

FINANSOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO

Marzanna PONIATOWICZ*

1. Wstęp

Finansowanie rozwoju regionalnego jest jednym z kluczowych zagadnień związanych z polityką regionalną. Zagadnienie to wiąże się ściśle z problematyką finansów publicznych, gdyż do zadań sektora publicznego należy między innymi stymulowanie rozwoju regionalnego.

Czynnikami decydującymi o potencjalnych możliwościach finansowych każdego regionu są [12, s. 107]:

- podział kompetencji pomiędzy poszczególne rodzaje władzy publicznej (centralnej i samorządowej),
- poziom rozwoju ekonomicznego związany z tzw. regionalną bazą ekonomiczną, na którą składają się czynniki ludzkie, rzeczowe i organizacyjne skupione w regionie,
- mechanizmy kształtowania zasobów finansowych pozostających w dyspozycji władz regionalnych i związany z tym poziom decentralizacji finansów publicznych.

Istnieje kilka podstawowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Można do nich zaliczyć między innymi: budżety samorządów wojewódzkich, budżet państwa, fundusze celowe, środki agencji publicznych, regionalne fundusze inwestycyjne oraz zagraniczne środki pomocowe.

2. Dochody budżetowe samorządu wojewódzkiego 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 1999-2000* [19]. Zgodnie z nią dochodami tymi są:

- udziały 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,
- subwencja ogólna,

* dr Marzanna Poniatowicz, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomiczny

- 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.

Dochodami województwa mogą być ponadto:

- 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 możliwości prowadzenia przez samorząd wojewódzki samodzielnej polityki regionalnej. Dochodami własnymi województw (regionów) są: udziały w podatkach państwowych, dochody z majątku (mienia) województwa, dochody uzyskiwane przez wojewódzkie jednostki budżetowe i gospodarstwa pomocnicze, inne dochody (z kar pieniężnych, grzywien, odsetek od środków finansowych gromadzonych na rachunkach bankowych, ze spadków, zapisów i darowizn).

Według danych Ministerstwa Finansów, średni procentowy udział dochodów własnych województw w dochodach ogółem wynosił w pierwszym półroczu 1999 r. 21,3% (w przypadku subwencji ogólnej – 47,3%, dotacji celowych – 31,4%). Jest to wskaźnik dużo wyższy niż np. w przypadku powiatów, w których udział ten nie przekracza 5% [4, s. 6].

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.

Zasady podziału części oświatowej są analogiczne jak przy gminach i powiatach. Na część oświatową subwencji ogólnej dla wszystkich gmin, powiatów i województw łącznie, ustala się kwotę nie mniejszą niż 12,8% planowanych dochodów budżetu państwa.

W 1999 r. było to około 16,5 mld zł. Zdecydowanie największy udział w tej kwocie, wynoszący blisko 64%, posiadały gminy [4, s. 3].

Od kwoty tej odlicza się 1% na rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej. Rezerwą dysponuje minister właściwy do spraw finansów publicznych, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Część oświatową subwencji ogólnej, pozostałą po odliczeniu kwoty rezerwy, rozdziela się między poszczególne gminy, powiaty i województwa według zasad ustalonych, w drodze rozporządzenia, przez ministra właściwego do spraw oświaty i wychowania, po zasięgnięciu opinii reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem typów i rodzaju szkół prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz liczby uczniów w tych szkołach¹.

Kwota przeznaczona dla wszystkich powiatów i województw na część drogową subwencji ogólnej wynosi nie mniej niż 60% z 30% planowanych na dany rok budżetowy wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych. W 1999 r. było to około 2,7 mld zł [8].

Od kwoty tej odlicza się 10% na rezerwę części drogowej subwencji ogólnej, przeznaczoną na inwestycje. Dysponuje nią minister właściwy do spraw finansów publicznych po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw transportu oraz reprezentacji jednostek samorządu terytorialnego.

Podział kwoty pozostałej po odliczeniu rezerwy, w rozbiciu na poszczególne powiaty, miasta na prawach powiatu i województwa następuje z uwzględnieniem w szczególności długości i gęstości sieci dróg, drogowej infrastruktury technicznej, natężenia ruchu, wypadkowości oraz zrównoważenia rozwoju infrastruktury drogowej, w tym przygranicznej².

Część wyrównawczą subwencji ogólnej otrzymują te województwa, w których wskaźnik W, czyli wskaźnik podstawowych (planowanych) dochodów podatkowych na jednego mieszkańca, jest mniejszy od najwyższego takiego wskaźnika wśród województw, czyli wskaźnika Ww.

W przypadku województw, przy obliczaniu wskaźnika W brane są pod uwagę planowane wpływy z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych. Najwyższy wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych ma województwo mazowieckie i w 1999 r. wynosił on 22,62 zł na jednego mieszkańca. Drugie pod tym względem w Polsce jest województwo śląskie, gdzie dochody łączne z PIT i CIT w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosiły 18,20 zł. Natomiast najniższe analogiczne dochody posiadają województwa: podlaskie (9,04 zł), podkarpackie (9,30 zł), lubelskie (9,59 zł) i świętokrzyskie (9,71 zł) [5].

Wysokość należnej województwu części wyrównawczej subwencji ogólnej oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 70% różnicy między wskaźnikiem Ww i wskaźnikiem W dla danego województwa przez liczbę mieszkańców województwa (art. 33 ust. 1 *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000*):

$$S = 0,7 \cdot (Ww - W) \cdot L$$

¹ Reguluje to [14].

² Szczegółowe zasady ustalania i trybu przekazywania części drogowej subwencji ogólnej dla województw określa [15].

Łącznie na część wyrównawczą dla wszystkich województw (z wyjątkiem województwa mazowieckiego) w 1999 r. przeznaczono około 232,4 mln zł [8].

Innym rodzajem transferów z budżetu państwa są **dotacje celowe**. Samorządy wojewódzkie otrzymały w 1999 r. dotacje na zadania własne w wysokości 228,1 mln zł, a na zadania zlecone przez administrację rządową – ok. 40 mln zł.

Dane dotyczące wykonania budżetów województw samorządowych w 1999 r. przedstawia tabela 1.

TABELA 1

Wykonanie budżetów województw samorządowych w Polsce w 1999 r.

Wyszczególnienie	Kwota w tys. zł
1. Ogółem dochody	3 287 965
2. Ogółem wydatki	3 264 665
3. Saldo	- 17 992
4. Zobowiązania	23 375
5. Zobowiązania do zrealizowanych dochodów w proc.	0,7

Źródło: [11]

Obecnie obowiązująca *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000* traci moc z dniem 31 grudnia 2000 r. W Sejmie znajduje się projekt nowej *Ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Zgodnie z nim ulegnie zmianie wysokość udziałów województw w podatku dochodowym. I tak przewiduje się, że udział województw w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) wzrośnie z 1,5% do 2,5%, natomiast w podatku dochodowym od osób prawnych – z 0,5% do 5%. Subwencja ogólna w przypadku województw będzie się składała z części wyrównawczej, dostosowawczej i oświatowej [6].

Za niepokojący należy uznać fakt, że zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, łączne dochody szesnastu województw, zakładając, że wspomniany projekt ustawy będzie obowiązywał od 1 stycznia 2001 r., nie ulegną zwiększeniu, a wręcz zmniejszą się. Według obecnie obowiązującej ustawy ich wysokość w 2001 r. wyniosłaby 2 mld 389 tys. zł, natomiast w przypadku wejścia w życie nowej ustawy – tylko 2 mld 3 mln 754 tys. zł [16].

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* [20]. 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 stosunek 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.

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 [10, 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.

3. Finansowanie rozwoju regionalnego przez państwo

Jedną z form finansowania rozwoju regionalnego ze szczebla centralnego jest **bezpośrednie finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w regionach ze środków rezerw celowych budżetu państwa**. Od 1994 r. w kolejnych ustawach budżetowych tworzone były rezerwy celowe na wspieranie rozwoju regionalnego. Przykładowo w 1999 r. ze środków tych skorzystały następujące województwa [14]:

- dolnośląskie – 10,4 mln zł,
- łódzkie – 10,5 mln zł,
- małopolskie – 0,6 mln zł,
- pomorskie – 10,4 mln zł,
- śląskie – 9,8 mln zł,
- warmińsko-mazurskie – 10,4 mln zł,
- zachodniopomorskie – 10,4 mln zł.

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

Ustalenie wysokości dofinansowywania zadań regionalnych w poszczególnych województwach następuje w dokumencie zwanym **kontraktem wojewódzkim**. Stronami kontraktu są Rada Ministrów, reprezentująca „stronę rządową” i samorząd województwa, zwany w ustawie „stroną samorządową”. W kontrakcie takim następuje między innymi określenie:

- okresu obowiązywania kontraktu,
- celów i zadań, na które ma być udzielone wsparcie finansowe,
- harmonogramu wykonania zadań,
- źródeł finansowania planowanych zadań i wysokości środków z każdego z tych źródeł.

Pieniądze przyznane samorządom na podstawie kontraktu wojewódzkiego na realizację zadań z zakresu polityki regionalnej przekazuje wojewoda.

Zgodnie z ustawą zadania z zakresu rozwoju regionalnego nie ujęte w kontrakcie mogą być finansowane z dotacji celowych z budżetu państwa wyłącznie w przypadkach realizacji:

- programów interwencyjnych tworzonych i realizowanych w przypadku klęsk żywiołowych, nagłych sytuacji kryzysowych,
- programów pilotażowych testujących nowe rozwiązania i instrumenty rozwoju regionalnego,
- programów doradczych i informacyjnych zwiększających zdolność przyjmowania budżetowego wsparcia finansowego programów wojewódzkich.

4. 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. Natomiast jedynymi funduszami celowymi działającymi na obszarach województw są wojewódzkie fundusze ochrony środowiska i gospodarki wodnej.

Inną formą finansowania rozwoju regionalnego są **regionalne fundusze inwestycyjne (RFI)**. 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.

Do chwili obecnej w Polsce istnieje zaledwie kilka takich funduszy. Jeden z nich powstał w ramach Kontraktu Regionalnego dla Województwa Katowickiego (aktualnie – Kontraktu dla Śląska), zawartego na okres dwudziestu lat pomiędzy stroną rządową a społeczną. Jest to Fundusz Górnośląski S.A. Prace tego Funduszu związane są z pełnieniem funkcji gwarancyjnych, powierniczych, kapitałowo-inwestycyjnych, gromadzenia kapitału oraz funkcji organizatora dużych regionalnych przedsięwzięć infrastrukturalnych [2].

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. Źródłem

funduszy, którymi dysponują agencje, mogą więc być dotacje budżetowe, oddane do dyspozycji agencji dochody publiczne, zaciągane kredyty, dotacje międzynarodowych instytucji finansowych i gospodarczych, darowizny rządów zagranicznych itp.

Agencje są instytucjami, przy pomocy których państwo lub władze samorządowe mogą skutecznie realizować preferowane cele gospodarcze i społeczne, również w regionie. Powstają one najczęściej w oparciu o przepisy prawa handlowego. Przykładami agencji publicznych, zaangażowanych bezpośrednio lub pośrednio w finansowanie rozwoju regionalnego w Polsce mogą być: Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, agencje rozwoju regionalnego działające w poszczególnych województwach, Agencja Rozwoju Gospodarczego S.A., Agencja Rozwoju Przemysłu S.A., 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.

5. Pomoc zagraniczna jako instrument finansowania rozwoju regionalnego

Ważnym instrumentem rozwoju regionalnego są **środki pomocowe z zagranicy**. Zgodnie ze stosowaną w Unii tzw. zasadą dodatkowości powinny one 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 unijne programy finansowania: PHARE 2000, SAPARD i ISPA. Środki finansowe pochodzące z tych źródeł są dostępne od 2000 r. Według najbardziej optymistycznego scenariusza Polska może liczyć na ok. 950 mln euro rocznie (maksimum 398 mln euro z PHARE, 168,6 mln euro z programu SAPARD i 384,8 mln euro z programu ISPA) [1].

PHARE 2000 (*Poland and Hungary: Action for Restructuring of Economies*) jest kontynuacją programu PHARE, który rozpoczął działalność w Polsce od 1990 r. Środki z tego programu zostaną między innymi przeznaczone na rozwój województw: warmińsko-mazurskiego, lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego i śląskiego. Część funduszy przeznaczono na współpracę transgraniczną (głównie w regionach na granicy z Niemcami, w mniejszym stopniu – z Czechami). Znaczna część środków zostanie wykorzystana na uszczelnienie wschodniej granicy kraju.

Indykatorywny podział środków z programu PHARE 2000 w latach 2000-2002 według województw i lat alokacji przedstawia tabela 2.

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:

- bezpośrednia pomoc bezzwrotna,
- pomoc zwrotna,
- dofinansowanie spłat odsetek kredytu,
- fundusz gwarancyjny,

TABELA 2
Planowany podział środków z funduszu PHARE 2000 według województw w latach 2000-2002

Województwo	Rok alokacji	PKB na 1 mieszkańca w tys. PLN	Stopa bezrobocia w %	Liczba ludności w tys.	Udział w alokacji ogólnej w %
I grupa województw					
podlaskie	2000	8,3	9,5	1 224	4,8
lubelskie	2000	8,4	9,6	2 242	6,2
podkarpackie	2000	8,6	11,7	2 117	6,0
warmińsko-mazurskie	2000	8,8	18,9	1 460	5,1
śląskie	2000	13,3	6,2	4 894	9,3
II grupa województw					
świętokrzyskie	2001	8,0	11,9	1 328	5,0
kujawsko-pomorskie	2001	9,7	13,6	2 098	5,9
opolskie	2001	9,9	9,8	1 091	4,6
lubuskie	2001	9,9	12,4	1 020	4,5
małopolskie	2001	10,3	7,1	3 207	7,3
łódzkie	2001	10,8	11,0	2 672	6,6
III grupa województw					
dolnośląskie	2002	10,9	12,3	2 985	7,0
zachodnio-pomorskie	2002	11,1	13,1	1 730	5,3
pomorskie	2002	11,5	13,6	2 179	5,9
wielkopolskie	2002	12,5	7,8	3 346	7,3
mazowieckie	2002	17,3	7,3	5 065	9,3
Razem				38 658	100

Źródło: [21]

- udział kapitałowy,
- inna forma pomocy finansowej.

Wkład finansowy Funduszu ISPA może stanowić do 75% wartości projektu (w wyjątkowych wypadkach możliwe jest podniesienie tego limitu do 85%). Oznacza to konieczność współfinansowania projektu 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. Wkład ze strony UE nie może być wyższy niż 75% ogólnej wartości finansowanego projektu.

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 [9, s. 66-67]:

- **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF)**, którego podstawowym celem jest zmniejszanie dysproporcji rozwojowych pomiędzy różnymi regionami w UE,
- **Europejski Fundusz Socjalny (ESF)**, mający za zadanie poprawę sytuacji na rynkach pracy państw członkowskich,
- **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (EAGGF)**, wspierający rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich,
- **Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIFG)**, wspomagający procesy restrukturyzacji rybołówstwa.

Specjalnym instrumentem finansowania polityki strukturalnej w UE jest **Fundusz Spójności (Kohezji)**. Objął on swoim zasięgiem te kraje członkowskie, w których PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca był niższy od 90% średniego PKB dla całej Unii. Ze środków tego Funduszu korzystają takie kraje, jak: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. W przyszłości również Polska będzie mogła z nich korzystać.

6. Pomoc publiczna dla regionów w kontekście dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej

Regulacje odnoszące się do pomocy publicznej zostały uregulowane w *Traktacie o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej*, tzw. *Traktacie Rzymskim* (art. 92-94). Zgodnie z nimi wszelka pomoc udzielana przez państwo jest niezgodna z regułami wspólnego rynku, jeśli prowadzi do naruszenia wymiany między krajami członkowskimi. Pomoc taką dopuszcza się tylko w ściśle określonych sytuacjach.

W krajach Unii Europejskiej wyróżnia się trzy podstawowe cele pomocy publicznej państwa [3, 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 których³:

- 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, oprócz nowych landów niemieckich, kryteria te spełniają regiony obejmujące około 20% populacji Wspólnoty, w tym obszar całej Grecji, Irlandii i Portugalii. W początkowym etapie stowarzyszenia również obszar całej Polski będzie spełniał te kryteria.

³ Por. [17].

27 kwietnia 2000 r. Sejm uchwalił *Ustawę o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców*. Będzie ona obowiązywała w Polsce od 1 stycznia 2001 r. Zgodnie z nią **pomoc publiczna państwa może być w pewnych warunkach traktowana jako instrument polityki regionalnej**. Pomoc taka będzie dopuszczalna, pod warunkiem, że będzie ona:

- niezbędna,
- suplementarna (stanowiąca uzupełnienie środków innych niż publiczne),
- proporcjonalna (jej wielkość, czas trwania oraz zakres będą proporcjonalne do rangi rozwiązywanego problemu),
- przejrzysta (umożliwiająca jej nadzorowanie).

W ustawie zobowiązano Radę Ministrów do wytypowania obszarów publicznej pomocy regionalnej. Ustawa zobowiązała rząd, aby ustanawiając te przepisy uwzględnił poziom bezrobocia, gęstość zaludnienia, uwarunkowania demograficzne, migracje, udział sektorów wymagających restrukturyzacji. Zgodnie z tymi kryteriami zostanie opracowana mapa pomocy regionalnej państwa.

W ramach regionalnej pomocy publicznej Polska wystąpiła do UE o osiemnastoletni okres przejściowy w odniesieniu do niektórych form pomocy publicznej dla przedsiębiorstw funkcjonujących w **specjalnych strefach ekonomicznych (SSE)**. Na dzień dzisiejszy w strefach tych prowadzi działalność około 300 inwestorów, dając miejsca 18 tys. osób, natomiast wartość zlokalizowanych tam inwestycji przekroczyła 5 mld zł [18].

Okres przejściowy wiąże się z koniecznością respektowania nabytych praw inwestorów do korzystania z ulg podatkowych. Polska musiałaby w momencie likwidacji tych stref (a tego domaga się Unia Europejska) wypłacić rekompensaty dla działających tam inwestorów. Niestety, nie ma na to środków w budżecie.

Strona polska w stanowisku negocjacyjnym zadeklarowała, że nie będzie już tworzyć nowych specjalnych stref ekonomicznych. Dotychczas zlikwidowano dwie z 17 utworzonych stref (mazowiecką i częstochowską), a w przypadku innych znacznie ograniczono ich obszar. W Sejmie znajduje się też projekt znowelizowanej *Ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych*, który zakłada ograniczenie pomocy publicznej w strefach do 50% wartości inwestycji, co jest zgodne z normami UE⁴.

7. Wnioski

1. Kluczowym zagadnieniem polityki regionalnej jest stworzenie (zarówno w skali kraju, jak i regionu) klarownych źródeł jej finansowania.
2. Niezbędne było wyposażenie samorządu regionalnego w odpowiednie zasoby finansowe. Stało się to możliwe w związku z reformą systemu finansowego samorządu terytorialnego, jaka miała miejsce w 1999 r. Niestety, uchwalona wtedy *Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000* nie zagwarantowała wystarczających źródeł dochodów województwom, umożliwiających pełną realizację postawionych przed nimi zadań regionalnych. Wszystko wskazuje na to, że nie zagwarantuje tego również nowa ustawa, nad którą trwają prace w parlamencie.

⁴ Dotychczas zdarzało się, że pomoc publiczna w SSE przekraczała nawet 200% wartości inwestycji.

3. W związku ze zbyt niskimi i niewystarczającymi dochodami własnymi województw należy stworzyć czytelny system wspierania finansowego regionów przez rząd. Rozwiązania prawne w tym zakresie zawierają dwa nowe akty prawne: *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* oraz *Ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowania pomocy publicznej dla przedsiębiorstw*. Ich uchwalenie było jednym z warunków stawianych Polsce przez Unię Europejską, w kontekście przysięgo członkostwa naszego kraju w strukturach UE.
4. Szczególna rola w finansowaniu rozwoju regionalnego przypada kontraktom wojewódzkim. Mają one w przyszłości stanowić podstawowy instrument otrzymania rządowego wsparcia finansowego przez regiony na realizację kluczowych zadań regionalnych.
5. Ważnym źródłem finansowania regionalnego w Polsce są środki pomocowe z zagranicy. Na etapie przedakcesyjnym stanowią je fundusze typu PHARE 2000, SAPARD i ISPA, a w momencie uzyskania członkostwa Polski w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności. Umożliwienie polskim regionom efektywnego wykorzystania tych środków wymagać będzie aktywnej polityki ze strony państwa oraz samorządów terytorialnych. Niezbędne jest wykształcenie odpowiedniego potencjału absorbcyjnego środków unijnych.

Literatura

1. Bielecki J.: *Pomoc jest, pieniędzy nie ma*, „Rzeczpospolita” z dnia 2 października 1999.
2. Ciszewska B.: *Kłopoty z Kontraktem*, [w:] „Rzeczpospolita” nr 44/1997.
3. 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.
4. *Informacja o sytuacji finansowej powiatów, miast na prawach powiatu i województw samorządowych z I półrocza 1999 r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, 1999.
5. Jędrzejewska K.: *Najbogatszy Śląsk i Warszawa*, „Rzeczpospolita” z dnia 3 grudnia 1998 r.
6. Jędrzejewska K.: *Pierwsze kroki do katastru*, „Rzeczpospolita” z dnia 17 maja 2000.
7. Jędrzejewska K.: *Jak liczyć pieniądze*, [w:] *ABC regionów Polski*, dodatek „Rzeczpospolitej” z dnia 16 grudnia 1998.
8. Jędrzejewska K.: *Przymus i dowolność* [w:] *ABC regionów Polski*; dodatek „Rzeczpospolitej” z dnia 16 grudnia 1998.
9. Latoszek E.: *Finansowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i skutki włączenia Polski do polityki regionalnej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1999 nr 4.
10. Mańk K., Suszyńska A.: *Jednostki samorządu terytorialnego w świetle wymogów ustawy o finansach publicznych*, Materiały szkoleniowe Kancelarii Prezesa Rady Ministrów: *Reforma Administracji Publicznej*, Zesz. Nr 9.
11. Myczkowska A.: *Deficyt maleje*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 maja 2000 r.
12. Owsiak S.: *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997.

13. Rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 23 grudnia 1998 r. w sprawie zasad podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. Nr 164, poz. 1168 z późn. zm.
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 30 sierpnia 1999 r. w sprawie wspierania środkami budżetu państwa na 1999 r. lokalnych programów restrukturyzacyjnych, Dz.U. Nr 72, poz. 808.
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 grudnia 1998 r., Dz.U. Nr 157, poz. 1033.
16. *Samorządowcy mają inny pomysł na dochody*, „Rzeczpospolita” z dnia 26 maja 2000.
17. Stasiak W.: *Między młotem a kowadłem*, „Rzeczpospolita” z dnia 20 czerwca 2000.
18. *Tak chciała Unia Europejska*, „Rzeczpospolita” z dnia 1-2 lipca 2000 r.
19. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999-2000, Dz.U. Nr 150, poz. 983 z późn. zm.
20. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 155, poz. 1014.
21. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999, adres internetowy: www.cup.gov.pl/struktur/drr/r7.