

FINANSOWE ASPEKTY ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW

Marzanna PONIATOWICZ*

1. Wstęp

Warunkiem koniecznym efektywnej polityki regionalnej oraz aktywnego uczestnictwa samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów gospodarczych regionu jest istnienie prawidłowego systemu finansowania, zarówno w płaszczyźnie interregionalnej (rządowej), jak i intraregionalnej (samorządowej).

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja podstawowych instrumentów finansowych tworzących system finansowania rozwoju regionalnego, do których możemy zaliczyć między innymi: budżety samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, budżet państwa, fundusze celowe, środki agencji publicznych, regionalne fundusze poręczeń kredytowych, regionalne fundusze inwestycyjne, środki finansowe inwestorów prywatnych (krajowych i zagranicznych) oraz środki pomocowe Unii Europejskiej.

2. Region jako kategoria polityki regionalnej

W literaturze przedmiotu funkcjonuje około stu definicji regionu. W niniejszym opracowaniu jako region przyjmuje się podporządkowaną bezpośrednio szczeblowi centralnemu jednostkę terytorialną, posiadającą reprezentację polityczną. Jest to więc największa część terytorium kraju i jednocześnie pośrednie ogniwo zarządzania między władzą centralną a lokalną. W warunkach polskich jako regiony traktuje się 16 upodmiotowionych województw powstałych w wyniku przeprowadzonej z dniem 1 stycznia 1999 r. reformy administracyjno-terytorialnej państwa.

Podstawowe atrybuty podmiotowości polskich województw to [12, s. 215]:

- istnienie organów samorządowych na ich obszarze,
- system finansowania, związany z zasadą dysponowania własnym budżetem i ustawowo określonymi źródłami dochodów,
- posiadanie osobowości prawnej, umożliwiającej podejmowanie decyzji gospodarczych i zaciąganie zobowiązań.

Istnieje wiele typów regionów, np. ekonomiczne, geograficzno-fizyczne, administracyjne, historyczne itp. Z punktu widzenia prowadzenia polityki regionalnej i jej finansowania istotny jest podział na regiony typu NUTS-1, NUTS-2 i NUTS-3 oraz na subregiony typu NUTS-4 i NUTS-5. Podział ten został wpro-

* dr Marzanna Poniatowicz, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

wadzony w krajach Unii Europejskiej w 1998 r. Obecnie nomenklatura NUTS dzieli przestrzeń europejską na 77 regionów szczebla NUTS-1, 206 regionów szczebla NUTS-2 i 1031 regionów szczebla NUTS-3.

W związku z przyszłą akcesją naszego kraju do UE w Polsce również wprowadzono Nomenklaturę Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, czyli kraj podzielono na tzw. NTS-y (nazwa NUTS jest zarezerwowana tylko dla krajów członkowskich UE).

W tabeli 1 przedstawiono podział Polski na hierarchicznie powiązane jednostki terytorialne, przy czym pierwsze trzy poziomy podziału mają charakter regionalny, natomiast dwa pozostałe – lokalny.

Tab. 1. Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS)

Nr poziomu	Nazwa jednostki poziomu	Liczba jednostek
1	Kraj	1
2	Województwa	16
3	Podregiony	44*
4	Powiaty i miasta na prawach powiatu	308 + 65
5	Gminy w tym gminy miejskie będące miastami na prawach powiatu	2489 65

* jednostką subregionalną NTS-3 jest w miarę jednorodna grupa powiatów

Źródło: [13]

3. Budżety jednostek samorządu terytorialnego jako źródło finansowania zadań regionalnych

Wprowadzona reforma administracji publicznej wzmocniła szczebel wojewódzki w systemie alokacji środków budżetowych. Ułomny budżet wojewody został zastąpiony budżetami regionalnymi, nad którymi kontrolę sprawuje samorządowa władza publiczna.

Problematyka dochodów budżetowych województw została uregulowana w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001 [20]. Zgodnie z nią dochodami obligatoryjnymi województw są:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości:¹
 - a) 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie województwa,

¹ W Sejmie znajduje się projekt nowej ustawy o finansach samorządów, zgodnie z którym udział województwa w podatku dochodowym od osób fizycznych ma zwiększyć się do 1,7%, natomiast od osób prawnych – do 1,2%. Ponadto województwo ma mieć dodatkowe dochody z tytułu udziałów w podatkach pośrednich, takich jak VAT i akcyza oraz planuje się wprowadzenie tzw. dodatku regionalnego finansowanego z podatku zryczałtowanego.

- b) 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa,
- subwencja ogólna,
 - dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych województwa,
 - dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie odrębnych przepisów,
 - dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych województwa,
 - odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych,
 - dochody z majątku województwa.

Natomiast dochodami fakultatywnymi województw mogą być:

- dotacje celowe na dofinansowanie zadań własnych województwa,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez województwo na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- dotacje celowe dla państwowych uczelni zawodowych utworzonych na wniosek sejmiku województwa,
- dotacje z funduszy celowych,
- spadki, zapisy i darowizny,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez województwo,
- odsetki od nieterminowo przekazywanych należności stanowiących dochody województwa,
- odsetki i dywidendy od kapitału wniesionego do spółek,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien określonych odrębnymi przepisami,
- inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Ważnym źródłem finansowania rozwoju regionalnego powinny być dochody własne województwa. Ich wysokość i udział w dochodach ogółem może być z jednej strony miernikiem samodzielności finansowej regionu, z drugiej natomiast odzwierciedla ona możliwości prowadzenia przez samorząd wojewódzki samodzielnej polityki regionalnej. Dochodami własnymi województw (regionów) są: udziały w podatkach państwowych², dochody z majątku (mienia) województwa, dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, inne dochody (z kar pieniężnych, grzywien, odsetek

² Charakterystyczną cechą dochodów z tytułu udziałów w podatkach państwowych jest występujący mniej więcej od dwóch lat systematyczny ich spadek. Ma to istotny wpływ na sytuację finansową województw, biorąc pod uwagę fakt, że dochody z tego tytułu stanowią podstawowe źródło ich dochodów własnych.

od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, ze spadków, zapisów i darowizn).

Według danych Ministerstwa Finansów w 1999 r. procentowy udział dochodów własnych województw w dochodach ogółem wynosił 18%. Jest to wskaźnik dużo wyższy niż np. w przypadku powiatów, w których udział ten w 1999 r. nie przekraczał 6,2% i niższy niż w przypadku gmin, w których wynosił on 54,8% [24].

Kolejnym instrumentem finansowania rozwoju regionalnego jest subwencja ogólna z budżetu państwa. Składa się ona z trzech części: oświatowej, drogowej i wyrównawczej. O przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej decyduje sejmik województwa.

W 1999 r. wszystkie województwa w Polsce otrzymały z tytułu subwencji ogólnej łączną kwotę około 1,1 mld zł [24].

Innym rodzajem transferów z budżetu państwa są dotacje celowe. Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów, samorządy wojewódzkie otrzymały w 1999 r. dotacje w łącznej wysokości 1,5 mld zł [24].

Dane dotyczące wykonania budżetów województw samorządowych w 1999 r. przedstawia tabela 2.

Tab. 2. Wykonanie budżetów województw samorządowych w Polsce w 1999 r.

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł
1. Ogółem dochody	3 288 427
2. Ogółem wydatki	3 264 607
3. Nadwyżka budżetowa	23 820
4. Zobowiązania	23 375
5. Zobowiązania do zrealizowanych dochodów w proc.	0,7

Źródło: [24]

Opisując źródła finansowania rozwoju regionalnego nie sposób pominąć tzw. dochodów zwrotnych województwa, a więc pożyczek, kredytów i dochodów z tytułu emisji obligacji. Problematyka ta jest uregulowana w ustawie z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych [21]. Zgodnie z nią, województwa mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe na:

- pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu,
- finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach budżetowych.

Wspomniana ustawa przewiduje ważne ograniczenia przy zaciąganiu przez samorządy zobowiązań. Zgodnie z jej art. 113, łączna kwota przypadających w danym roku budżetowym rat kredytów, pożyczek, wykupu papierów wartościowych oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych poręczeń nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego. W niektórych, wymienionych przez ustawę sytuacjach, wspomniany limit może wynosić tylko 12% (w przypadku, gdy sto-

sunek łącznej kwoty państwowego długu publicznego, powiększonej o kwotę przewidywanych wypłat z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez podmioty sektora finansów publicznych do produktu krajowego brutto przekroczy 55%). Tak sformułowany zapis uzależnia możliwości zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego od wysokości państwowego długu publicznego.

Województwa mogą emitować papiery wartościowe, jakimi są obligacje. Pierwszym i dotychczas jedynym województwem w Polsce, które skorzystało z tej możliwości, jest woj. wielkopolskie, które wyemitowało obligacje o wartości 54 mln zł. Celem tego było pozyskanie środków na remont i budowę dróg. Kolejna tego typu emisja o wartości około 70 mln zł planowana jest w woj. małopolskim.

Ogólny stan zadłużenia samorządów wojewódzkich w 1999 r. wynosił 23 375 tys. zł i dotyczył 6 jednostek. Zobowiązania stanowiły zaledwie 0,7% dochodów ogółem zrealizowanych przez wszystkie województwa [24].

Nowością wprowadzoną przez art. 110 ustawy o finansach publicznych, bardzo istotną z punktu widzenia polityki regionalnej jest to, że uchwała budżetowa może określać, oprócz limitów wydatków na okres roku budżetowego, limity wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne. Inwestycje realizowane są przeważnie w dłuższym horyzoncie czasowym niż jeden rok. Ustawa, przyjmując nadal zasadę jednoroczności budżetu, pozwala w pewnych sytuacjach na wydłużenie horyzontu czasowego planowania budżetowego [6, s. 11-12].

Przykładem takich programów mogą być wieloletnie programy rozwoju województwa, o których wspomina się w art. 43 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000. Na realizację ich samorząd województwa może otrzymać dotacje celowe z budżetu państwa. Przyznanie takiej dotacji, zgodnie z Ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, ma się odbywać w ramach kontraktu wojewódzkiego, o którym będzie mowa w dalszej części referatu.

Należy pamiętać o tym, że swój udział w finansowaniu rozwoju regionalnego mają także budżety pozostałych jednostek samorządowych – powiatowych i gminnych. Miejsce jednostek samorządu terytorialnego z poszczególnych województw w porównaniu do innych jednostek według wybranych wskaźników finansowych przedstawia tabela 3. Z danych w niej zawartych wynika, że najlepsza sytuacja finansowa występuje w jednostkach samorządowych województwa mazowieckiego, dolnośląskiego i śląskiego. Najgorszą sytuacją odznaczają się natomiast województwa tzw. „ściany wschodniej”, czyli podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i lubelskie.

Tab. 3. Miejsce jednostek samorządu terytorialnego z poszczególnych województw według wybranych wskaźników finansowych (stan na koniec 1999 r.)

Wyszczególnienie	Dochody na 1 mieszkańca	Dochody własne/ dochody ogółem	Wpływy z PIT i CIT na 1 mieszkańca	Dochody z podatku od nieruchomości na 1 mieszkańca	Zadłużenie/ dochody
1. Dolnośląskie	2	3	3	1	7
2. Kujawsko-Pomorskie	13	11	11	8	5
3. Lubelskie	16	15	14	16	14
4. Lubuskie	4	9	10	7	10
5. Łódzkie	10	7	7	10	9
6. Małopolskie	11	10	6	11	6
7. Mazowieckie	1	1	1	9	15
8. Opolskie	8	6	9	2	1
9. Podkarpackie	14	14	16	14	8
10. Podlaskie	15	16	15	15	11
11. Pomorskie	5	4	4	4	2
12. Śląskie	6	2	2	3	13
13. Świętokrzyskie	12	13	13	12	16
14. Warmińsko-Mazurskie	7	12	12	13	12
15. Wielkopolskie	9	8	5	6	3
16. Zachodniopomorskie	3	5	8	5	4

Źródło: [19, s. 51]

4. Rola kontraktów wojewódzkich w zakresie finansowania rozwoju regionalnego

Problematykę wsparcia finansowego rozwoju regionalnego przez państwo reguluje ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego [22]. Zgodnie z nią, ustawa budżetowa zawiera corocznie limit wydatków na sfinansowanie zadań regionalnych objętych tzw. programem wsparcia, uchwalonym w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Natomiast dokumentem określającym uwarunkowania, cele i kierunki wspierania rozwoju regionalnego przez państwo jest Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006, przyjęta w formie uchwały przez Radę Ministrów dnia 28 grudnia 2000 r. [8].

Strategia rozwoju regionalnego konkretyzowana jest przez bardziej szczegółowy dokument, określany mianem programu wsparcia. Dnia 28 grudnia 2000 r. Rada Ministrów przyjęła Program wsparcia na lata 2001-2002 [15].

Ustalenie wysokości dofinansowywania zadań regionalnych w poszczególnych województwach następuje w dokumencie zwanym kontraktem wojewódzkim. Jest

to umowa zawarta pomiędzy Radą Ministrów a samorządem województwa określająca zakres, tryb i warunki realizacji:

- zadań wynikających z programów wojewódzkich, które otrzymały wsparcie rządu,
- zadań należących do spraw nadzorowanych przez właściwych ministrów, które wspierane są przez samorząd województwa.

Zgodnie z ustawą o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, wsparcie finansowe realizacji programu wojewódzkiego ze środków budżetu państwa może dotyczyć wyłącznie:

- tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji gospodarczych i transferu technologii,
- restrukturyzacji wybranych dziedzin usług publicznych oraz gospodarki regionalnej i lokalnej,
- tworzenia nowych miejsc pracy,
- inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i transportowej,
- przedsięwzięć z zakresu kultury regionalnej i lokalnej,
- inwestycji poprawiających stan środowiska naturalnego,
- innych zadań związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego.

W kontrakcie wojewódzkim następuje między innymi określenie: okresu jego obowiązywania, celów i zadań, na które ma być udzielone wsparcie finansowe, harmonogramu wykonania zadań, źródeł finansowania planowanych zadań, a także wysokości środków z każdego z tych źródeł.

Po podpisaniu kontraktu przez Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (stronę rządową) i marszałka województwa (stronę samorządową), następuje jego zatwierdzenie przez Radę Ministrów oraz sejmik województwa. Następnym etapem jest przekazanie pieniędzy samorządom wojewódzkim przez wojewodę.

29 czerwca 2001 r. Rada Ministrów zatwierdziła kontrakty wojewódzkie na łączną kwotę 11 mld zł oraz 551,5 mln euro. W roku 2001 na konta województw zostanie przekazane ok. 5 mld zł i prawie 268 mln euro, w roku 2002 będzie to kwota około 6 mld zł i 283,5 mln euro [7].

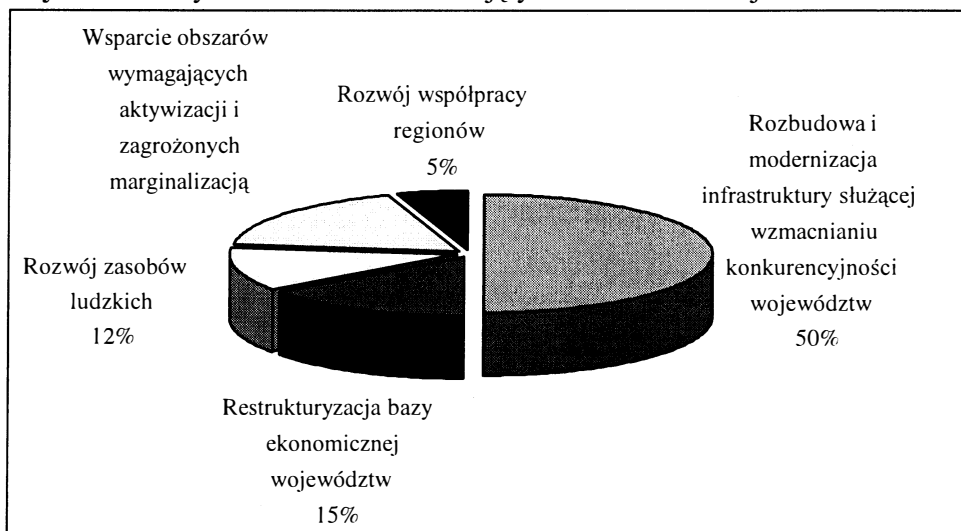
Zestawienie środków objętych kontraktami wojewódzkimi na lata 2001-2002 według poszczególnych województw przedstawia tabela 4, natomiast planowane kierunki wydatkowania zakontraktowanych pieniędzy obrazuje wykres 1.

Z danych zawartych w tabeli wyraźnie widać, że ponad ¼ środków krajowych przyznano dla dwóch najbogatszych województw w kraju – mazowieckiego (ponad 18% rozdzielonych środków) i śląskiego (ok. 9% środków). Na tej podstawie można stwierdzić, że w Polsce jest realizowany tzw. polaryzacyjny model polityki regionalnej, który w przeciwieństwie do modelu wyrównawczego stawia na regiony konkurencyjne, będące liderami rozwoju społeczno-gospodarczego, a nie zacofane.

Tab. 4. Środki objęte kontraktami wojewódzkimi w latach 2001-2002

Wyszczególnienie	Środki krajowe w tys. zł	Środki zagraniczne w tys. zł
Polska ogółem	10 992 762	551 529
Środki nie rozdzielone na województwa	669 323	19 000
Środki rozdzielone na województwa ogółem, w tym:	10 304 439	532 529
Dolnośląskie	787 658	40 491
Kujawsko-Pomorskie	634 696	36 407
Lubelskie	448 496	58 791
Lubuskie	232 459	45 639
Łódzkie	562 199	41 224
Małopolskie	887 266	38 081
Mazowieckie	1 812 775	9 684
Opolskie	272 919	19 135
Podkarpackie	570 129	38 900
Podlaskie	477 523	31 694
Pomorskie	554 413	20 415
Śląskie	930 834	27 823
Świętokrzyskie	475 164	33 576
Warmińsko-Mazurskie	498 511	32 322
Wielkopolskie	852 191	7 833
Zachodniopomorskie	307 207	50 514

Źródło: [7]

Rys. 1. Cele wydatkowania środków objętych kontraktami wojewódzkimi

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [15]

5. Inne źródła finansowania rozwoju regionalnego

Finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w regionach często ma charakter finansowania bezpośredniego z funduszy celowych, takich jak np.: Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, Fundusz Ochrony Gruntów Rolnych, czy Fundusz Pracy. Zwłaszcza działalność tego ostatniego jest zbieżna z celami polityki rozwoju regionalnego.

Inną formą finansowania rozwoju regionalnego są regionalne fundusze inwestycyjne (RFI). Uruchomiono je w ramach programu PHARE-Struder. Są one instrumentem „bezdługowego” wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw działających w regionie. Oferują przedsiębiorstwom środki finansowe drogą wykupienia części akcji (udziałów). Firma uzyskuje kapitał na rozwój, a fundusz liczy na przyszłe zyski. Obok udziałów kapitałowych fundusz może oferować także inne instrumenty: pożyczki, doradztwo itp. Po okresie objętym umową fundusz wycofuje się z firmy, a uzyskane przychody reinwestuje w inne przedsiębiorstwa. Przykładami regionalnych funduszy inwestycyjnych mogą być fundusze działające w Łodzi i Katowicach.

W trakcie zmian systemowych w Polsce zaczęto tworzyć różne agencje władz publicznych. Agencje te często łączą środki publiczne (rządowe lub samorządowe) ze środkami prywatnymi oraz środkami pochodzącymi z pomocy zagranicznej. Są one instytucjami, przy pomocy których państwo lub władze samorządowe mogą skutecznie realizować preferowane cele gospodarcze i społeczne, również w regionie. Ich przykładami mogą być: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, około 60 agencji i fundacji rozwoju regionalnego działających w poszczególnych województwach, Agencja Rozwoju Gospodarczego SA, Agencja Rozwoju Przemysłu SA, Państwowa Agencja Inwestycji Zagranicznych, Agencja Rozwoju Komunalnego, Agencja Budowy Autostrad, Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa i inne.

Szczególną rolę w zakresie rozwoju regionalnego odgrywa Polska Agencja Rozwoju Regionalnego (PARR). Została ona utworzona w 1993 r. jako Fundacja Skarbu Państwa. Jednym z jej celów jest tworzenie i uczestniczenie w powstawaniu instytucji finansowych służących kreowaniu tego rozwoju.

Innym instrumentem finansowym wspierania rozwoju regionalnego w Polsce mogą być regionalne fundusze poręczeń kredytowych. Powstały one w naszym kraju na początku lat dziewięćdziesiątych. W połowie 1999 r. funkcjonowało ich 15. Do tego czasu udzieliły one łącznie 1233 poręczeń spłat kredytów bankowych na kwotę około 55 mln zł (por. tabela 5).

Ważnym instrumentem finansowania rozwoju regionalnego mogą być prywatne środki inwestorów, zarówno krajowych, jak i zagranicznych.

W krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej w szerokim zakresie wykorzystuje się na przykład schemat finansowania inwestycji infrastrukturalnych realizowanych na zasadach BOT (skrót od *build-operate-transfer*, co w języku polskim znaczy: buduj-eksploatuj-przekaż). Przedsięwzięcia BOT są realizowane w ramach tzw. partnerstwa publiczno-prywatnego, z prywatnym finansowaniem

zapewniającym inwestorom oczekiwaną stopę zwrotu, a społeczności lokalnej i regionalnej wymierne korzyści ekonomiczne i pozaekonomiczne [10, s. 96].

Tab. 5. Regionalne fundusze poręczeń kredytowych w Polsce (stan na koniec czerwca 1999 r.)

Fundusz	Kapitał (w tys. zł)	Liczba poręczeń	Wartość poręczeń (w mln zł)
1. Białystok	6000	184	15122
2. Biłgoraj	1500	141	2296
3. Działdowo	2154	194	3962
4. Dzierżoń	476	98	1534
5. Konin	244	2	38
6. Kutno	723	32	742
7. Lublin	7000	296	21809
8. Nidzica	2372	97	3483
9. Starachowice	1500	72	1977
10. Ustrzyki Dolne	600	30	503
11. Wicko	802	44	1378
12. Żelów	906	52	1465
13. Karlino	1196	32	800
14. Bareja	443	7	88
15. Gołdap	324	2	47
Razem	26240	1283	55244

Źródło: [11]

Zainteresowanie kapitału obcego w Polsce wykazuje znaczne zróżnicowania regionalne. Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową corocznie dokonuje syntetycznej oceny atrakcyjności inwestycyjnej polskich regionów dla inwestorów zagranicznych. Z ostatnich badań wynika, że najatrakcyjniejsze są obszary następujących województw: mazowieckiego, śląskiego, wielkopolskiego, pomorskiego, dolnośląskiego i zachodniopomorskiego. Najgorzej pod tym względem wygląda sytuacja w województwach: świętokrzyskim, lubelskim, podlaskim, podkarpackim i warmińsko-mazurskim. Województwa te zostały zakwalifikowane do regionów o najniższym poziomie atrakcyjności inwestycyjnej (tzw. Polska D).

6. Pomoc zagraniczna jako instrument finansowania rozwoju regionalnego

Ważnym instrumentem rozwoju regionalnego są środki pomocowe z zagranicy. Z formalnego punktu widzenia środki pomocowe Unii Europejskiej mieszczą się w kategorii środków publicznych unormowanych przez Ustawę o finansach publicznych. W art. 3 ust. 1 pkt 2 tej ustawy widnieje kategoria „środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, nie podlegających zwrotowi” [3, s. 12].

Zgodnie ze stosowaną w Unii tzw. zasadą dodatkowości, wspomniane środki powinny stanowić uzupełnienie w stosunku do wydatków publicznych (krajowych, regionalnych czy lokalnych) w danym regionie.

Szczególne znaczenie dla polskich regionów w najbliższym czasie powinny mieć trzy przedakcesyjne, unijne programy finansowania: PHARE 2000 i 2001, SAPARD i ISPA.

Program Spójności Społecznej i Gospodarczej PHARE 2000 i 2001 jest kontynuacją programu PHARE (Poland and Hungary: Action for Restructuring of Economies), który rozpoczął działalność w Polsce od 1990 r. W 2000 r. środki w rekordowej wysokości około 484 mln euro zostaną przeznaczone na rozwój województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego. Część funduszy zostanie przeznaczonych także na współpracę transgraniczną (głównie w regionach na granicy z Niemcami, w mniejszym stopniu – z Czechami). Znaczna część środków będzie wykorzystana na uszczelnienie wschodniej granicy kraju. W 2001 r. programem tym zostaną objęte, oprócz wcześniej wymienionych, także województwa: świętokrzyskie, łódzkie i kujawsko-pomorskie, a przewidywana wielkość środków z tym związanych to około 398 mln euro [9, s. 4 i 9].

ISPA (Structural Instrument for Pre-Accession) to program przedakcesyjny, którego celem jest finansowanie rozwoju infrastruktury technicznej oraz ochrony środowiska w krajach ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Pomoc z ISPA może przyjąć jedną z następujących form:

- bepośrednia pomoc bezzwrotna,
- pomoc zwrotna,
- dofinansowanie spłat odsetek kredytu,
- fundusz gwarancyjny,
- udział kapitałowy,
- inna forma pomocy finansowej.

Przewidywana, roczna wielkość środków otrzymywanych przez Polskę z tego programu wynosi około 348 mln euro [9, s. 13]. Wkład finansowy Funduszu ISPA może stanowić do 75% wartości projektu (w wyjątkowych wypadkach możliwe jest podniesienie tego limitu do 85%). Oznacza to konieczność współfinansowania przez stronę polską.

SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) jest instrumentem przedakcesyjnej pomocy finansowej, skierowanej na współfinansowanie wybranych działań służących rozwojowi rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach starających się o członkostwo w Unii Europejskiej. Przewidywane, roczne środki przypadające z tego funduszu na Polskę kształtują się na poziomie około 170 mln euro. Wkład ze strony UE nie może być wyższy niż 75% ogólnej wartości finansowanego projektu. Szacuje się, że z pomocy SAPARD skorzysta około 8-9 tys. polskich gospodarstw rolnych [16].

W momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej kluczowym instrumentem finansowania rozwoju regionalnego staną się środki pochodzące z unijnych Funduszy Strukturalnych, stanowiących główne źródło finansowania polityki strukturalnej z budżetu wspólnotowego. W UE funkcjonują cztery takie fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF), Europejski Fundusz Socjalny (ESF), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF), Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG) [5, s. 66-67].

Specjalnym instrumentem finansowania w UE jest Fundusz Spójności (Kohezji). Nie jest on zaliczany do Funduszy Strukturalnych, ponieważ obejmuje całe państwa, a nie regiony, w których PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest niższe od 90% średniej unijnej. Z funduszu tego finansowane są tylko wielkie projekty inwestycyjne (ponad 5 mln euro), których celem jest zwiększenie spójności gospodarczej państw peryferyjnych Unii (Portugalii, Grecji, Hiszpanii i Irlandii) z jej pozostałymi obszarami.

7. Pomoc regionalna dla przedsiębiorców jako rodzaj pomocy publicznej państwa

W krajach Unii Europejskiej wyróżnia się trzy podstawowe cele pomocy publicznej państwa [2, s. 3-4]:

- horyzontalny (dotyczący takich działań, jak wspomaganie małych i średnich przedsiębiorstw, prac badawczo-rozwojowych, ochrony środowiska, ogólnej pomocy inwestycyjnej itp.),
- sektorowy (związany z restrukturyzacją poszczególnych dziedzin gospodarki, a przede wszystkim tzw. wrażliwych sektorów – górnictwa, przemysłu stalowego, stoczniowego itp.),
- regionalny (dotyczący pomocy konkretnym obszarom, regionom).

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, pomoc regionalna państwa jest dopuszczalna w regionach, w których [17]:

- na jednego mieszkańca przypada mniej niż 75% PKB średniej wspólnotowej,
- PKB jest co najmniej 15% niższy niż średnia krajowa,
- stopa bezrobocia przekracza 115% średniej krajowej.

Obecnie, pierwsze z wymienionych kryteriów spełniają regiony obejmujące około 22% populacji Wspólnoty. W początkowym etapie stowarzyszenia dotyczy to także obszaru całej Polski, gdzie na 1 mieszkańca kraju przypada około 39% PKB średniej wspólnotowej. Przy czym wśród dziesięciu najuboższych regionów państw kandydujących do Unii pięć to województwa polskie: świętokrzyskie (24%), lubelskie i podlaskie (25%), podkarpackie oraz warmińsko-mazurskie (26%). Tylko dwa z 50 regionów krajów kandydujących przekraczają poziom PKB na jednego mieszkańca wynoszący 75% średniej unijnej. Jest to region Pragi (119%) oraz Bratysławy (75%) [1].

30 czerwca 2000 r. Sejm uchwalił ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców [23]. Ustawa dotyczy pomocy, której wartość w ciągu trzech lat przekracza równowartość 100 tys. euro. Zgodnie z tym aktem prawnym, pomoc publiczna państwa może być w pewnych warunkach traktowana jako instrument polityki regionalnej.

W ustawie zobowiązano Radę Ministrów do wytypowania obszarów publicznej pomocy regionalnej z uwzględnieniem poziomu bezrobocia, gęstości zaludnienia, uwarunkowań demograficznych, migracji, udziału sektorów wymagających restrukturyzacji. Dnia 20 lutego 2001 r. Rada Ministrów uchwaliła rozporządzenie w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców [14]. Określono w nim obszary, na których jest dopuszczalne udzielanie pomocy regionalnej, maksymalne wielkości pomocy (w poszczególnych regionach zróżnicowano pułap pomocy publicznej od 30 do 50%) oraz szczegółowe warunki jej udzielania. Przy delimitowaniu obszarów pomocy posłużono się jednostkami terytorialnymi typu NTS-2, określonymi zgodnie z opisaną wcześniej Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych.

8. Wnioski

1. Warunkiem koniecznym efektywnej polityki regionalnej oraz aktywnego uczestnictwa samorządów terytorialnych w rozwiązywaniu problemów gospodarczych regionu jest istnienie prawidłowego systemu finansowania, zarówno w płaszczyźnie interregionalnej (rządowej), jak i intraregionalnej (samorządowej).
2. Jako podstawowe źródła finansowania polityki regionalnej należy uznać: budżety samorządów wojewódzkich, powiatowych i gminnych, budżet państwa, fundusze celowe, środki agencji publicznych, regionalne fundusze poręczeń kredytowych, regionalne fundusze inwestycyjne, środki finansowe inwestorów prywatnych (krajowych i zagranicznych) oraz środki pomocowe Unii Europejskiej.
3. Szczególna rola w finansowaniu rozwoju regionalnego przypada kontraktom wojewódzkim. Stanowią one nową kategorię polityki regionalnej, będąc podstawowym instrumentem otrzymywania przez regiony rządowego wsparcia finansowego na realizację kluczowych zadań regionalnych.
4. Istotnym krokiem naprzód w zakresie polityki regionalnej stało się legislacyjne sprecyzowanie warunków udzielania publicznej pomocy regionalnej dla przedsiębiorców. Zasady te opracowano na podstawie wytycznych Komisji Europejskiej.
5. Do ważnych wyzwań polityki regionalnej należy zbudowanie w naszym kraju potencjału absorbcyjnego środków Unii Europejskiej zgodnie z zasadą montażu finansowego, przy wiodącej roli budżetów wojewódzkich oraz wykorzystaniu możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego.

Literatura

1. Chojna-Duch E., *Finansowanie rozwoju regionalnego*, [w:] *Polityka regionalna w warunkach globalizacji i integracji*, materiały konferencyjne, XVI Międzynarodowa Konferencja organizowana przez Instytut Międzynarodowych Finansów i Bankowości w dniach 28-30 marca 2001 r. w Warszawie.
2. Czerwińska E., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorstw a konieczność dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Informacja nr 713 Biura Sejmu RP, adres internetowy: www.biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-713.htm.
3. Gilowska Z., *Pożądany mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego*, Polska Regionów nr 5, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Lublin 2000.
4. Jędrzejewska K., *Jak liczyć pieniądze*, [w:] *ABC regionów Polski*, dodatek „Rzeczpospolitej” z dnia 16 grudnia 1998 r.
5. Latoszek E., *Finansowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i skutki włączenia Polski do polityki regionalnej*, „Sprawy Międzynarodowe” nr 4/1999.
6. Mańk K., Suszyńska A., *Jednostki samorządu terytorialnego w świetle wymogów ustawy o finansach publicznych*, materiały szkoleniowe Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: Reforma Administracji Publicznej, zeszyt nr 9/1998.
7. Myczkowska A., *Kontrakty są, ale czy będą pieniądze*, „Rzeczpospolita” z dnia 30 czerwca 2001 r.
8. *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001-2006*, adres internetowy: www.kprm.gov.pl/cir/PRZEGLAD/2001_02/narstroz.htm.
9. *Okresowa informacja nt. Programów PHARE, ISPA, SAPARD*, Departament Koordynacji i Monitorowania Pomocy Zagranicznej, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, styczeń 2001.
10. Pawłowicz L. (red.), *Możliwości kreowania lokalnych rynków finansowych przez samorządy terytorialne*, Polska Regionów nr 18, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk 2000.
11. Piechota E., *Szansa dla małych*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 50/1999.
12. Poniatowicz M., *Innowacyjność jako instrument wzrostu konkurencyjności regionów polskich*, [w:] Jasiński A.H., Kruk M. (red.), *Innowacje i zmiany strukturalne w procesie transformacji polskiej gospodarki*, tom I, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 1999.
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS), Dz.U. nr 58, poz. 685.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie pomocy regionalnej dla przedsiębiorców, Dz.U. nr 28, poz. 306.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Programu wsparcia na lata 2001-2002, Dz.U. nr 122, poz. 1326.

16. Skórnicki H., *Fundusze przedakcesyjne SAPARD*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2000.
17. Stasiak W., *Między młotem a kowadłem*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 czerwca 2000 r.
18. *Tak chciała Unia Europejska*, „Rzeczpospolita” z dnia 1-2 lipca 2000 r.
19. Tomalak M., *Analiza budżetów jednostek samorządu terytorialnego w latach dziewięćdziesiątych*, Polska Regionów nr 21, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 2000.
20. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2001, Dz.U. nr 150, poz. 983, z późn. zm.
21. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz.U. nr 48, poz. 550.
22. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 155, poz. 1014, z późn. zm.
23. Ustawa z dnia 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców, Dz.U. nr 60, poz. 704.
24. *Wykonanie budżetów jednostek samorządu terytorialnego za 1999 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2000.