekazanych gminom, 115 868 tys. zł powiatom (0,9% dochodów) oraz 358 933 tys. zł, które zasiliły budżety miast na prawach powiatu (1,1% ich dochodów). Te pozawojewódzkie transfery zostały w części wykorzystane na realizację celów zapisanych w przyjętych strategiach rozwoju regionów, a większość z nich zaangażowano w finansowanie projektów pro-rozwojowych – uwzględniając efekty łączone, można mówić o ich wymiarze regionalnym<sup>26</sup>. Jednak wobec spodziewanych płatności nie był to jeszcze rząd wielkości potwierdzający status dominanty tego źródła dochodowego wśród finansowych zasileń umożliwiających inicjowanie procesów rozwojowych w regionach. Podobnie niski udział w dochodach ogółem charakteryzował 2005 r., ponieważ nie usunięto w odpowiednim czasie szeregu (dyskutowanych w artykule) dysfunkcji systemu polityki rozwoju regionalnego, wpływających na opóźnienia płatności przekazywanych beneficjentom. Wdrożony program naprawczy dokonał częściowego sfunkcjonalizowania procedur, zwiększając możliwości absorpcji środków wspólnotowych. W jakim stopniu okaże się on skuteczny – będzie można ocenić po zamknięciu realizowanych programów operacyjnych, co nastąpi w okresie trwania kolejnej alokacji – 2007-2013.

---

<sup>25</sup> Na podstawie sprawozdania z wykonania Budżetu Państwa.

<sup>26</sup> Por. szczegółowy raport: *Pierwszy okres wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce. Raport IŻ PWW. Rodzaje projektów, typy beneficjentów, rozkład przestrzenny udzielonej pomocy UE*, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, MGiP, Warszawa, wrzesień 2005.

Tab. 10. Finansowanie programów operacyjnych  
w odniesieniu do właściwych Funduszy Strukturalnych

Nazwa programu operacyjnego	Udział finansowania programu	Źródła finansowania			
		EFRR	EFS	EFOiGR	FIWR
(w % do ogółu środków)					
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	15,1	15,1			
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	17,8		17,8		
SPO Transport	14,1	14,1			
SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich	14,4			14,4	
SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo Ryb	2,4				2,4
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	35,9	30,6	5,3		
PO Pomoc Techniczna	0,3	0,3			
Ogółem	100,00	60,1	23,1	14,4	2,4

Źródło: Podstawy Wsparcia Wspólnoty

Spośród programów operacyjnych realizujących Narodowy Plan Rozwoju, współfinansowanych wspólnotowymi środkami publicznymi, największą pulę środków gromadzi Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego, jedyny ukierunkowany bezpośrednio na wymiar regionalny (tabela 10). Początkowo przyjęto w nim, iż zaangażowanie funduszy strukturalnych w finansowaniu całości programu osiągnie poziom 72% wszystkich środków publicznych i 65% ogółu środków zaplanowanych, jednak po aktualizacjach w ramach kolejnych *Uzupełnień ZPORR* te udziały uległy zmianie do odpowiednio: 72,7% oraz 70,2% (tabela 11). Należy oczekiwać, iż proporcje wykorzystywanych środków publicznych zostaną zmienione w najbliższym okresie programowania, zwiększając jeszcze udział środków wspólnotowych. Jednak nawet odnosząc się do bieżących wielkości, dominacja tego źródła finansowania procesów rozwojowych nie budzi żadnych wątpliwości.

Przyjęta alokacja celowościowa – zgodnie z uwarunkowaniami celu 1 – potwierdza infrastrukturalną orientację projektów realizowanych w ramach ZPORR. Problemem pozostaje dostosowanie wyróżnionych w ramach poszczególnych priorytetów działań – do strategicznych celów rozwoju wyrażonych w NPR, do których odwołuje się także ZPORR. Jeżeli za cel nadrzędny przyjęto „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy oraz przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego harmonijnego rozwoju, zapewniającej

Tab. 11. Źródła finansowania realizacji ZPORR

Źródła finansowania ZPORR (wg planu)	Finansowanie (wg planu, w mln euro)	Udział w środkach ogółem	Udział poszczególnych funduszy struk- turalnych
Fundusze Strukturalne w tym:	2 968,5	70,2%	100%
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	2 530,0		85,2%
Europejski Fundusz Społeczny	438,5		14,8%
Publiczne środki krajowe	1 115,5	26,4%	
Środki prywatne	146,2	3,4%	

Źródło: Uzupelnienie ZPORR 2004-2006, Warszawa, październik 2005 r.

wzrost zatrudnienia i osiągnięcie spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską<sup>27</sup>, tak na poziomie regionalnym, jak też krajowym, to w przyjętej partykularyzacji na działania infrastruktura społeczeństwa informacyjnego jest ujęta nieadekwatnie do potrzeb nowoczesnej gospodarki. Najpoważniej obecna jest troska o spójność przestrzenną z UE, poprzez wyakcentowanie tradycyjnie rozumianych projektów infrastrukturalnych, kierowanych głównie na poprawę komunikacyjnej dostępności regionów oraz udrożnienie transportu publicznego wewnątrz aglomeracji (sieć dróg krajowych i międzynarodowych, tzw. korytarzy transeuropejskich, integracja systemu aglomeracyjnych systemów komunikacyjnych) oraz ochronę środowiska naturalnego. Przyznanie na te cele blisko 42% ogółu środków dystansuje działania prowadzące do rozwoju opartego na nowoczesnych technologiach. Tym bardziej że wiele spośród pozostałych kategorii charakteryzuje się podobnym, *infrastrukturalnym* rysem.

Takich niekonsekwencji o systemowym charakterze można zapewne wskazywać więcej. Są one istotne przede wszystkim dla oceny jakości programowania procesów rozwojowych i chociaż nie mają bezpośredniego wpływu na wysokość unijnego dofinansowania, można zaryzykować tezę, że – obok legislacyjnego wsparcia – determinują zakres finansowania rozwoju regionów ze środków prywatnych i w ten sposób wpływają na wielkość zasobów do dyspozycji. Dopóki inwestycje przynoszące największą stopę zwrotu nie będą

<sup>27</sup> Cele polityki regionalnej państwa w okresie realizacji NPR 2004-2006, ZPORR.

Tab. 12. Zestawienie priorytetów i działań wyszczególnionych w ZPORR 2004-2006

Priorytet i działania w ZPORR	Finansowanie wg planu (udział w środkach ogółem)
Priorytet I. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów	59,4%
Działanie 1. Modernizacja i rozbudowa regionalnego układu transportowego	25,9%
Działanie 2. Infrastruktura ochrony środowiska	10,1%
Działanie 3. Regionalna infrastruktura społeczna	7,9%
Działanie 4. Rozwój turystyki i kultury	6,7%
Działanie 5. Infrastruktura społeczeństwa informacyjnego	3,1%
Działanie 6. Rozwój transportu publicznego w aglomeracjach	5,7%
Priorytet II. Wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach	14,8%
Działanie 1. Rozwój umiejętności powiązany z potrzebami regionalnego rynku pracy i możliwości kształcenia ustawicznego w regionie	3,3%
Działanie 2. Wyrównywanie szans edukacyjnych poprzez programy stypendialne	4,1%
Działanie 3. Reorientacja zawodowa osób odchodzących z rolnictwa	1,8%
Działanie 4. Reorientacja zawodowa osób zagrożonych procesami restrukturyzacyjnymi	2,5%
Działanie 5. Promocja przedsiębiorczości	1,5%
Działanie 6. Regionalne Strategie Innowacyjne i transfer wiedzy	1,5%
Priorytet III. Rozwój lokalny	24,5%
Działanie 1. Obszary wiejskie	11,9%
Działanie 2. Obszary podlegające restrukturyzacji	3,9%
Działanie 3. Degradowane obszary miejskie, przemysłowe i powojaskowe	3,4%
Działanie 4. Mikroprzedsiębiorstwa	1,9%
Działanie 5. Lokalna infrastruktura społeczna	3,5%
Pomoc techniczna	1,3%
ZPORR Ogółem	100,0%

Źródło: Uzupelnienie ZPORR 2004-2006, Warszawa, październik 2005 r.

należycie reprezentowane w zestawach priorytetów programów operacyjnych rozwoju regionalnego, dopóty udział finansowego zaangażowania ze strony prywatnych inwestorów nie będzie wysoki. Próbowano co prawda jakoś mo-

derować ten problem, włączając inwestorów prywatnych przede wszystkim w budowę autostrad (w systemie koncesyjnym), jednak nie skutkowało to znaczącym powiększeniem puli środków prywatnych, szczególnie że szybko okazało się, iż współpraca „publiczne-prywatne” w tym obszarze daje praktycznie nieograniczone możliwości drenowania funduszy publicznych<sup>28</sup>. Włączenie inwestorów prywatnych w programy rozwojowe współfinansowane środkami funduszy strukturalnych częściej podporządkowuje procesy decyzyjne miernikom bazującym na efektywności ekonomicznej, dlatego bez gwarancji opłacalności inwestorzy nie będą zainteresowani w aktywnym włączeniu się w finansowanie projektów z ZPORR. Jest to jedna z przyczyn tak mało znaczącej reprezentacji w tym programie środków prywatnych. Jeżeli w pierwotnej wersji zakładano ich udział na poziomie 388,7 mln euro, to już w ramach Uzuppełnień z roku 2005 został on zmniejszony do 146,2 mln euro, czyli ok. 3,4% całkowitego budżetu ZPORR.

Potrzeba dodatkowego zasilenia systemu finansowego polityki rozwoju regionalnego przez podmioty prywatne została aktualnie wsparta ustawą *o partnerstwie publiczno-prawnym* z 28 lipca 2005 r. (UoPP-P). W zamierzeniu powinna ona regulować zasady współpracy podmiotów publicznych oraz prywatnych partnerów, ukierunkowanej na realizację pewnych zadań publicznych. Z systemowego punktu widzenia niepokoi fakt, że ten typ współpracy nie został (w wymaganych praktyką szczegółach) zdefiniowany w UoFP – właściwie należy oczekiwać, że stanie się tak przy okazji zmian wprowadzanych podczas ewentualnego porządkowania systemu finansów publicznych. Abstrahując jednak od legislacyjnego kontekstu UoPP-P, oczekiwanie, iż przyjęte rozwiązania znacząco wpłyną na zasilenie systemu środkami prywatnymi, dotychczas nie znalazło potwierdzenia. Co więcej – jest wysoce prawdopodobne, że bez dodatkowych działań niewiele się w tym zakresie

---

<sup>28</sup> Raport pokontrolny NIK z 2003 r. poddaje funkcjonowanie tego systemu krytyce, po której jego obrona nie jest możliwa. Ocena rozpoczyna się od znamiennego stwierdzenia: „W Polsce – jak dotychczas – administracja publiczna nie stworzyła warunków do budowy autostrad. Nieskuteczność działania wskazuje wręcz na niemoc organów państwa w rozwiązaniu tego zagadnienia. Zamiast budowy autostrad podejmowane starania sprowadzały się do sporządzania nowych programów budowy dróg, formułowanych głównie pod kątem potrzeb, a nie realnych możliwości. Nie rozwiązano podstawowego problemu, jakim jest zapewnienie finansowania budowy autostrad”. Dalej można przeczytać, że „środki finansowe zgromadzone na budowę nie zostały wykorzystane ani zwiększone”, natomiast „środki uruchomione, wydane zostały w dużej mierze niecelowo i niegospodarnie”. Por. NIK, Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce, grudzień 2003, Warszawa.



zmieni. I to nie tylko z powodu treści poszczególnych artykułów ustawy, chociaż można wskazać w niej szereg zapisów budzących wątpliwości: natury prawnej czy też odniesionych do ich faktycznego ekonomicznego oddziaływania<sup>29</sup>. Skuteczność proponowanych rozwiązań wydaje się przede wszystkim determinowana przełożeniem programowania procesów rozwojowych na motywacje i decyzje prywatnych inwestorów. Dopiero inwestycje mieszczące się w szerszym planie generowania procesów rozwoju opartego na wzroście konkurencyjności (regionu, kraju) stanowią odpowiednią zachętę dla angażowania prywatnych środków. Zagadnieniem do osobnej dyskusji pozostaje faktyczne zapóźnienie infrastrukturalne regionów, rzeczywiście wymagające wsparcia. Opracowanie zasad koniecznego konsensusu, łączącego podjęcie działań modernizujących infrastrukturę podstawową z budową regionów konkurencyjnych dzięki efektywności wymuszonej zastosowaniem nowoczesnych technologii, jest zadaniem podmiotów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki rozwoju w obydwu wymiarach: intra- oraz interregionalnym.

#### PODSUMOWANIE

Wprowadzone nową UoDJST zmiany w systemie finansowym samorządów województw, noszą cechy istotnego porządkowania tej sfery, jednak wyłącznie w zakresie formalnym – struktury dochodowej. Z punktu widzenia potrzeb polityki intraregionalnej nie rewolucjonizują one dotychczasowej sytuacji samorządów szczebla regionalnego, niezdolnych do prowadzenia polityki rozwoju osiągającej taki poziom autarkii, jaki wydaje się zakładany przez ustawodawcę przyznającego samorządom województw wiodącą rolę w inicjowaniu (projektowaniu oraz realizacji) polityki rozwoju wewnątrzregionalnego.

---

<sup>29</sup> Dla oceny rzeczywistego oddziaływania UoPP-P jest oczywiście dostępnych zbyt mało przesłanek. Ustawa weszła w życie 7 października 2005 r. (z wyjątkiem art. 44, odroczonego do 1 stycznia 2006 r.), zatem minęło zbyt mało czasu, aby wszystkie wprowadzone przez nią instrumenty zostały odpowiednio wdrożone. Część zapisów może jednak budzić już obecnie wątpliwości. Z punktu widzenia wsparcia procesów rozwojowych brakuje np. odniesień do strategii rozwoju: na poziomie regionu lub kraju (NSRR). Samo zdefiniowanie pojęcia „partnerstwo” jest niejasne, szczególnie biorąc pod uwagę szerokie ujęcie stron ewentualnych umów (art. 4). Nie rozwiązano także (zwraca na to uwagę zwłaszcza A. Mierzwa w opinii na temat UoPP-P przygotowanej dla Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, dostępnej online: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&3174>) problemu niekorzystnego dla partnerów prywatnych obciążenia podatkiem VAT od przekazanych na podstawie zrealizowanej umowy partnerstwa składników majątkowych.

Przebudowa zadaniowa dyskontuje wzrost udziału dochodów własnych, nie zwiększając puli „wolnych środków”, umożliwiającej działanie składające się na samodzielną politykę rozwoju regionu. W praktyce prowadzi to do marginalizacji ich znaczenia – chcąc realizować własne strategie rozwoju, regiony z konieczności poddają się planom rządowego centrum, kontraktującego poszczególne programy ewentualnie wpisującego je w szerszy kontekst państwowych planów rozwoju<sup>30</sup> uprawniających do uzyskania unijnego dofinansowania. Obecny stopień finansowej samodzielności nie pozwala samorządom województw nawet na dofinansowanie tych projektów, które znajdują uznanie w negocjacjach w ramach unijnej polityki strukturalnej, stanowiąc składową odpowiednich programów operacyjnych (obecnie głównie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego).

W związku z powyższym zasadne jest pytanie o faktyczne ukierunkowanie przemian transformujących polską rzeczywistość w wymiarze polityki rozwoju. Jeżeli bowiem uznać fasadowość decentralizacji państwa, co wiąże się z akceptacją modelu centralizującego procesy rozwojowe, obowiązująca UoDJST wyczerpująco zmienia system dochodowy samorządowych regionów, uczytelniając ich strukturę i pozostawiając względną swobodę w administrowaniu środkami przeznaczonymi na realizację innych zadań. Wówczas polityka intraregionalna podporządkowana zostaje celowościowo interregionalnemu zaangażowaniu państwa, z częściowym wsparciem środków unijnych. Jeżeli jednak decentralizacja nie jest wyłącznie retoryczną figurą wprowadzoną przedakcesyjnym zaangażowaniem państwa, obecne zapisy UoDJST nie zamykają tematu reorganizacji systemu dochodowego JST. W takim przypadku jednak wydaje się mało prawdopodobne, aby jakiegokolwiek zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone w oderwaniu od próby generalnego uporządkowania sfery finansów publicznych podporządkowanego racjonalizacji wydatków, determinowanej potrzebami rozwojowymi, w tym zwłaszcza inwestycyjnymi. Taka perspektywa zakłada rzeczywistą wolę polityczną dla zmiany charakteru państwa, prowadzącą np. do modelu państwa zdecentralizowanego, w którym porządek administracyjny podporządkowany zostaje subsydiarności. Dotychczasowe próby wprowadzenia w życie takiego modelu nie są zadowalające, czyniąc zasadnym wątpliwości co do faktycznego wyboru dokonanego

---

<sup>30</sup> Do niedawna zamkniętego w Narodowym Planie Rozwoju, który obecnie zostanie prawdopodobnie zarzucony, w związku ze zmianami w uwarunkowaniach unijnej polityki strukturalnej i wprowadzeniem Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Niezależnie od formy planistycznych dokumentów – podporządkowanie planów szczebla regionalnego temu, co jest akceptowane przez administrację rządową, jest faktem.

przez gremia decyzyjne – zmiany w systemie dochodowym JST stanowią tylko jedną z wielu ich egzemplifikacji. Można zatem zaryzykować hipotezę, że dopiero oparcie procesów transformacji ustrojowej na autentycznej decentralizacji wymusi dalsze, istotne nie tylko formalnie, zmiany w tym zakresie.

#### FINANCIAL FOUNDATIONS OF INTRAREGIONAL POLICY

#### S u m m a r y

The paper seeks to identify and describe in detail the economic-legislative *status quo* in reference to the financial foundations of pro-developmental actions on the intraregional level. The systemic consequences of the regulations introduced by way of the law on the incomes of the units of regional governments of November 2003 have been subjected to a detailed analysis. This law replaced another law that was amended many times in the years 1999-2003, and ordered the questions under study. The conclusion is that the changes introduced in the financial system of regional governments order this sphere, but only from the formal point of view. With regard to the real needs of the intraregional policy, directed at the pro-developmental use of the means from the budget of the European Union, they do not revolutionise the situation of the regions. They are still unable to conduct an independent autonomic policy with regard to the accepted strategies of development.

*Translated by Jan Kłos*

**Słowa kluczowe:** polityka regionalna, finanse publiczne, system finansowy samorządów województw.

**Key words:** regional policy, public finances, financial system of regional governments.