

STRATEGIA ZMIAN REGIONU PODLASKIEGO – ASPEKT FINANSOWY

Paweł PIĄTKOWSKI¹

1. Wstęp

Pytanie o drogę rozwoju województwa podlaskiego pojawiło się po raz pierwszy po reformie administracyjnej w 1998 r. Szczególne znaczenia nabrało, gdy realna stała się perspektywa wstąpienia do Unii Europejskiej. Podstawą wsparcia działań dynamizujących rozwój regionu stało się opracowanie *Strategii rozwoju województwa podlaskiego do roku 2010*. Dokument ten pozwolił zdiagnozować poziom rozwoju regionu, jego słabe i mocne strony, określić szanse i zagrożenia stojące przed regionem, a następnie wskazać pożądane kierunki rozwoju regionu i jego potrzeby. Poruszono również aspekt finansowy realizacji opisywanych działań. W kolejnych okresach podejmowane były działania mające na celu wdrażanie konkretnych działań. Na początku instrumentem wsparcia rozwoju regionu były kontrakty wojewódzkie. Następnie skierowano do regionu środki przedakcesyjne, takie jak: PHARE, SAPARD i ISPA. Oba te instrumenty służyły przygotowaniu regionów do absorpcji funduszy strukturalnych. Prawdziwym sprawdzianem sprawności regionów było wykorzystanie funduszy strukturalnych w latach 2004-2006. Regiony sprawnie wykorzystywały te środki. Obecny, nowy okres budżetowy stawia jednak przed regionami szczególne wyzwanie, a jednocześnie daje szansę na dynamizację rozwoju. Po pierwsze, jest to pierwszy pełny okres budżetowy, w którym będą napływały fundusze strukturalne. Po drugie, środki przeznaczone na wsparcie regionów zostały obliczone dla uboższych regionów przy wykorzystaniu korzystnego algorytmu. Dodatkowo dysponowały one regionów Polski Wschodniej będzie specjalny Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. Został on skierowany do pięciu najuboższych regionów Unii Europejskiej, do której to grupy te spoza terytorium nie będą zaliczane po akcesji Bułgarii i Rumunii. Tak więc, odpowiednie wykorzystanie środków unijnych jest szczególnie ważne, gdyż taki zastrzyk środków może się nie powtórzyć. W związku z tym celem niniejszego referatu jest zestawienie stanu województwa podlaskiego (ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji finansowej JST) z aspektami finansowymi strategii i programów operacyjnych.

¹ Mgr Paweł Piątkowski – Wydział Ekonomii i Zarządzania Uniwersytetu w Białymstoku.

2. Kierunki rozwoju województwa podlaskiego

Województwo podlaskie, powstałe w 1999 r., stanęło przed problemem określenia kierunku swojego rozwoju. Nie podlegał dyskusji fakt, iż należało ono do najuboższych w Polsce. Konieczne stało się zdynamizowanie rozwoju regionu, tak aby zmniejszać dystans rozwojowy w stosunku do innych województw, a przede wszystkim regionów Unii Europejskiej. Osiągnięcie tego celu wewnętrznymi siłami byłoby bardzo trudne. Dlatego też powstał problem wsparcia rozwoju przez politykę regionalną jednostek samorządu terytorialnego (JST) oraz władz centralnych. Od 2004 r. doszły jeszcze instrumenty wsparcia rozwoju regionalnego Unii Europejskiej. Aby działania te przyniosły jak największy, efekt konieczne stało się zdiagnozowanie stanu regionu, wyznaczenie wyzwań stojących przed nim i określenie kierunków rozwoju. Pozwoli to na skoordynowanie podejmowanych działań i nakierowanie ich na najbardziej potrzebne działania. Zadania tego podjęto się, przygotowując Strategię Rozwoju Województwa Podlaskiego do roku 2010.

Do podstawowych cech województwa należy jego stosunkowo duża powierzchnia i niska gęstość zaludnienia. Niski jest także poziom urbanizacji. Struktura demograficzna regionu nieznacznie odbiega od średniej dla kraju. W województwie podlaskim mieszka nieco więcej osób w wieku przedprodukcyjnym i poprodukcyjnym niż wynosi średnia dla Polski. Położenie geograficzne powoduje, że warunki rozwoju rolnictwa są niezbyt korzystne ze względu na: słabą jakość gleb, krótki okres wegetacji i niską sumę opadów. Jednocześnie dobrze zachowane są obszary przyrodniczo cenne, czego oznaką jest usytuowanie w regionie parków narodowych i innych obszarów chronionych. Charakterystyczną cechą województwa podlaskiego jest również wielokulturowość. Ludność regionu jest zróżnicowana zarówno pod względem kulturowym, jak też religijnym i narodowościowym.

Pod względem struktury gospodarki województwo podlaskie jest regionem typowo rolniczym, mimo wspomnianych powyżej niekorzystnych uwarunkowań produkcji rolnej. Korzystna jest większa średnia wielkość gospodarstwa (ok. 12 ha) od przeciętnej dla kraju. Szczególnie dobrze rozwinięty jest sektor mleczarski. Przekłada się to również na strukturę przemysłu, w którym duży udział ma przetwórstwo rolno-spożywcze. Oprócz tego rozwinięte są przemysły: produkcji maszyn i urządzeń, drzewny oraz tekstylny.

W strategii SWOT do zalet regionu należą również: położenie przygraniczne, istnienie wielu instytucji działających na rzecz rozwoju regionu, wzrastającą liczbę i aktywność podmiotów gospodarczych, korzystny układ infrastruktury telekomunikacyjnej oraz rozwinięty system kształcenia na wszystkich poziomach. Do słabości regionu zaliczono: małą konkurencyjność przedsiębiorstw oraz niski poziom innowacyjności, niski poziom inwestycji, zbyt mała ilość terenów przygotowanych pod działalność gospodarczą, zła jakość infrastruktury technicznej (szczególnie transportowej), niski odsetek osób aktywnych zawodowych, niekorzystne trendy demograficzne oraz słabe warunki rozwoju rolnictwa. Za szansę rozwoju regionu uznano: otwarcie gospodarki na współpracę

międzynarodową, w tym rozwój współpracy przygranicznej, rozbudowę infrastruktury granicznej, silne wsparcie sektora MŚP ze strony krajowych i międzynarodowych programów pomocowych, przebieg korytarza VIA BALTICA, potencjalny wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich, rozwój produkcji rolniczej metodami ekologicznymi i integrowanymi, produkcji materiałów budowlanych w oparciu o lokalne surowce oraz rozwój współpracy z aglomeracją warszawską. Przed regionem stoją również zagrożenia, takie jak: niestabilność gospodarki państw wschodnich, duży napływ konkurencyjnych produktów rolnych z zagranicy, utrudnienie w ruchu przygranicznym wskutek uszczelnienia granicy wschodniej, zbyt wolny proces decentralizacji finansów publicznych, niestabilność warunków kredytowych i podatkowych, wzrost konkurencyjności sąsiednich regionów [5].

W oparciu o diagnozę regionu określono pożądane kierunki rozwoju. Do celów strategicznych zaliczono:

- podniesienie konkurencyjności województwa podlaskiego poprzez rozbudowę i modernizację infrastruktury;
- restrukturyzację i dywersyfikację bazy ekonomicznej województwa podlaskiego ze szczególnym wykorzystaniem walorów przyrodniczych, kulturowych i turystycznych;
- rozwój jakości wykorzystania zasobów ludzkich województwa poprzez przeciwdziałanie bezrobociu, marginalizacji grup społecznych i podniesienie kwalifikacji zawodowych społeczeństwa;
- rozwój rolnictwa oraz wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją;
- rozwój współpracy międzynarodowej i regionalnej poprzez wykorzystanie przygranicznego położenia województwa [5].

Uszczegółowienie tych celów stanowią priorytety rozwoju regionu. Wśród nich znajdują się:

- podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej i turystycznej województwa;
- wzmocnienie bazy ekonomicznej województwa;
- rozwój instytucji i urzędów infrastruktury społecznej o zasięgu i znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym w dziedzinie zdrowia, opieki społecznej i kultury, oraz podwyższenia w ten sposób rangi i pozycji ośrodków regionalnych województwa i jego integracji wewnętrznej;
- zrównoważone gospodarowanie przestrzenią województwa z zachowaniem ważnych, w skali krajowej i europejskiej, walorów przyrodniczych i kulturowych, a także z ich racjonalnym wykorzystaniem dla przyspieszonego rozwoju województwa;
- rozwój ogólnodostępnego systemu edukacji, w tym ustawicznego kształcenia kadr, dostosowanego do potrzeb regionu [tamże].

Tak zdefiniowane kierunki rozwoju znajdują odzwierciedlenie w planowanych a następnie podejmowanych działaniach w ramach realizacji polityki regionalnej.

3. Wsparcie rozwoju regionalnego

3.1. Dotychczasowe wsparcie

Dotychczasowe instrumenty wsparcia rozwoju regionalnego można podzielić na krajowe i zagraniczne. Stosowanie tych pierwszych nie ma w Polsce długiej tradycji. Najważniejszą formą wsparcia krajowego są kontrakty wojewódzkie, zawierane pomiędzy samorządami województw i stroną rządową. Przy ich pomocy dofinansowywano wieloletnie inwestycje JST. Na ich realizację budżet państwa przeznaczył w latach 2001-2005 łącznie 4.793,3 mln zł. Z tej kwoty na województwo podlaskie przypadło 77,9 mln zł (jedynie 1,8% całej kwoty). Tak więc zastosowanie kontraktów wojewódzkich nie przyniosło znacznego wsparcia rozwoju regionalnego [2, s. 30-31].

Istotniejsze znaczenie miały instrumenty zagraniczne. Pierwszym z nich był program PHARE. W ramach komponentu SSG (Spójność Społeczno-Gospodarcza) realizowano projekty z zakresu rozwoju infrastruktury, rozwoju zasobów ludzkich i wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw. Województwo podlaskie wykorzystało z tego 54,8 mln euro, w tym: 40,6 mln euro na komponent infrastrukturalny, 5,5 mln euro na komponent wspierający rozwój zasobów ludzkich i 8,7 mln euro na komponent dla małych i średnich przedsiębiorstw. W ramach Programu Współpracy Przygranicznej PHARE CBC realizowano również program współpracy transgranicznej. Realizowany był on w ramach 4 komponentów:

- Fundusz Małych Projektów,
- Fundusz Małych Projektów Infrastrukturalnych,
- Fundusz Małych Projektów Okołobiznesowych,
- Duże Projekty Infrastrukturalne.

Z tego programu województwo podlaskie wykorzystało 17,7 mln euro (Program Polska – Region Morza Bałtyckiego 3,8 mln euro, Program Zintegrowana Granica Wschodnia 13,8 mln euro).

Kolejnym funduszem służącym wsparciu rozwoju regionu jest ISPA. Podstawowym jego celem było doprowadzenie do zwiększenia społecznej i gospodarczej spójności krajów kandydujących do Unii Europejskiej przez współfinansowanie dużych projektów inwestycyjnych w sektorze środowiska i transportu. Funkcjonował on jedynie do czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. W latach 2000-2003 zrealizowano w Polsce 69 projektów na łączną kwotę 2.585,7 mln euro. Województwo podlaskie wykorzystało jedynie 16,5 mln euro dofinansowania do 2 projektów (ich łączna wartość to 30,8 mln euro).

Wsparciu sektora rolniczego i obszarów wiejskich służył program SAPARD. W oparciu o zidentyfikowane w tych dziedzinach problemy wyznaczono następujące cele ogólne dla Polski:

- poprawa konkurencyjności polskiego rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego zarówno na rynku krajowym, jak i rynku międzynarodowym;
- dostosowanie sektora rolno-spożywczego do wymagań Jednolitego Rynku w zakresie wymagań sanitarnych, higienicznych oraz jakościowych;

- wsparcie wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich przez rozwój infrastruktury technicznej oraz tworzenie warunków do podejmowania pozarolniczej działalności gospodarczej wsi.

Przełożono je na następujące cele:

1. poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych,
2. inwestycje w gospodarstwach rolnych,
3. rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich,
4. różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

W ramach programu SAPARD zrealizowano w Polsce 21.329 projektów na łączną kwotę 3.932,2 mln zł. Na Podlasiu wsparto 925 projektów o łącznej wartości 216,3 mln zł co stanowi 5,5% wartości ogółu projektów [1, s. 32-37].

Wymienione powyżej programy stanowiły jedynie wstęp do napływu znaczących środków z funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i inicjatyw wspólnotowych. Podstawowym instrumentem wsparcia rozwoju regionalnego był w latach 2004-06 Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), na który przeznaczony jest blisko 40% wszystkich funduszy strukturalnych. W ramach jego realizacji przewidziano trzy priorytety:

- rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów,
- wzmocnienie rozwoju zasobów ludzkich w regionach,
- rozwój lokalny.

Spółród 7.800 mln zł zakontraktowanych na realizację tego programu województwu podlaskiemu przypadło 347 mln zł. W skali kraju stanowi to kwotę nie odpowiadającą wielkości regionu, a przede wszystkim skali problemów. Jest to jednak wielkość znacznie większa niż dotychczasowe wsparcie.

Dodatkowym źródłem pozyskiwania środków były Sektorowe Programy Operacyjne. Nie były one alokowane pomiędzy poszczególne regiony, lecz dofinansowanie zależało od jakości złożonych projektów. W ramach *SPO Rozwój zasobów ludzkich* w województwie podlaskim zrealizowano lub znajdowało się w realizacji 58 projektów (na kwotę ok. 16 mln zł). Jeszcze więcej projektów zakontraktowano do realizacji w ramach *SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw* (150 projektów o wartości 60,5 mln zł), choć stanowi to jedynie 2% wartości programu w skali kraju. Ze środków SPO Transport na Podlasiu dofinansowano jedynie jeden projekt na kwotę 1,5 mln zł (0,1% kwoty dla Polski). O wiele lepiej przedstawia się wykorzystanie programu *SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich*, co wynika z rolniczego charakteru regionu. Zrealizowano 3 482 projekty dofinansowane łączną kwotą 3 13 536 150 zł. Jest to więc bardzo znacząca kwota w skali środków pomocowych, napływających do województwa podlaskiego.

Nieco mniejsze znaczenie miały inicjatywy wspólnotowe. W ramach INTER-REG-u III A PSPBU województwo podlaskie wykorzystowało 1,8 mln euro. Jednak już w ramach Programu Sąsiedztwa Polska – Litwa – Obwód Kaliningradzki Federacji Rosyjskiej, na realizację projektów z programu po stronie polskiej ze środ-

ków EFRR przeznaczono już 24,2 mln euro, z czego do końca 2005 r. wykorzystano większość środków (nieco ponad połowa w województwie podlaskim). Niewielkie kwoty wykorzystano również w ramach programu INTERREG III B CADSES (74 tys. euro dofinansowania) i INTERREG III C (24 tys. euro). Stanowi to jedynie ułamek z 21,1 mln euro przeznaczonych na realizację obu tych projektów w Polsce.

Duże projekty inwestycyjne zostały również dofinansowane z Funduszu Spójności. W województwie podlaskim na koniec 2005 r. zakontraktowano jedynie 2 projekty na łączną kwotę 16,5 mln zł. Jest to kwota niezwykle mała (4% środków dla województw Polski Wschodniej) [1, s. 38-51].

Pozostałe inicjatywy miały, jak do tej pory, marginalne znaczenie.

3.2. Planowane wsparcie

Podstawowym instrumentem wsparcia polityki regionalnej będzie Regionalny Program Operacyjny Województwa Podlaskiego. Cele do realizacji zostały podzielone na tzw. osie priorytetowe. Podział środków finansowych EFRR w ramach poszczególnych osi przedstawia tabela 1. W zależności od osi i rodzaju beneficjentów różny jest poziom dofinansowania projektów. Łącznie ze środkami własnymi realizujących projekty w działanie to zostanie zaangażowane 750 392 644 euro (przy obecnym kursie 3,8 zł/euro stanowi to ok. 2,9 miliarda zł).

Tabela 1. Środki finansowe dla Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Podlaskiego w podziale na osie priorytetowe oraz źródła finansowania (w euro)

Osie priorytetowa	Wkład wspólnotowy	Wkład krajowy		Ogółem	Wskaźnik wkładu funduszy UE
		Krajowy wkład publiczny	Wkład prywatny		
Oś priorytetowa 1.	152 689 892	22 903 484	27 993 147	203 586 523	0,75
Oś priorytetowa 2.	146 327 813	16 258 646	–	162 586 459	0,90
Oś priorytetowa 3.	76 344 946	8 482 772	--	84 827 718	0,90
Oś priorytetowa 4.	50 896 631	8 981 758	–	59 878 389	0,85
Oś priorytetowa 5.	31 810 394	5 613 599	–	37 423 993	0,85
Oś priorytetowa 6.	89 069 104	9 896 567	–	98 965 671	0,90
Oś priorytetowa 7.	63 620 788	11 227 198	–	74 847 986	0,85
Oś priorytetowa 8.	25 448 315	2 827 590	–	28 275 905	0,90
Ogółem	636 207 883	86 191 614	–	722 399 497	0,85

Źródło: [1, s. 105]

Kolejnym instrumentem wsparcia rozwoju regionalnego będzie w latach 2007-2013 Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej. W jego realizację zostanie zaangażowanych 2 675,05 mln Euro. Poziom współfinansowania ze strony środków wspólnotowych może sięgnąć 85% wszystkich środków pu-

blicznych. Obok środków publicznych, w realizację programu będą zaangażowane także środki prywatne. Środki PO RPW również zostały podzielone na tzw. osie priorytetowe (I. Nowoczesna gospodarka, II. Wojewódzkie ośrodki wzrostu, III. Infrastruktura drogowa, IV. Pomoc techniczna). W tabeli 2 podano podział środków pomiędzy te osie. Łączna kwota zaangażowanych środków wyniesie więc 2 657 mln euro. Z tej kwoty na województwo podlaskie przypadnie 386,86 mln euro (322,49 euro na mieszkańca).

Tabela 2. Szacunkowy podział środków PO RPW na osie priorytetowe

	Wkład wspólnotowy	Krajowy wkład publiczny	Ogółem	Wskaźnik wkładu funduszy UE
Oś priorytetowa 1.	1 070 176	188 854 754	1 259 031 697	0,85
Oś priorytetowa 2.	445 701 636	78 653 229	524 354 865	0,85
Oś priorytetowa 3.	689 701 359	121 712 004	811 413 363	0,85
Oś priorytetowa 4.	68 213 812	12 037 731	80 251 543	0,85
Ogółem	2 273 793 750	401 257 718	2 675 051 468	0,85

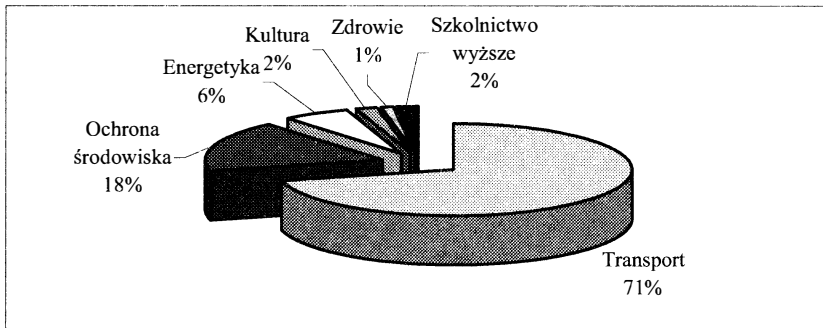
Źródło: [1, s. 78].

Dodatkowo istnieje możliwość skorzystania z następujących Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO):

- Program Infrastruktura i Środowisko,
- Program Kapitał Ludzki,
- Program Innowacyjna Gospodarka.

Na realizację Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013 zostanie przeznaczonych ponad 36 mld euro. Ze środków Unii Europejskiej będzie pochodziło 27 848,3 mln euro (w tym ze środków Funduszu Spójności – 21 511,06 mln euro (77%) oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego – 6 337,2 mln euro (23%)). Podział tych środków na poszczególne priorytety został przedstawiony na wykresie 1. W przypadku tego programu środki będą przydzielane na poszczególne projekty w trybie pozakonkursowym (duże projekty, których koszt całkowity przekracza 25 mln euro – w przypadku projektów dotyczących środowiska naturalnego oraz projektów o wartości powyżej 50 mln euro – w przypadku innych dziedzin; projekty systemowe polegające na dofinansowaniu realizacji przez poszczególne organy administracji publicznej i inne jednostki organizacyjne sektora finansów publicznych, zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach dotyczących tych organów i jednostek, projekty indywidualne – określone w programie operacyjnym, zgłaszane przez beneficjentów imiennie wskazanych w programie operacyjnym; projekty pomocy technicznej), a pozostałe środki w trybie konkursów [6].

Wykres 1. Podział środków Unii Europejskiej w ramach projektu PO IiŚ wg sektorów (w mln euro)



Źródło: [6].

Program Operacyjny Kapitał Ludzki finansowany będzie w 85 % ze środków Unii Europejskiej (Europejskiego Funduszu Społecznego) oraz w 15 % ze środków krajowych. Całość kwoty, jaką przewidziano na realizację Programu, wynosi prawie 11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego to ponad 9,7 mld euro, a pozostałą część stanowią środki krajowe. W ramach PO KL projekty będą mogły realizować: instytucje rynku pracy, instytucje szkoleniowe, jednostki administracji rządowej i samorządowej, przedsiębiorcy, instytucje otoczenia biznesu, organizacje pozarządowe, instytucje systemu oświaty i szkolnictwa wyższego, inne podmioty [6].

Na realizację Programu Innowacyjna Gospodarka przeznaczono 9 712 mln euro, w tym 8 255 mln EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (około 85%). Planowane jest wsparcie następujących beneficjentów:

- przedsiębiorcy, w tym MSP (45,80%);
- jednostki naukowo – badawcze (23,05%);
- jednostki administracji centralnej i obywatele (16,96%);
- instytucje Otoczenia Biznesu i ich sieci (10,8%) [6].

Podsumowując, w ostatnich latach województwo podlaskie zostało wsparte znacznymi środkami pomocowymi. Analiza poszczególnych źródeł wskazuje, iż większe znaczenie miały środki skierowane bezpośrednio do regionu oraz wsparcie rolnictwa. W ramach innych inicjatyw województwo podlaskie wykazało się bardzo małą zdolnością pozyskiwania środków. Korzystny wydaje się więc planowany napływ znacznych środków w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego i Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej. Jednak, aby w pełni wykorzystać szansę stojącą przed regionem, należy również znacząco zwiększyć stopień absorpcji środków z innych programów. Powinna ona być co najmniej na poziomie odpowiadającym innym województwom.

4. Sytuacja finansowa samorządów regionu podlaskiego a wyzwania związane z realizacją strategii zmian

W momencie przygotowywania *Strategii rozwoju województwa podlaskiego do roku 2010* dokonano oceny sytuacji finansowej Podlasia. Przedstawiała się ona niekorzystnie. Dochody ludności zostały zaliczone do najniższych w kraju, co przełożyło się na wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) na osobę, wynoszące jedynie 65% średniej krajowej. Co gorsze, sytuacja uległa zmianie w 2002 r. Tendencja spadkowa dochodów jednostek samorządu terytorialnego w znacznym stopniu wynikała z sytuacji gospodarczej oraz znacznego ograniczenia wydatków z budżetu państwa w 2002 r. w celu zmniejszenia deficytu. W roku 2001 wystąpiło zjawisko narastania zadłużania budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Coraz większa liczba budżetów zamykających się deficytem w znacznej mierze wynika z odważniejszej polityki finansowej samorządów, przejawiającej się w korzystaniu z przysługujących im instrumentów finansowych, jednak z drugiej strony jest podyktowana rosnącymi potrzebami wynikającymi z bieżącego funkcjonowania. Konsekwencją większego zadłużenia jest zdecydowany wzrost rozchodów, w tym zwłaszcza z tytułu spłat zaciągniętych kredytów i pożyczek. Różnica między dochodami a wydatkami wzrosła w ciągu roku o 25%, i tak w 2001 r. wyniosła 46,8 zł/mieszkańca, a w 2002 r. – 58,9 zł/mieszkańca. Przeciętne wielkości zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego w stosunku do dochodów były dalekie od ustawowej granicy 60%.

Wydatki inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego w 2002 r. stanowiły średnio 15,01% całości wydatków i były prawie o 2% niższe niż w roku 2001. Niewielki wzrost procentowego udziału odnotowano jedynie w wydatkach inwestycyjnych gmin miejskich i miejsko-wiejskich. Średnio udział wydatków inwestycyjnych, w wydatkach ogółem, w budżetach powiatów w województwie wyniósł w 2001 r. około 13,7 %, w 2002r. – spadł jednak do 11% [5].

Obecnie sytuacja JST województwa podlaskiego jest wyraźnie lepsza, choć ocena nie jest jednoznaczna. Województwo podlaskie jest 12. województwem w Polsce pod względem dochodu jednostek samorządu terytorialnego na mieszkańca. Kwota 2 453,6 zł/mieszkańca jest wprawdzie tylko o 9% niższa od średniej dla Polski (2 695,9 zł/mieszkańca), lecz już o 27% niższa od tej wielkości w województwie mazowieckim. Nieco lepiej przedstawia się sytuacja regionu pod względem wyniku finansowego JST. Podlasie, podobnie jak 12 innych województw, zakończyło 2005 r. ujemnym wynikiem finansowym. Uzyskany deficyt na mieszkańca (34,35 zł) plasuje region na 10. pozycji w kraju. W porównaniu z wynikiem województwa dolnośląskiego uzyskany wynik przedstawia się bardzo niekorzystnie (nadwyżka 76,09 zł/mieszkańca), lecz wysoka nadwyżka też jest ujemnie oceniana przez teorię ekonomii. Warto zauważyć, iż najbogatszy region – Mazowsze – uzyskało największy deficyt (-72,33 zł/mieszkańca) [4].

Pod względem dochodów na mieszkańca w 2005 r., gminy (bez miast na prawach powiatów) z dochodem 1 733,4 zł/mieszkańca plasują się na 12. miejscu w Polsce. Pod względem wyniku finansowego, uzyskanego w 2005 r., ich sytu-

acja przedstawia się znacznie lepiej, gdyż nadwyżka w wysokości 16,27 zł/mieszkańca sytuuje je na piątym miejscu w Polsce. Jednak gminy województwa podlaskiego należą do najbardziej zadłużonych w Polsce z zobowiązaniami na poziomie 43,29 zł/mieszkańca (jedynie województwa lubelskie i warmińsko-mazurskie są bardziej zadłużone). Ogólna kwota zadłużenia stanowi jedynie 3,68% rocznych dochodów województwa, lecz tylko województwo lubelskie ma wyższy stosunek zobowiązań gmin do ich dochodu. W świetle tych danych korzystnie wypadają wskaźniki wydatków inwestycyjnych. W przeliczeniu na mieszkańca podlaskie gminy wydały na inwestycje 340,37 zł (4. miejsce w kraju). Udział wydatków inwestycyjnych w całości budżetów, wynoszący 19,82%, daje regionowi jeszcze wyższe, trzecie miejsce. Oznacza to więc, że podlaskie gminy, choć ubogie to dużo inwestują. Wyjaśniałoby to wysoki poziom ich zadłużenia. Rokuje to również dobrze ich przygotowaniu do absorpcji środków pomocowych, ale niestety oznacza też, że mają mniejszy potencjał w stosunku do gmin innych regionów i częściej będą musiały sięgać do zadłużania się jako środka zdobycia funduszy na inwestycje [4].

Zgoła odmiennie przedstawia się sytuacja finansowa powiatów województwa podlaskiego (bez powiatów grodzkich). Dochody na mieszkańca plasują je na ósmym miejscu w kraju. Wielkość 538,1 zł/mieszkańca to jedynie nieco mniej niż średnia dla Polski. Tak więc, pod względem dochodów powiaty mają o wiele lepszą sytuację niż gminy. Ponadto, pod względem wyniku finansowego zajmują siódme miejsce w kraju, z deficytem na poziomie -3,82 zł/mieszkańca. Podlaskie powiaty należą również do najmniej zadłużonych w Polsce. W przeliczeniu na mieszkańca dług wynosi 49,05 zł (trzecie miejsce w Polsce), a w odniesieniu do rocznych dochodów - 9,11% (drugie miejsce w Polsce). Najlepiej jednak podlaskie powiaty wypadają pod względem wydatków na inwestycje. W przeliczeniu na mieszkańca wydano 98,2 zł, a proporcjonalnie do całości budżetu - 18,1%. Daje to wyraźne prowadzenie w Polsce (ponad trzykrotnie więcej niż w najsłabszym województwie opolskim). W związku z tym powiaty Podlasia mają największy potencjał finansowy i w dodatku są w niewielkim stopniu (na tle reszty kraju) zadłużone.

Sytuacja finansowa miast na prawach powiatów nie jest już tak korzystna. Bezwzględna wielkość dochodów na mieszkańca wynosi 2 389,3 zł i jest największą wśród wszystkich typów JST na Podlasiu, lecz jest dopiero 14. w kraju. Wynik finansowy miast na prawach powiatów również nie przedstawia się korzystnie. Deficyt na poziomie -87,26 zł/mieszkańca jest lepszy tylko od 3 regionów. Zadłużenie powiatów grodzkich przedstawia się nieco korzystniej. Stanowi ono średnio 29,4% dochodów tych powiatów (10 miejsce w Polsce), a w przeliczeniu na mieszkańca wynosi 702,63 zł (ósmo miejsce w Polsce). Natomiast pod względem wydatków na inwestycje, podlaskie powiaty grodzkie plasują się korzystniej. W przeliczeniu na mieszkańca w 2005 r. wydano 416,8 zł (10 miejsce w Polsce), a odnosząc to do całości budżetu, stanowiło 16,8% (trzecie miejsce w kraju). Zatem powiaty grodzkie są bardzo nastawione proinwestycyjnie, mimo że nie mają znaczących możliwości finansowych.

Dochody samorządu województwa podlaskiego są najniższe ze wszystkich typów JST i wynoszą 140,5 zł/mieszkańca. Daje to regionowi siódme miejsce w Polsce, takie samo jak pod względem wyniku finansowego (-11,54 zł/mieszkańca). Samorząd jest jednak znacznie zadłużony: zobowiązania wynoszą 43,29 zł/mieszkańca i są niższe tylko od zobowiązań województwa warmińsko-mazurskiego i lubelskiego. Stanowią one 30,8% dochodów z 2005 r. Również pod względem wydatków na inwestycje budżet samorządu województwa wypada niekorzystnie – przeznaczono na nie 22,9% środków (34,88 zł/mieszkańca). Stanowi to jedną z najmniejszych kwot w skali kraju. W ten sposób zadłużony samorząd regionu nie jest nastawiony proinwestycyjnie, choć dysponuje stosunkowo korzystnymi dochodami².

Przy utrzymaniu poziomu wydatków inwestycyjnych na dotychczasowym poziomie (w 2005 r. było to 18,72%) i przyjęciu dotychczasowego tempa wzrostu poziomu dochodów JST województwa podlaskiego (średnio 6,5% rocznie w latach 2000-2005) można oszacować, iż w okresie budżetowym 2007-2013 wydadzą one na inwestycje około 5,5 miliarda złotych. Nie można jednak oczekiwać, że z tych środków zostanie wygospodarowany cały wkład własny. Samorządy finansują bowiem cały wachlarz inwestycji, nie tylko te wspierane środkami Unii Europejskiej. Warto również zwrócić uwagę na możliwości zaciągania długu publicznego w celu finansowania inwestycji. W chwili obecnej zadłużenie podlaskich gmin stanowi 3,86% ich rocznych dochodów, powiatów ziemskich – 9,11%, powiatów grodzkich – 29,41%, a samorządu województwa – 30,82%. Jest więc jeszcze znaczna możliwość zwiększenia zadłużenia do ustawowej granicy 60% rocznych dochodów. Przy poziomie dochodów z 2005 r. dałoby to kwotę 1,3 miliarda złotych, a uwzględniając coroczny szacunkowy wzrost dochodów samorządów, nawet 2,53 miliarda złotych. Wielkości te są maksymalnym teoretycznie możliwym zadłużeniem JST województwa podlaskiego. Należy jednak uwzględnić, iż nie każda jednostka samorządu terytorialnego byłaby w stanie zadłużyć się w takim stopniu, a następnie obsłużyć tak duży poziom zadłużenia. Z pewną pomocą przychodzi nowelizacja ustawy o finansach publicznych z 8 grudnia 2006 r., która wyłącza spod norm ostrożnościowych zobowiązania związane z finansowaniem inwestycji refundowanych następnie ze środków unijnych. Środki z funduszy unijnych nie są jednak rozdzielane równomiernie pomiędzy wszystkie JST. Największym jednak zagrożeniem dla możliwości wykorzystania długu publicznego, jako instrumentu wsparcia rozwoju regionalnego jest poziom krajowego długu publicznego generowanego głównie przez sektor rządowy. Już w chwili obecnej zbliża się on do pierwszych progów ostrożnościowych, przy niskim poziomie zadłużenia JST. Tak więc, możliwości zadłużania się JST mogą zostać zablokowane przez konstytucyjne normy ostrożnościowe.

6. Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego województwa podlaskiego stają przed dużym wyzwaniem, jakim jest napływ bardzo dużych środków na wsparcie rozwoju

² Dane, odnośnie udziału roli poszczególnych jednostek, na podstawie załączników do: [3; 4].

regionalnego. Z jednej strony pomyślnie zdały egzamin z wykorzystania środków kierowanych dotychczas bezpośrednio do nich, z drugiej strony bardzo słabo wypadają w kwestii pozyskiwania funduszy o które należy konkurować z innymi regionami. Ponadto, ich miejsce w systemie finansów publicznych oraz sytuacja finansowa będą w znacznej mierze determinowały możliwość wykorzystania pojawiającej się szansy. Wprawdzie sytuacja finansowa JST w ostatnich latach poprawiła się (głównie za sprawą poprawy koniunktury w gospodarce), lecz zarządzają one stosunkowo niewielkim budżetem i mają stosunkowo niewielki wpływ na kształtowanie swoich dochodów. JST w województwie podlaskim mają dochody proporcjonalne do poziomu PKB regionu. Są one jednak bardziej zadłużone niż JST w innych regionach (choć jest to wciąż niewielki poziom w stosunku do norm ostrożnościowych). Podlaskie samorzady wydają stosunkowo dużo na cele inwestycyjne. Dlatego też, zestawiając możliwości finansowe JST z potrzebami w zakresie wsparcia rozwoju regionalnego, można ocenić, iż samorzady powinny zdołać sfinansować potrzeby. Wśród potencjalnych zagrożeń należy wskazać, że może to się odbyć kosztem innych inwestycji. Ponadto wykorzystanie długu publicznego, jako instrumentu wsparcia rozwoju regionów może nie być możliwe, gdyż sektor finansów publicznych jako całość jest zadłużony w stopniu bardzo bliskim konstytucyjnym normom bezpieczeństwa. Tak więc osłabienie koniunktury w gospodarce może spowodować zablokowanie możliwości zadłużania się samorządów. Aby jednak w pełni wykorzystać pojawiającą się szansę należy zwiększyć zaangażowanie regionu w pozyskiwanie innych środków niż tylko tych skierowanych bezpośrednio do niego. Są to bowiem o wiele większe kwoty a możliwości ich pozyskania w znacznej mierze zależą od stopnia aktywności i merytorycznego przygotowania do ich pozyskania. Wydaje się jednak, że działania zmierzające do realizacji strategii zmian regionu będą miały silne podstawy finansowe, co pozwala patrzeć z pewnym optymizmem na bieżący okres budżetowy Unii Europejskiej.

Literatura

1. *Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, Projekt nr 6, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
2. *Regionalny program operacyjny województwa podlaskiego na lata 2007-2013 (projekt)*, Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, Białystok 2007.
3. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2005 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Tom II, Rada Ministrów, Warszawa 2006.
4. *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 1999 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. Tom II, Rada Ministrów, Warszawa 2000.
5. *Strategia rozwoju województwa podlaskiego do roku 2010*, Zarząd Województwa Podlaskiego, Białystok 2003.
6. www.fundusze-strukturalne.gov.pl.