

BUDŻET SAMORZĄDU WOJEWÓDZKIEGO JAKO ŹRÓDŁO FINANSOWANIA ROZWOJU REGIONALNEGO

Marek PRONIEWSKI*

1. Wprowadzenie

Identyfikacja rzeczywistych przepływów i wielkości środków finansowych ma zasadnicze znaczenie dla racjonalnego kreowania polityki rozwoju regionalnego, a także stanowi ważny argument przy ubieganiu się o środki pomocowe ze strony UE. System bodźców finansowych uznawany jest za podstawową formę środków stosowanych w celu rozwiązywania problemów wynikających z różnic w poziomie rozwoju regionalnego. Znaczenia finansowania rozwoju regionalnego nie można ocenić bez określenia struktury środków w układzie tzw. miękkich i twardych projektów rozwoju regionalnego. Do podstawowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego należy przede wszystkim zaliczyć:

- środki pochodzące z budżetów samorządowych,
- środki pochodzące z budżetu państwa,
- środki uzyskiwane w ramach programów UE,
- środki z innych źródeł i programów, np. BŚ, EBOiR.

Celem niniejszego opracowania jest analiza dochodów i wydatków budżetów samorządu terytorialnego w układzie przestrzennym nowych 16 województw w 1999 roku i 2000 (plan)¹. Ze względu na krótki okres funkcjonowania regulacji prawnych samorządy zdobywają dopiero pierwsze doświadczenia w zakresie finansowych podstaw polityki regionalnej w nowym układzie terytorialnym.

2. Struktura dochodów samorządu wojewódzkiego

Dochodami województw samorządowych są (według Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000) [6, art. 3, 4]:

- 1) udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa, w wysokości:
 - a) 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, zamieszkałych na terenie województwa,
 - b) 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa,
- 2) subwencja ogólna,
- 3) dochody uzyskane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych województwa,

* prof. dr hab. Marek Proniewski, Uniwersytet w Białymstoku. Wydział Ekonomiczny

¹ Przy analizie niniejszego tematu wykorzystano materiały Biura Rozwoju Regionalnego.

- 4) dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie odrębnych przepisów,
- 5) dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych województwa,
- 6) odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych,
- 7) dochody z majątku województwa.

Dochodami województwa mogą być (według Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000 [6]):

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

Ustawa dzieli dochody województw w sposób nieprecyzyjny, określając je jako istniejące, bądź możliwe do pozyskania („dochodami województwa są” i „dochodami województwa mogą być”). Podziałem najbardziej funkcjonalnym jest rozróżnienie na dochody własne i dochody pozostałe. Daje on najwięcej informacji na temat posiadania przez jednostkę tzw. władztwa podatkowego, ukazuje, czy jest ono pełne czy ograniczone [2]. Korzystanie z tego prawa w stopniu pełnym oznacza prawo do nakładania podatków, opłat, dodatków do podatków, ustalanie stawek, ulg, zwolnień. Decyduje o samodzielności w finansowaniu zadań samorządowych, określa możliwości swobodnego kształtowania wydatków województwa, np. co do celów i wielkości kwot. Powyższy podział (na dochody własne i pozostałe) jest zastosowany również w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., w rozdziale VII – Samorząd Terytorialny. Artykuł 167 pkt 2 mówi: „dochodami jednostek samorządu terytorialnego są ich dochody własne oraz subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa”.

Dochodami własnymi są wpływy trwałe, bezterminowo powiązane z budżetem lokalnym, pozostające bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł, pozostające w dyspozycji jednostek samorządowych. „Zalicza się do nich podatki i opłaty lokalne oraz inne podatki i opłaty przekazane jednostkom samorządu terytorialnego jako ich dochody, a także dochody pochodzące z nadwyżek osiągniętych przez przedsiębiorstwa i instytucje samorządowe, wpływy z najmu dzierżawy i sprzedaży majątku samorządowego, wpływy z dywidend, odsetki od lokat bankowych oraz inne dochody kapitałowe, płynące z własnej działalności i stanowiące rezultat racjonalnego gospodarowania powierzonym majątkiem” [1]. Gmina, powiat lub województwo mają swobodę w decydowaniu, na co przeznaczyć

swoje mienie, ale muszą liczyć się z pewnymi ograniczeniami, decyzje ich muszą być zgodne z wymogami zawartymi w odmiennych aktach prawnych, jak również nie mogą dowolnie decydować o składnikach majątkowych mających szczególne znaczenie dla jednostki, np. o budynku szkoły, przychodni, budynkach o szczególnej wartości naukowej, historycznej, kulturalnej [2].

Do tzw. „dochodów pozostałych” wlicza się wpływy pochodzące z budżetu państwa (dotację celową, subwencję ogólną) oraz kredyty i pożyczki od osób fizycznych i prawnych.

Dotacje z budżetu państwa są podstawowym elementem scentralizowanego finansowania samorządów. Są one określane zarówno pod względem wielkości, jak i sposobu wykorzystania. Ustawa o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w art. 55 ust. 1 rozstrzyga, że „województwo otrzymuje dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez województwo na podstawie odrębnych przepisów”, a artykuł 56 ust. 1 uszczegółowia: „z budżetu państwa udzielane są dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych województw z zakresu: pomocy społecznej, określonych w odrębnych przepisach, art. 23 [...] o wyższych szkołach zawodowych, innych zadań określonych w odrębnych przepisach, na zasadach w nich określonych” [6]. Drugim źródłem dotacji celowych są fundusze celowe.

Innym rodzajem wpływów samorządowych pochodzących z budżetu (poza dotacjami celowymi) są subwencje ogólne. Samorządy (wszystkich szczebli) otrzymują trzy rodzaje subwencji: oświatową, drogową i wyrównawczą. Odróżniają się one tym od dotacji celowych, że pozostawiają jednostkom samorządu terytorialnego większą swobodę w wydatkowaniu środków. Wynika to z ustawy o finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, z dnia 26 listopada 1998 roku, która w art. 31, ust. 2, mówi „o przeznaczeniu środków otrzymanych w formie subwencji ogólnej decyduje sejmik województwa”. Zapis cytowanego wyżej artykułu ustawy, który stanowi o swobodzie alokacji środków pochodzących z subwencji ogólnej, jest w dalszej części ustawy ograniczony w przepisach szczegółowych co do sposobu wydatkowania środków. Z fragmentu mówiącego o zasadach przydzielania subwencji wynika, że w przypadku województw:

- część oświatowa jest rozdzielana w zależności od typów szkół i liczby uczniów w danej jednostce samorządu terytorialnego,
- część drogową jest związana z budową, utrzymaniem, modernizacją zarządzaniem i ochroną dróg, a jej podział zależy od długości i gęstości sieci dróg, drogowej infrastruktury technicznej [6].

Jedynie część wyrównawcza subwencji posiada charakter ogólny.

Tak więc swoboda samorządów lokalnych w zakresie realizowania przez nie zadań nałożonych przez ustawę o samorządzie terytorialnym samorządów jest poważnie ograniczona przez sposób finansowego zasilania ich budżetów². W przypadku województw władztwo podatkowe jest jeszcze bardziej zawężone, ponieważ województwa posiadają

² [7] Art. 6 ustawy mówi: „Samorząd województwa wykonuje określone ustawami zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, dysponuje mieniem wojewódzkim, prowadzi samodzielną gospodarkę finansową na podstawie budżetu”.

niskie przychody z tytułu podatków własnych, czyli z dochodów, którymi jednostki samorządu lokalnego mogą dysponować w sposób najbardziej swobodny.

Województwa, podobnie jak powiaty i gminy, uczestniczą w rozdysponowaniu podatków pobieranych przez budżet państwa. Ustawa stanowi, że dochodami województwa są udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa oraz 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa.

W opisanym powyżej systemie zasilania budżetów jednostek samorządu terytorialnego zredukowano rolę podatków lokalnych, należących do kategorii dochodów własnych, ze względu na potrzebę ograniczenia dysproporcji między poszczególnymi jednostkami. Regulowany jest w ten sposób również zakres i zasięg realizowanych z tych środków zadań. Jednocześnie Ministerstwo Finansów, które prowadzi politykę finansową państwa, zapewnia sobie prawo do centralnego ustalania obciążeń podatkowych obywateli, ponieważ stawki podatków lokalnych muszą mieścić się w granicach wartości regulowanych centralnie.

3. Analiza dochodów budżetów samorządowych w układzie regionalnym

Powstanie samorządowych województw oznacza utworzenie nowej instytucji finansów publicznych – budżetu regionalnego. W efekcie następują istotne przeobrażenia w systemie prawnym i budżetowym określane jako decentralizacja finansów publicznych.

Na dochody budżetu samorządu województwa ogółem, jak już wspomniano, składają się dochody własne, subwencje oraz dotacje z budżetu państwa i inne dotacje. Do dochodów własnych zalicza się podatki i opłaty lokalne oraz inne podatki i opłaty przekazane jednostkom samorządu terytorialnego jako ich dochody. Elementami dochodów własnych są również dochody pochodzące z nadwyżek osiągniętych przez przedsiębiorstwa i instytucje samorządowe, wpływy z najmu, dzierżawy i sprzedaży majątku samorządowego, wpływy z dywidend, odsetki od lokat bankowych oraz inne dochody kapitałowe [1].

Jak wynika ze zbiorczego wykonania budżetów województw samorządowych w skali całego kraju [3, s. 55-56] (na 1999 r.) województwa samorządowe zaplanowały dochody w wysokości 3 439 564 tys. zł, natomiast wydatki w wysokości 3 457 557 tys. zł oraz wynikający z tych wielkości deficyt w wysokości 17 993 tys. zł. W trakcie realizacji zadań uzyskały dochody w wysokości 3 288 427 tys. zł, co stanowiło 95,6% sumy zaplanowanej, a wydały w tym okresie 3 264 607 tys. zł, tj. 94,4% rocznego planu. W efekcie województwa samorządowe uzyskały nadwyżkę w wysokości 23 820 tys. zł.

Na dochody województw samorządowych w 1999 roku składały się przede wszystkim: subwencja ogólna z budżetu państwa (34,7 proc.), dochody własne (18,0 proc.) i dotacje celowe (47,3 proc.). Oznacza to, że ich zadania były finansowane głównie przez budżet państwa, tj. z subwencji ogólnych i dotacji celowych, których łączny udział wynosił około 82 proc. Subwencja ogólna dla województwa składa się z części oświatowej, drogowej i wyrównawczej. Część oświatowa subwencji ogólnej wyniosła 235 369 tys. zł, część drogowa 672 895 tys. zł, część wyrównawcza 232 370 tys. zł. Kwoty te obejmują

również środki pochodzące z rezerw na te cele. Powyższe środki z subwencji ogólnej zostały przekazane w 100 procentach.

Niewielki udział w finansowaniu województw miały środki pochodzące z funduszy celowych, których wysokość wyniosła 4 871 tys. zł, co stanowiło 0,3% łącznej kwoty zrealizowanych przez województwa dotacji celowych. Łączna kwota dotacji celowych w 1999 r. wyniosła 1 555 326 tys. zł.

Przeciętny dochód ogółem osiągnięty przez województwa w przeliczeniu na 1 mieszkańca wyniósł 85,1 zł.

W celu analizy struktury dochodów ogółem w latach 1999-2000 przyjęto kryteria zawierające się w przedziałach:

- do 120 mln zł trzy województwa (opolskie, warmińsko-mazurskie i podlaskie),
- 120-240 mln zł dziewięć województw (kujawsko-pomorskie, lubelskie, lubuskie, łódzkie, podkarpackie, pomorskie, świętokrzyskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie),
- 240-360 mln zł dwa województwa (małopolskie, dolnośląskie),
- 360-480 mln zł jedno województwo (mazowieckie),
- 480 mln zł i więcej (śląskie).

Na dochody własne samorządów składają się głównie udziały w podatkach od osób fizycznych i prawnych. W większości województw udział podatku dochodowego od osób fizycznych jest zdecydowanie większy od udziału podatku dochodowego od osób prawnych. Największy udział podatku dochodowego od osób fizycznych w dochodach ogółem w 1999 r. występuje w województwach: mazowieckim (22,9%), pomorskim (19,9%), wielkopolskim (16,4%), śląskim (14,8%), małopolskim (13,9%), najmniejszy zaś w świętokrzyskim (1,3%). Jak wynika z planowanych dochodów na 2000 rok, udział podatku dochodowego od osób fizycznych, a także od osób prawnych będzie w większości województw wyższy niż w 1999 r. Oznacza to rosnący udział dochodów własnych. Analizując udział podatku dochodowego od osób prawnych w dochodach ogółem samorządu w 1999 r. zauważa się, iż województwa: świętokrzyskie, mazowieckie, pomorskie i wielkopolskie są regionami o najwyższym udziale tegoż podatku w dochodach samorządów. W latach 1999-2000 dochody z majątku województwa w dochodach własnych stanowiły najmniejszą ich część nie przekraczającą 1%.

Głównym źródłem dochodów województw były środki budżetu państwa w postaci subwencji: drogowej, oświatowej i wyrównawczej. Różnica w wysokości przyznawanych subwencji ogółem między 1999 rokiem a 2000 jest niewielka z wyjątkiem województwa śląskiego (różnica około 3 1530 tys. zł na korzyść roku 2000). Zauważa się jednak wzrost udziału subwencji w dochodach ogółem województw samorządowych, np. kujawsko-pomorskim (z 34,9% do 49%), podlaskim (z 36,6% do 46,2%), łódzkim (z 46,4% do 50,4%), opolskim (41,9% do 56,9%).

Spośród elementów subwencji część drogowa stanowiła najwyższą kwotę, na przykład w województwach: mazowieckim (77314 tys. zł), dolnośląskim (64040 tys. zł), wielkopolskim (60038 tys. zł), natomiast część oświatowa i wyrównawcza były nieco niższe. Najwyższe kwoty subwencji na część oświatową w 1999 zostały przyznane przez samorządy województw: małopolskiego i mazowieckiego, a w 2000 roku przez samorząd województwa dolnośląskiego. Największa kwota części wyrównawczej w 1999 r. wystąpiła w województwie małopolskim, nie wystąpiła zaś w woj. mazowieckim. W roku 2000 przewiduje się generalnie wyższe subwencje na drogi i oświatę. Z uwagi na istotną rolę

części oświatowej i wyrównawczej obserwuje się wzrost ich udziału w kwotach dochodów ogółem, przykładowo w woj. dolnośląskim w 1999 r. subwencja drogowa i oświatowa stanowiły 25,6% dochodów ogółem, a w 2000 r. planuje się ich udział na poziomie 39,7%.

Do tzw. „dochodów pozostałych” wlicza się wpływy pochodzące z budżetu państwa, tj. dotację celową, subwencję ogólną oraz kredyty i pożyczki od osób prawnych. Dotacje z budżetu państwa są podstawowym elementem scentralizowanego finansowania samorządów. W 1999 r. stanowiły one dominujące źródło dochodów województw samorządowych (47,3%). Największy udział dotacji z budżetu państwa w 1999 r. wystąpił w woj. podkarpackim (57%), dolnośląskim (54%), świętokrzyskim (52%); w 2000 r. najwyższy udział dotacji z budżetu państwa w łącznych dochodach przewiduje się w woj. świętokrzyskim (64%), w pozostałych województwach udział tego źródła finansowania będzie spadał. Dotacje określane są pod względem wielkości, jak i sposobu wykorzystania. Przeznaczone są one na inwestycje z dziedziny infrastruktury społecznej, jak i technicznej. W ramach infrastruktury technicznej znaczącą pozycję zajmują inwestycje wodno-melioracyjne, czego przykładem jest województwo lubelskie i mazowieckie. Największe dotacje z budżetu państwa wystąpiły w latach 1999-2000 w województwach śląskim i mazowieckim, zaś najmniejsze w województwie łódzkim.

Analizując dochód ogółem przypadający na 1 mieszkańca w zł dla każdego z województw zauważa się, że najwyższe wartości osiąga on w woj. lubuskim, a najniższe w łódzkim.

4. Struktura wydatków samorządu wojewódzkiego

Ustawa o finansach publicznych oprócz dochodów określa również wydatki budżetu jednostki samorządu terytorialnego w podziale na działy i rozdziały klasyfikacji wydatków, z wyodrębnieniem:

1) wydatków bieżących, w tym:

- wynagrodzeń i pochodnych od wynagrodzeń,
- dotacji,
- wydatków na obsługę długu jednostki samorządu terytorialnego,
- wydatków z tytułu poręczeń i gwarancji udzielonych przez jednostkę samorządu terytorialnego,

2) wydatków majątkowych:

- źródła pokrycia deficytu lub przeznaczenie nadwyżki budżetu jednostki samorządu terytorialnego,
- wydatki związane z wieloletnimi programami inwestycyjnymi, z wyodrębnieniem wydatków na finansowanie poszczególnych programów,
- plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych,
- plany przychodów i wydatków funduszy celowych,
- upoważnienia dla zarządu jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania długu oraz do spłat zobowiązań jednostki samorządu terytorialnego,
- zakres i kwoty dotacji przedmiotowych,
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych jednostce samorządu terytorialnego ustawami,

- dotacje,
- dochody i wydatki związane z realizacją zadań wspólnych realizowanych na podstawie umów lub porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, której powierzono realizację tych zadań.

Dokonywanie wszelkich zmian w wydatkach budżetu jednostki samorządu terytorialnego należy do kompetencji organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Należy tu wymienić przede wszystkim przenoszenie wydatków między działami klasyfikacji budżetowej. W toku wykonywania budżetu jednostki samorządu terytorialnego realizacja wydatków budżetowych przebiega z uwzględnieniem wymagań określonych w ustawie z 10.06.1994 roku o zamówieniach publicznych [5]. Instytucja zamówień publicznych określona w ustawie ma sprzyjać racjonalnemu wydatkowaniu środków publicznych i możliwie najlepszemu dostosowaniu wydatkowanych środków publicznych do istniejących potrzeb wspólnot samorządowych.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z dnia 12.05.2000 r. wprowadza nowe zasady finansowania rozwoju regionalnego [4]. Odbywa się ono poprzez dotacje celowe na zadania bieżące lub inwestycyjne w rozumieniu ustawy o finansach publicznych. Przekazywane środki z budżetu państwa mogą być przeznaczane na zadania ujęte w kontraktach wojewódzkich, które zostały wymienione w art. 5 ust. 3 oraz w art. 29 ust. 1 powyższej ustawy. Kontrakt wojewódzki stanowi umowę między stroną rządową a samorządową i określa zakres, tryb i warunki realizacji zadań:

- 1) wynikających z programów wojewódzkich, które uzyskały wsparcie rządu,
- 2) należących do spraw nadzorowanych przez ministrów właściwych, które wspierane są przez jednostki samorządu terytorialnego i inne uprawnione podmioty.

Istnieje również możliwość finansowania zadań z zakresu rozwoju regionalnego nie ujętych w kontrakcie z dotacji celowych. Do zadań tych zalicza się:

- 1) programy interwencyjne tworzone i realizowane w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych, w szczególności na rynku pracy w gospodarce,
- 2) programy pilotażowe testujące nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego,
- 3) programy doradcze i informacyjne zwiększające zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego programów wojewódzkich.

Tryb finansowania powyższych zadań określa ustawa o finansach publicznych. Podstawą do zawarcia kontraktu wojewódzkiego jest uchwalenie Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego oraz Rządowego Programu Wsparcia. Najważniejszym instrumentem formułowania kontraktu regionalnego powinny być programy wieloletnie. Dotyczy to kontraktów regionalnych, a także wszystkich etapów dochodzenia do porozumienia finalnego, czyli kontraktu dla województwa. Ustawa o finansach publicznych, a w szczególności art. 110 przyznaje prawo jednostce samorządu terytorialnego do umieszczania w uchwale budżetowej limitu wydatków na wieloletnie programy inwestycyjne.

Porównując ustawę ustrojową o samorządzie wojewódzkim i ustawę o finansach publicznych zwraca się uwagę na istnienie pewnych różnic w ujęciu wydatków. Pierwsza z ustaw nakazuje rozpisywanie planowanych wydatków na wykonywanie programu na wszystkie kolejne budżety w całym okresie realizacji danego programu. Natomiast druga

ustawa wskazuje na rozpisywanie wydatków planowanych na wykonanie programu na trzy lata budżetowe – dla roku uruchomienia programu dla dwóch kolejnych lat. Przygotowywanie pełnej kalkulacji i harmonogramu wydatków jest ważne dla uniknięcia uchwalenia programów z niejasno zdefiniowanym celem lub z niedookreślonymi zadaniami.

5. Analiza wydatków budżetów samorządowych w układzie regionalnym

Na łączne wydatki województw samorządowych zaplanowane w wysokości 3 457 557 tys. zł otrzymały one 3 264 607 tys. zł, tj. 94,4% planu rocznego. Na zadania bieżące wydano 2 228 476 tys. zł, tj. 97,5% planu rocznego, a na wydatki majątkowe 1 036 131 tys. zł, tj. 84,4% planu rocznego. Najwięcej w stosunku do planu rocznego wydano na oświatę i wychowanie (98,9% planu rocznego), kulturę i sztukę (98,5%). Wysoki wskaźnik wykonania planu dotyczy też transportu – 96% oraz rolnictwa – 93,1%. W przeliczeniu na mieszkańca wydatki ogółem wyniosły 84,5 zł [3].

Na wydatki budżetów ogółem samorządowych składają się: wydatki bieżące i inwestycyjne. Najwyższe wydatki ogółem w latach 1999-2000 wystąpiły w województwach: śląskim i mazowieckim, zaś najmniejsze w opolskim i podlaskim. W strukturze wydatków ogółem dominują wydatki bieżące związane między innymi z oświatą, ochroną zdrowia, kulturą i sztuką, turystyką i administracją samorządową. Powyższe środki finansowe zostały przeznaczone na dofinansowanie organizowanych imprez kulturalnych, sportowych, wspieranie działań związanych z promocją produktu turystycznego województw na targach zagranicznych i krajowych, na budowę i modernizację obiektów oświatowych i ochrony zdrowia. W ramach wydatków bieżących wyróżnia się wydatki związane z programowaniem rozwoju, z promocją regionu, ze szkoleniami związanym z rozwojem regionalnym oraz dotacje udzielane podmiotom niepublicznym, których dysponentem jest samorząd wojewódzki.

Jak wynika z analizy wydatków bieżących w latach 1999-2000³ największe wydatki poniosło województwo mazowieckie (272014,5 tys. zł w 1999 r. i 313431 tys. zł w 2000 r.) i woj. śląskie (236178,9 tys. zł w 1999 r. i 243043,6 tys. zł w 2000 r.), zaś najmniejsze województwa opolskie (13845 tys. zł w 1999 r. i 12807 tys. zł w 2000 r.) Wśród wydatków bieżących kwoty przeznaczone na programowanie rozwoju regionu, promocję, szkolenia i politykę regionalną stanowią w większości województw nieznaną część wydatków samorządu województw ogółem. Wydatki bieżące związane z rozwojem regionalnym mogą zyskać na znaczeniu głównie dzięki wzrostowi wydatków przeznaczanych na promocję regionów oraz na współpracę w ramach międzynarodowych projektów, współfinansowanych przez Unię Europejską. Jak wynika z uzyskanych danych w latach 1999-2000, największe wydatki związane z programowaniem rozwoju wystąpiły w województwie warmińsko-mazurskim 38,9 mln zł w 1999 r. i 41 mln w 2000 r., zaś najmniejsze w kujawsko-pomorskim 7 tys. zł w 1999 r. W nadesłanych materiałach brak jest precyzyjnych danych o wydatkach związanych z promocją regionu, niektóre województwa pominęły tę kategorię wydatków. Największe wydatki związane z promocją regionu w okresie analogicznym wystąpiły w województwach dolnośląskim i mazowieckim (ponad 30 mln zł), najmniejsze w opolskim i świętokrzyskim (poniżej 250 tys. zł w 1999 r.). Najwyższe kwoty na finansowanie szkoleń w latach 1999-2000

³ Obliczenia własne na podstawie danych udostępnionych przez urzędy marszałkowskie.

przeznaczyły samorzady województw wielkopolskiego (3494 tys. zł w 1999 r. i 3362 tys. zł w 2000 r.), mazowieckiego (941 tys. zł w 1999 r. i 1626 tys. zł w 2000 r.), a najmniejsze małopolskiego (4 tys. w 1999 r. i 25 tys. w 2000 r.) i opolskiego (5 tys. zł w 1999 r. i 15 tys. zł w 2000 r.). Województwo zachodniopomorskie i wielkopolskie przeznaczyło największą kwotę na dotacje podmiotom niepublicznym (od 8 mln zł do 19 mln zł), zaś najmniejszą województwo podlaskie (od 170 tys. zł do 200 tys. zł).

Struktura wydatków inwestycyjnych przedstawia się następująco: wydatki finansowane ze środków własnych, z dotacji, ze środków pozabudżetowych, środków pomocowych, których dysponentem jest samorząd województwa. Większość samorządów wojewódzkich przyjmuje założenie, że całość wydatków inwestycyjnych związana jest z finansowaniem rozwoju regionalnego. Wydatki inwestycyjne z budżetu samorządów były dokonywane według działów klasyfikacji budżetowej. Zostały one również podzielone na priorytetowe (ze względu na wielkość lub rodzaj inwestycji) i pozostałe. Wśród wydatków inwestycyjnych finansowanych ze środków własnych samorządu do priorytetowych zaliczono inwestycje drogowe. Do zadań priorytetowych należą także zadania rządowe zlecone samorządom wojewódzkim związane z ochroną przeciwpowodziową i melioracjami. W skład inwestycji pozostałych wchodzi inwestycje w działach rolnictwo, oświata i wychowanie, ochrona zdrowia, opieka społeczna, gospodarka komunalna i administracja samorządowa. Wydatki inwestycyjne ogółem były największe w województwie śląskim (w 1999 r. – 276705 tys. zł, w 2000 r. – 248036 tys. zł), a najmniejsze w warmińsko-mazurskim (w 1999 r. 13887 tys. zł i w 2000 r. 10658 tys. zł).

Podstawowym źródłem finansowania inwestycji związanych z rozwojem regionalnym są dotacje. Jedynie województwo łódzkie poniosło najwyższe nakłady ze środków własnych na wydatki związane z rozwojem regionalnym. W przypadku zadań finansowanych z dotacji, największe kwoty środków finansowych przeznaczyły województwa: śląskie (126946 tys. zł w 1999 r. i 188450 tys. zł w 2000 r.) i mazowieckie (90440 tys. zł w 1999 r. i 60955 tys. zł w 2000 r.), a najmniejsze warmińsko-mazurskie (w 1999 r. 3273 tys. zł i 2000 r. 3700 tys. zł). Najwięcej środków pozabudżetowych na rozwój regionalny przeznaczyło województwo śląskie, a najmniej województwa: kujawsko-pomorskie i opolskie. Po przeprowadzeniu analizy wskaźnika wydatków ogółem przypadających na 1 mieszkańca stwierdzono, iż w 1999 roku najwięcej wydano w województwie podkarpackim i śląskim (średnio 120 zł na osobę), najmniej zaś w województwie dolnośląskim i łódzkim (średnio 54 zł na osobę).

6. Zakończenie. Kierunki zmian w zasadach finansowania rozwoju regionalnego.

Mając na względzie powyższą analizę, istnieje potrzeba wyodrębnienia osobnej kategorii wydatków na rozwój regionalny. Dotychczasowa praktyka „resortowego” podziału środków, przy rozdrobnionych pomiędzy wieloma instytucjami kompetencjach w zakresie kształtowania polityki rozwoju regionalnego, była mało skuteczna dla wielu regionów. Szansę zmiany tego stanu stwarzają dwa ustawowo umocowane narzędzia: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, jako jeden resort odpowiedzialny za tę problematykę oraz Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. W świetle ustawy finansowanie rozwoju regionalnego z budżetu, określone w zawartych kontraktach wojewódzkich, dokonywać się będzie przez przekazywanie dofinansowania jednostkom samorządu terytorialnego za pośrednictwem wojewodów. Powstaje zatem po-

trzeba wyodrębnienia i zagwarantowania w ustawie budżetowej pewnej kwoty środków na ten cel (z dostosowaniem księgowości i sprawozdawczości). Wyodrębniona kategoria środków na rozwój regionalny, niezależnie od pochodzenia źródeł ich finansowania, umożliwiłaby prowadzenie bieżącego monitoringu i oceny ich wydatkowania.

Generalne propozycje zmian w zakresie źródeł zasilania województw winny zmierzać w kierunku likwidacji istniejącego rozproszenia dysponentów środków przeznaczanych na rozwój regionalny i zwiększenia zakresu finansowania środkami własnymi.

Literatura

1. Bury A.: *Dochody powiatów i województw w świetle postanowień Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 3/2000.
2. Jastrzębska M.: *Dochody gmin, powiatów i województw*, „Samorząd Terytorialny” 10/1999.
3. *Przegląd Rządowy*, Nr 6\2000.
4. Ustawa z dnia 12 maja 2000 roku o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, Dz. U. Nr 48, poz. 550.
5. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych, Dz. U. Nr 76, poz. 344 z późniejszymi zmianami.
6. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, Dz. U. Nr 150, poz. 983.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie wojewódzkim, Dz. U. Nr 98.