

Recenzenci

prof. dr hab. Zbigniew Ziolo
prof. dr hab. Bazyli Poskrobko

Zespół autorski

Leszek Kupiec, Alicja Gołębiewska rozdział I
Leszek Kupiec, Tadeusz Truskolaski ... rozdział II
Leszek Kupiec rozdział III
Leszek Kupiec, Tadeusz Truskolaski ... rozdział IV
Leszek Kupiec, Marzanna Poniatowicz,
Marek Proniewski, Alicja Gołębiewska,
Tadeusz Truskolaski rozdział V
Tadeusz Truskolaski rozdział VI
Marzanna Poniatowicz rozdział VII
Marek Proniewski rozdział VIII
Leszek Kupiec, Anna Święcicka rozdział IX

Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 1999

ISBN 83–87884–13–8

Korekta

Katarzyna Kaniuka

Skład komputerowy

Stanisław Żukowski

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku

15-097 Białystok, ul. M. Skłodowskiej-Curie 14

tel. (085) 45 70 58, 45 70 59

Drukarnia **LIBRA** PPHUW

Białystok, ul. Mazowiecka 33, tel. 74 22 633

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
I. Pojęcie regionu	9
II. Struktura regionu	21
III. Powiązania przestrzenne regionu	31
IV. Pojęcie, istota i zakres ekonomiki regionalnej	37
V. Zakres i metody badawcze w gospodarce przestrzennej	48
VI. Gospodarka przestrzenna przedmiotem działania samorządów terytorialnych	63
VII. Finansowanie rozwoju regionalnego	77
VIII. Rola kapitału ludzkiego w ekonomice regionalnej	94
IX. Znaczenie instytucji „business environment” dla rozwoju regionów	100
Bibliografia	107
Załącznik 1. Uproszczona tabela kompetencyjna powiatów i województw	116

VII. Finansowanie rozwoju regionalnego

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

Od 1 stycznia 1999 r. wchodzi w życie reforma samorządowo-administracyjna kraju. Obok gmin, pojawią się w Polsce dwa nowe szczeble samorządowe: powiaty i województwa. Szczególnie istotnym z punktu widzenia polityki regionalnej i finansów regionu jest fakt powstania samorządów wojewódzkich w upodmiotowionych szesnastu regionach kraju. Układ przestrzenny tych regionów przedstawiono na rys. 6.

Czynnikami decydującymi o potencjalnych możliwościach finansowych każdego regionu są¹:

1. podział kompetencji pomiędzy poszczególne rodzaje władzy publicznej (centralnej, samorządowej na szczeblu lokalnym, regionalnym) oraz wynikający z niego stopień decentralizacji finansów publicznych,
2. poziom rozwoju ekonomicznego związany z tzw. regionalną bazą ekonomiczną, na którą składają się czynniki ludzkie, rzeczowe, organizacyjne skupione w regionie,
3. mechanizmy kształtowania zasobów finansowych pozostających w dyspozycji władz regionalnych.

Z tym ostatnim czynnikiem związane są dwie podstawowe formy redystrybucji dochodów regionu:

¹ S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 107.

Rysunek 6

**Podział Polski na 16 województw (regionów)
obowiązujący od 1 stycznia 1999 r.**



Źródło: Departament Administracji Publicznej MSWiA, sierpień 1998.

- redystrybucja pionowa, która dokonuje się przede wszystkim przez podatki centralne, a konkretnie tę ich część, która jest przejmowana przez szczebel centralny; w wyniku tego procesu następują zmiany w zasobach finansowych regionów,
- redystrybucja pozioma, która polega na przekazywaniu środków pieniężnych przez regiony bogate regionom biedniejszym za pośrednictwem budżetu centralnego.

1. Rola gmin w finansowaniu rozwoju regionalnego

Gminy, nie będąc wprawdzie podmiotem polityki regionalnej, powinny stać się od 1999 r. naturalnym partnerem administracji regionalnej, w sferze rozwoju regionalnego.

Reaktywowanie w 1990 r. samorządowych gmin² spowodowało konieczność przebudowy systemu finansów publicznych. Zlikwidowano system oparty na scentralizowanej strukturze budżetu państwa, obejmującego budżet centralny i budżety terenowe uchwalane przez rady narodowe, ściśle powiązane z budżetem centralnym i wykonywane przez terenowe organy administracji państwowej szczebla wojewódzkiego i gminnego. Zastąpiono go systemem zdecentralizowanym. Do najważniejszych cech tego systemu można zaliczyć³:

- nadanie gminom osobowości prawnej;
- ochronę sądową samodzielności gminy;
- wyposażenie gmin w mienie komunalne;
- ustalenie zakresu zadań własnych, które gminy wykonują w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność;
- określenie podstawowych rodzajów dochodów gminy;
- możliwość zlecania gminom zadań przez władze państwowe, powiązana jednak z koniecznością zapewnienia środków finansowych na realizację tych zadań;
- ustanowienie samodzielności finansowej gmin, wyrażającej się zwłaszcza oddaniem części dochodów gminy do wyłącznej jej

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, tekst jednolity: Dz. U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74.

³ W. Misiąg, *Finanse publiczne w Polsce. Przewodnik*, Presspublika, Warszawa 1996, s. 217.

dyspozycji oraz pozostawienie całkowitej samodzielności władzom gminnym w sprawach budżetowych;

- prawo do ustanawiania przez gminy stawek podatkowych (w przypadku np. podatku od nieruchomości, czy też podatku od środków transportu, minister finansów ustala tylko stawki maksymalne, których gminy nie mogą przekroczyć) oraz podejmowania decyzji w sprawach ulg podatkowych, odroczeń płatności, zwolnień i zaniechania poboru podatków;
- możliwość zaciągania kredytów i pożyczek przez gminy oraz emitowania papierów wartościowych;
- jawność gospodarki finansowej gmin, przy czym podstawą prowadzenia tej gospodarki jest budżet uchwalany corocznie przez radę gminy.

Władze samorządowe bez trwałych dochodów są władzami ułomnymi, a ich działania są mało skuteczne. W obecnym systemie istniejących uregulowań prawnych podstawowymi dochodami gmin są⁴:

- wpływy z następujących podatków: od nieruchomości, rolnego, leśnego, od działalności gospodarczej osób fizycznych rozliczających się w formie karty podatkowej, od spadków i darowizn, od posiadania psów,
- wpływy z opłat: targowej, miejscowej, administracyjnej, skarbowej, eksploatacyjnej, adiacenckiej, opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów komunalnych, opłaty planistyczne i in.,
- udziały gmin w podatkach państwowych (26,7% udział w podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz 5% udział w podatku dochodowym od osób prawnych, mających swoją siedzibę na obszarze gminy),
- dochody z majątku gminy,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gminy oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych,
- subwencja ogólna (wraz z subwencją na zadania oświatowe i subwencją drogową),
- dotacje z budżetu państwa na finansowanie zadań zleconych gminie przez administrację rządową,

⁴ Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w latach 1999 i 2000, art. 4-5.

- dotacje celowe na finansowanie zadań własnych gminy,
- dotacje celowe na zadania realizowane przez gminę na podstawie porozumień z organami administracji rządowej lub innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- dotacje celowe z budżetu państwa na usuwanie bezpośrednich zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- dotacje z funduszy celowych,
- spadki, zapisy, darowizny,
- odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych,
- odsetki od pożyczek udzielanych przez gminę,
- odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału,
- inne dochody.

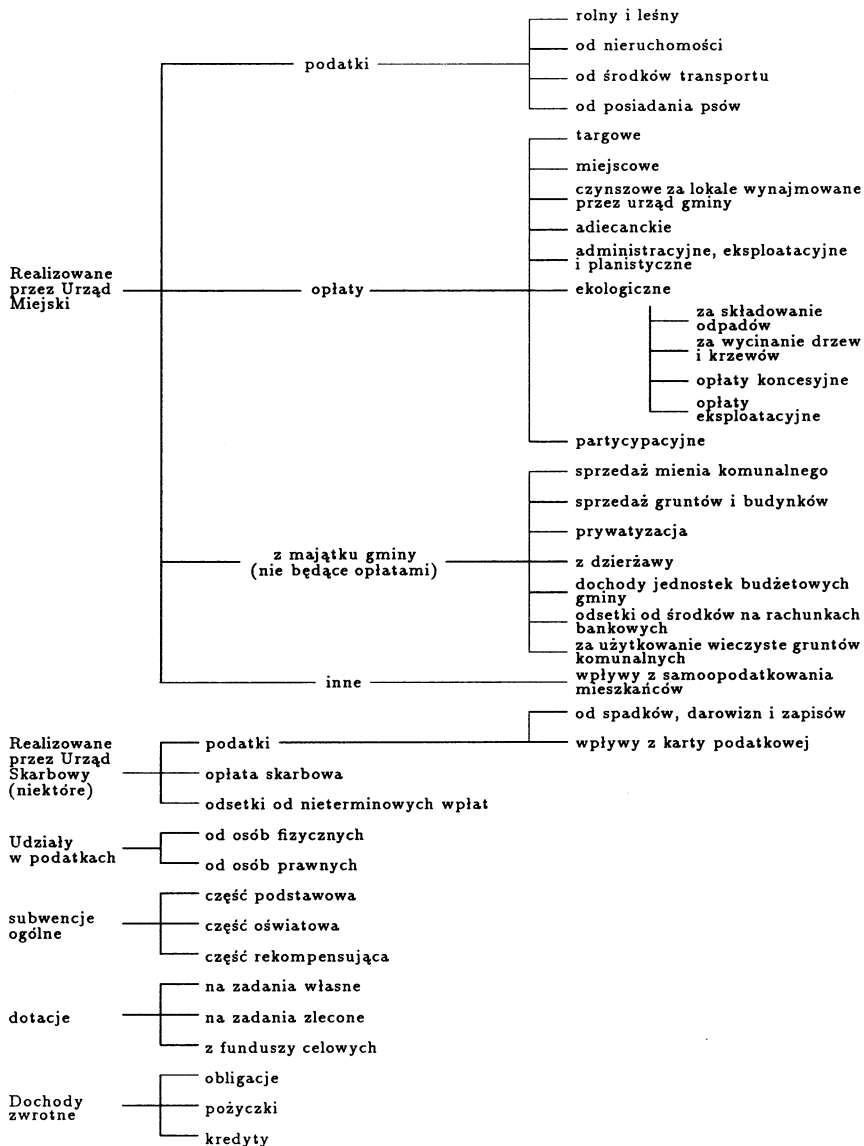
Podział dochodów gminnych z uwzględnieniem dochodów realizowanych przez urzędy gmin i urzędy skarbowe oraz tzw. dochodów zwrotnych przedstawiono na rysunku 7.

Dochody budżetów gmin w Polsce jako procent produktu krajowego brutto w poszczególnych latach przedstawiały się następująco: 1991 r. – 6,2%, 1992 r. – 5,6%, 1993 r. – 6,2%, 1994 r. – 7,0%, 1995 r. – 6,7%, 1996 r. – 7,7%⁵. Wskazuje to na wadliwą strukturę finansów publicznych. W krajach Europy Zachodniej proporcje te wynoszą zwykle około 30%, a przy rozwiniętym systemie trójsektorowym – nawet 50-55%. Struktura budżetowa jest niewątpliwie istotnym miernikiem decentralizacji kraju, gdyż wskazuje ona, która władza (centralna, regionalna, lokalna) może finansować rozmaite przedsięwzięcia.

W celu wspólnego wykonywania zadań publicznych, których zasięg przestrzenny przekracza granice administracyjne jednej gminy, istnieje prawna możliwość tworzenia związków międzygminnych, czyli tzw. związków komunalnych. Do gospodarki finansowej związku gminnego stosuje się odpowiednio przepisy o gospodarce finansowej gmin, a plan finansowy takiego związku uchwała zgromadzenie związku (w jego skład wchodzi wójtowie i burmistrzowie gmin do niego należących).

⁵ S. Owsiak, *Finanse publiczne...*, op. cit., s. 283.

Rodzaje dochodów gmin



Źródło: Opracował Leszek Kupiec.

W wielu dziedzinach życia gospodarczego gminy mogą i powinny podejmować działania w skali ponadlokalnej. Istotną rolę w zakresie realizacji polityki intraregionalnej należy przypisać zwłaszcza dużym miastom i aglomeracjom miejskim, przede wszystkim w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej, uruchamiania finansowych instrumentów tworzących warunki dla wspomagania rozwoju gospodarczego w regionie, czy też tworzenia funduszy regionalnych, o których będzie mowa w dalszej części rozdziału. Podkreślić należy również możliwość większego wykorzystania w procesie wspomagania rozwoju regionalnego gminnej polityki ulg w podatkach i opłatach lokalnych oraz aktywnej polityki gmin w zakresie gospodarki nieruchomościami. Ważnym impulsem rozwojowym regionu mogą stać się także wydatki inwestycyjne gmin⁶.

2. Budżety regionalne

W Polsce do końca 1998 r. występowały dwa podstawowe rodzaje władzy publicznej: władze samorządowe, występujące jedynie na szczeblu lokalnym (gminnym) oraz władze państwowe, występujące na szczeblu centralnym, wojewódzkim i rejonowym. Szczebel rejonowy nie miał własnego budżetu w pełnym znaczeniu tego słowa. Na szczeblu wojewódzkim nie występowała władza uchwałodawcza. Rzutowało to na charakter budżetu wojewody. Wojewoda był tylko przedstawicielem interesów rządu, a jego budżet stanowił część budżetu państwa.

Uprawnienia wojewody w zakresie możliwości zmian w budżecie, między innymi na rzecz finansowania rozwoju regionalnego, były niewielkie. Budżet wojewody miał charakter przekaznikowy i nie był on poddawany jakiegokolwiek weryfikacji przez mieszkańców województwa (sejmik samorządowy nie miał mocy stanowiącej). Stanowił on tylko wycinek zadań budżetu państwa przekazywanych wojewodzie do wykonania. W budżecie tym wojewoda nie mógł dokonywać żadnych przemieszczeń pomiędzy działami. Stanowiło to wyraz silnej centralizacji państwowych finansów publicznych w Polsce.

⁶ A. Kidyba, *Finansowanie rozwoju regionalnego*, w: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego*, praca zbiorowa pod red. J. Szlachty, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996, s. 159.

Jednym z celów wprowadzanej obecnie w Polsce reformy administracyjno-samorządowej jest upodmiotowienie regionów. Nowe województwa posiadają osobowość prawną, a ich samodzielność podlega ochronie sądowej.

Ustawa o samorządzie województwa stanowi, że samorząd ten⁷:

- wykonuje określone zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność,
- dysponuje mieniem wojewódzkim,
- prowadzi samodzielnie gospodarkę finansową na podstawie budżetu.

Wprowadzana reforma administracji publicznej wzmocni szczebel wojewódzki w systemie alokacji środków budżetowych. Ułomny budżet wojewody zostanie zastąpiony budżetami regionalnymi, nad którymi kontrolę będzie sprawować samorządowa władza publiczna.

Dochodami powstających od 1999 r. dużych, samorządowo-rządowych województw (regionów) są⁸:

- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa w wysokości:
 - 1,5% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie województwa,
 - 0,5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i jednostek organizacyjnych nie mających osobowości prawnej, posiadających siedzibę na terenie województwa,
- subwencja ogólna,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe województwa oraz wpłaty od zakładów budżetowych i gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych województwa,
- dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej, wykonywane przez województwo,
- dotacje celowe z budżetu państwa na finansowanie zadań własnych województwa,
- odsetki od środków finansowych województwa gromadzonych na rachunkach bankowych,

⁷ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, Dz. U. Nr 91, poz. 576.

⁸ Projekt ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego..., op. cit., art. 12-13.

- dochody z majątku województwa,
- 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, darowizny,
- odsetki od pożyczek udzielonych przez województwo,
- odsetki od nieterminowo przekazanych należności stanowiących dochody województwa,
- odsetki i dywidendy od wniesionego kapitału,
- dochody z kar pieniężnych i grzywien,
- inne dochody należne województwu na podstawie odrębnych przepisów.

Subwencja ogólna dla województwa będzie się składać, podobnie jak w przypadku powiatu, z części oświatowej i wyrównawczej. Część wyrównawczą otrzymają te województwa, w których wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na jednego mieszkańca jest mniejszy od najwyższego takiego wskaźnika wśród województw (czyli od Mazowsza)⁹. Natomiast wysokość należnej województwu części wyrównawczej subwencji ogólnej oblicza się mnożąc liczbę stanowiącą 70% tej różnicy przez liczbę mieszkańców danego województwa.

Łącznie na część wyrównawczą dla wszystkich województw (z wyjątkiem Mazowsza) na 1999 r. zaplanowano w budżecie kwotę 232,4 mln zł¹⁰.

Planuje się, że samorządy wojewódzkie otrzymają w 1999 r. dotacje na zadania własne w wysokości 228,1 mln zł, a na zadania zlecone przez administrację rządową – ok. 40 mln zł.

Dotacje na zadania własne będą przeznaczone na¹¹:

⁹ Jest to przykład wspomnianej wcześniej redystrybucji poziomej dochodów regionów.

¹⁰ K. Jędrzejewska, *Co trafi do samorządowej kasy*, „Rzeczpospolita” z dnia 30 października 1998 r., s. IV.

¹¹ Tamże, s. IV.

- utrzymanie placówek i jednostek oświatowych – 190,3 mln zł,
- profilaktyczną opiekę zdrowotną dla więźniów przebywających w aresztach śledczych oraz wykonujących prace w ramach kary ograniczenia wolności – 37,8 mln zł.

Dotacje na zadania zlecone będą przeznaczone przede wszystkim na zadania z zakresu:

- oświaty – 32 mln zł,
- geodezji i kartografii – 6,9 mln zł.

Opisując źródła finansowania rozwoju regionalnego nie sposób pominąć tzw. dochodów zwrotnych województwa, a więc pożyczek, kredytów i dochodów z tytułu emisji obligacji.

Zgodnie z art. 48, uchwalonej przez Sejm dnia 5 listopada 1998 r. ustawy o finansach publicznych¹², 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 ograniczenie przy zaciąganiu przez samorządy zobowiązań. Zgodnie z 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.

Wprowadzany obecnie nowy system finansów publicznych przyczyni się do tego, że budżety regionalne staną się podstawowymi instrumentami finansowania przedsięwzięć rozwojowych o znaczeniu regionalnym oraz klasycznymi budżetami publicznymi, uchwa-

¹² Patrz: Z. Semprich, *Odpowiedzialność za publiczny grosz*, „Rzeczpospolita” z dnia 6 listopada 1998 r., s. 18.

lanymi i wykonywanymi przez reprezentację mieszkańców województwa na podstawie uprawnień nadanych przez konstytucję i ustawy¹³.

Opisane wyżej źródła dochodów samorządów wojewódzkich, a przede wszystkim struktura tych dochodów (dochody własne – 31%, subwencje – 41%, dotacje – 28%) są w dużej mierze konsekwencją uchwalonej przez Sejm dnia 24 lipca 1998 r. tzw. „ustawy kompetencyjnej”¹⁴. Ustawa ta nie tylko podzieliła zadania, dotychczas wykonywane przez administrację rządową, między powiaty i samorządy województw, ale także przesądziła o sposobie i źródłach finansowania najważniejszych wydatków nowych jednostek samorządu terytorialnego.

Samorządy województw, jako podmioty polityki regionalnej, będą wykonywały przede wszystkim zadania związane z prowadzeniem tej polityki, takie jak na przykład¹⁵:

- opracowywanie i uchwalanie własnej strategii rozwoju regionalnego,
- podejmowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- tworzenie i przystępowanie do spółek prawa handlowego – bez ograniczeń w sferze użyteczności publicznej, a poza nią – w spółkach prowadzących promocję, edukację i działalność wydawniczą, służącą rozwojowi województwa,
- opracowywanie projektów dotyczących realizacji zadań ujętych w polityce regionalnej państwa,
- prowadzenie negocjacji w sprawie warunków realizacji tych projektów,
- zawieranie z rządem kontraktów regionalnych,
- współpraca z Rządowym Centrum Studiów Strategicznych,
- realizacja programów regionalnych Unii Europejskiej,

¹³ Por. *Model ustrojowy województwa (regionu) w unitarnym państwie demokratycznym. Raport końcowy*, autorzy: Z. Gilowska, E. Wysocka, J. Płoskonka, S. Prutis, M. Stec, Instytut Spraw Publicznych, Program Reformy Administracji Publicznej, Warszawa 1997, s. 93-99.

¹⁴ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668).

¹⁵ K. Jędrzejewska, *Co trafi do samorządowej kasy...*, op. cit., s. IX.

- stosowanie ulg i zwolnień w częściach wojewódzkich podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych,
- opracowywanie i uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego województwa,
- wykorzystywanie pozostających w gestii województwa funduszy celowych (np. części Funduszu Pracy, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska) do stymulowania rozwoju województwa.

Samorządy województwa będą także realizowały usługi publiczne i niektóre inne zadania publiczne o zasięgu regionalnym, takie jak na przykład:

- gospodarowanie nieruchomościami z zasobu województwa,
- zadania z zakresu geodezji i kartografii, w tym prowadzenie zasobu wojewódzkiego oraz wykonywanie map topograficznych i tematycznych dla obszaru województwa,
- budowa, utrzymanie, modernizacja i zarządzanie siecią dróg wojewódzkich,
- niektóre zadania z zakresu prawa o ruchu drogowym,
- organizowanie i prowadzenie wojewódzkiego transportu publicznego,
- niektóre zadania z zakresu ochrony przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych,
- prowadzenie publicznych szpitali specjalistycznych,
- prowadzenie wojewódzkich instytucji kultury i bibliotek publicznych oraz wojewódzkich instytucji kultury fizycznej,
- prowadzenie niektórych placówek oświatowo-wychowawczych,
- możliwość dofinansowywania szkół wyższych, inicjatywa w tworzeniu wyższych szkół zawodowych,
- obowiązek prowadzenia archiwów wojewódzkich,
- możliwość udziału w tworzeniu specjalnych stref ekonomicznych,
- niektóre zadania dotyczące rolnictwa i dziedzin pokrewnych,
- regionalne zadania z zakresu pomocy społecznej,
- zadania z zakresu zatrudnienia, przeciwdziałania bezrobociu (przejęcie wojewódzkich urzędów pracy od 1 stycznia 2000 r.),
- inne zadania.

3. Finansowanie rozwoju regionalnego ze źródła centralnego

Finansowanie rozwoju regionalnego ze źródła centralnego odbywa się obecnie w formie¹⁶:

- przekazywania z budżetu państwa bezzwrotnych środków (subwencji, dotacji) na rzecz budżetów gmin i budżetu wojewody, od 1 stycznia 1999 r. – na rzecz budżetów szesnastu samorządów wojewódzkich,
- bezpośredniego finansowania przedsięwzięć rozwojowych w regionach ze środków budżetowych resortów oraz z państwowych funduszy celowych,
- alokacji w regionie środków (w tym pomocowych z zagranicy) zarządzanych przez agencje władz publicznych.

Od 1994 r. w kolejnych ustawach budżetowych państwa tworzone są rezerwy celowe na wspieranie rozwoju regionalnego. Są nimi¹⁷:

- rezerwa na dotowanie inwestycji infrastrukturalnych, realizowanych w systemie robót publicznych jako zadania własne gmin w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym; na ten cel przeznaczono w 1994 r. kwotę 57,4 mln zł, w 1995 r. – 54,8 mln zł, a w 1996 r. – 62,7 mln zł;
- rezerwa na dotacje do regionalnych programów restrukturyzacyjnych w wysokości 29,7 mln zł w 1994 r., 30 mln zł w 1995 r. i 34,4 mln zł w 1996 r.; środki tej rezerwy uruchamia minister finansów na wniosek wojewodów, a obecnie korzystają z nich województwa: łódzkie, wałbrzyskie, suwalskie, olsztyńskie oraz rzeszowskie.

Finansowanie przedsięwzięć rozwojowych w regionach często ma charakter finansowania bezpośredniego z państwowych 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 ce-

¹⁶ A. Kidyba, *Finansowanie rozwoju regionalnego...*, op. cit., s. 151.

¹⁷ *Rozwój regionalny Polski 1990-1995. Raport diagnostyczny*, pod red. Zespołu Zadaniowego do Spraw Rozwoju Regionalnego w Polsce, w: „Przegląd Rządowy” 1996, nr 11-12, s. 47.

lami polityki rozwoju regionalnego. Polityka ta w latach 1990-1996 wyraźnie stawiała na pierwszy plan walkę z przestrzenną koncentracją bezrobocia, a interwencje Funduszu Pracy koncentrowały się w tym okresie na obszarach szczególnie zagrożonych wysokim bezrobociem strukturalnym. Temu celowi podporządkowano mechanizmy wydatkowania tzw. „aktywnej” części Funduszu Pracy, która w wydatkach budżetu państwa na 1996 r. wyniosła 958 mln zł, a więc przekroczyła 30-krotnie rezerwę budżetową na regionalne programy restrukturyzacyjne¹⁸.

Inną formą finansowania rozwoju regionalnego są regionalne fundusze inwestycyjne. Są one instrumentem „bezdlugowego” 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, 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. Zgodnie z zapisami wspomnianego kontraktu Fundusz Górnośląski miał otrzymać dotacje z budżetu państwa w wysokości: 40 mln PLN – w 1996 r. oraz po 30 mln PLN – w latach 1997 i 1998¹⁹. Inny Regionalny Fundusz Inwestycyjny utworzono także w formie spółki z o.o. w Łodzi.

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

¹⁸ Tamże, s. 49.

¹⁹ B. Ciszewska, *Kłopoty z Kontraktem*, w: „Rzeczpospolita” 1997, nr 44.

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 interesującej nas problematyki 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 rozwojowi regionalnemu.

Oprócz tego w Polsce istnieje 61 agencji rozwoju regionalnego, w tym 14 agencji lokalnych. Ich łączny kapitał zakładowy przekracza 60 mln PLN²⁰.

PARR jest odpowiedzialna za realizację kilku programów pomocowych z zagranicy, bezpośrednio związanych z finansowaniem rozwoju regionalnego. Jednym z nich jest Phare-STRUDER (Program Strukturalnego Rozwoju Wybranych Regionów), który został uruchomiony w 1993 r. w celu wzmocnienia tych regionów i wspierania restrukturyzacji gospodarki lokalnej za pomocą środków finansowych. Unia Europejska dostarczyła w ramach programu Phare-STRUDER środki w wysokości 76,7 mln ECU dla 6 wybranych regionów problemowych (województwa: łódzkie, katowickie, wałbrzy-

²⁰ M. Kozak, *Agencje rozwoju regionalnego – problemy funkcjonowania*, w: „Gospodarka Narodowa” 1996, nr 6.

skie, rzeszowskie, suwalskie i olsztyńskie)²¹.

Innym programem zagranicznym nadzorowanym przez PARR jest Phare-RAPID (Program Rozwoju Infrastruktury na Terenach Wiejskich), uruchomiony w 1996 r. Program ten związany jest z finansowaniem rozwoju infrastruktury w 10 województwach (w 6 objętych programem Phare-STRUDER oraz w województwach: krośnieńskim, nowosądeckim, piotrkowskim i sieradzkim). Budżet tego programu wynosi 20 mln ECU²².

Innymi programami związanymi z zagraniczną pomocą finansową dla regionów są przykładowo: Phare – CROSSBORDER, Phare – LOCAL INITIATIVES, Phare – BALTIC SEA REGION, OUVERTURE, INTERREG, INTERREG II C.

Unia Europejska dofinansowuje również obecnie pięć programów dotyczących współpracy transgranicznej między regionami: dwa programy współpracy przygranicznej Polska – Niemcy, Program Współpracy Przygranicznej Polska – Dania, Program Współpracy przygranicznej Polska – region Morza Bałtyckiego, Program Współpracy Przygranicznej Polska – Niemcy – Czechy. Programy te obejmują 57 projektów na kwotę ponad 113 mln ECU²³.

Należy pamiętać o tym, że nowe państwa członkowskie, a więc i Polska, nie będą miały dostępu do środków Phare od momentu przyjęcia do Unii. Nasz kraj musi dostosować instrumenty finansowania polityki regionalnej do standardów Unii Europejskiej. Ważnymi źródłami dofinansowywania rozwoju regionów państw członkowskich są dotacje z czterech rodzajów funduszy strukturalnych²⁴:

- Europejskiego Funduszu Poradnictwa i Gwarancji Rolnych (*European Agriculture and Guarantee Fund*, EAGGF), skupiając się na zmianach struktury i rozwoju regionów wiejskich;

²¹ Dotacje w rozwoju regionalnym – przykłady programu Phare – STRUDER, Materiały informacyjne Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego, PARR, Warszawa 1996, s. 1.

²² Rozwój regionalny w Polsce. Podstawowe informacje, PARR, Warszawa 1996, s. 5.

²³ *Finansowanie współpracy transgranicznej*, w: „Przegląd Rządowy” 1997, nr 1.

²⁴ S. Łodziński, Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, Informacja nr 627, adres internetowy: <http://biurose.sejm.gov.pl/teksty/i-627.htm>.

- Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Found*, ERDF), skupiającego się na pomocy słabiej rozwiniętym regionom poprzez inwestycje produkcyjne, rozwój infrastruktury oraz popieranie małych i średnich przedsiębiorstw;
- Europejskiego Funduszu Socjalnego (*European Social Found*, ESF), skupiającego się na szkoleniu zawodowym i rozwoju zatrudnienia w regionach,
- Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*, FIG), funduszu utworzonego dla potrzeb rybołówstwa.

Realizacja niektórych celów polityki regionalnej jest także finansowana w ramach tzw. Inicjatyw Unii (Inicjatyw Wspólnotowych), które obejmują programy o ponadnarodowym charakterze. Innym źródłem finansowania polityki regionalnej mogą być także kredyty udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank*, EIB), specjalizujący się w kredytowaniu inwestycji wspierających rozwój regionalny.

O podziale środków finansowych pomiędzy poszczególne kraje członkowskie decyduje Komisja Europejska, na podstawie kryteriów ustalonych przez Radę Unii.

Środki pomocowe nie mogą być traktowane jako systemowe i zasadnicze źródło finansowania rozwoju regionalnego. Zgodnie ze stosowaną w Unii tzw. zasadą dodatkowości powinny to być środki uzupełniające w stosunku do wydatków publicznych (krajowych, regionalnych czy lokalnych) w danym regionie. W wielu krajach, szczególnie tych najuboższych, środki te odegrały pozytywną rolę w rozwoju regionalnym.