

Spis treści

Wstęp	9
Dariusz Waldziński , Spójność ekonomiczna Unii Europejskiej w świetle współczesnych przemian kulturowo-cywilizacyjnych	11
Urszula Kalina-Prasznic , Ekonomiczne kontrowersje wokół europejskiego modelu socjalnego	25
Giuseppe Calzoni , Współczesne wyzwania wobec polityki społecznej	33
Andrzej Prusek , Spójność płac w warunkach integracji europejskiej jako wyzwanie rozwojowe dla Polski	39
Filip Chybalski , Reforma systemu emerytalnego w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej	48
Grażyna Węgrzyn , Innowacyjność gospodarki Unii Europejskiej a sytuacja na rynku pracy	58
Iwona Kukulak-Dolata , Kształcenie jako instrument rozwoju kapitału ludzkiego w firmie.....	67
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wpływ Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na lokalne rynki pracy.....	82
Elżbieta Siek , Bezrobocie w wybranych krajach Unii Europejskiej w świetle migracji zagranicznych.....	100
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , Wybrane aspekty rynku pracy w krajach Grupy Wyszehradzkiej po przystąpieniu do UE	115
Жанна Цауркубуле , Проблемы рынка труда Латвии в контексте европейской интеграции.....	127
Алебина Вишневская , Развитие маркетинговой макросреды латвийского рынка после вступления в ЕС.....	137
Krzysztof Piech , Weryfikacja trafności wybranych prognoz makroekonomicznych w Polsce	152
Joanna Jahn , Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej w przekroju regionalnym	166
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Teoretyczne podstawy oceny absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej – zarys ujęcia systemowego.....	195
Magdalena Wojarska , Fundusze strukturalne jako instrument konwergencji regionalnej na przykładzie Polski.....	209
Piotr Nowak , Rola współpracy terytorialnej w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych Unii Europejskiej	222

Jerzy Ładysz , Wspieranie współpracy transgranicznej i rozwoju regionalnego w Polsce przez mechanizmy finansowe europejskiego obszaru gospodarczego	231
Sylwia Dolzblasz , Rozwój współpracy międzynarodowej na poziomie regionalnym i lokalnym w Europie jako element polityki spójności	243
Piotr Misztal , Wykorzystanie funduszy strukturalnych i efekty polityki regionalnej w nowych krajach członkowskich UE w okresie 2004-2006	253
Katarzyna Surygala , Fundusze strukturalne Unii Europejskiej jako instrument realizacji prorozwojowej funkcji budżetów wybranych gmin województwa dolnośląskiego	265
Anita Richert-Kaźmierska , Środki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego a konkurencyjność polskich regionów na przykładzie województwa pomorskiego	280
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Wstępna ocena realizacji działania 3.4 Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na obszarze województwa dolnośląskiego.....	291
Marcin Sobiecki , Wdrażanie SPO ROL na przykładzie działania 2.3 „Odnawia wsi oraz zachowanie i ochrona dziedzictwa kulturowego”	302
Grzegorz Salwa , Problemy koordynacji przedsięwzięć zgłaszanych do współfinansowania w ramach Funduszu Spójności na przykładzie „Programu ochrony wód zlewni rzek Ślęzy i Oławy” oraz zarządzanie nimi	316
Marek Angowski , Znaczenie środków pomocowych UE w podnoszeniu konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw sektora rolno-spożywczego w województwie lubelskim	329
Małgorzata Dziembała , Konkurencyjność regionów południowego pogranicza Polski	338
Jolanta Taraszkiewicz , Pomoc publiczna a spójność gospodarcza i społeczna Unii Europejskiej	351
Alina Walenia , Rola budżetu samorządu województwa podkarpackiego w finansowaniu rozwoju regionalnego w warunkach członkostwa w UE.....	361
Iwo Augustyński , Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w realizacji celów polityki spójności społeczno-gospodarczej	375
Andrzej Kras , Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej dla usług o charakterze powszechnym w prawie Unii Europejskiej	382

Summaries

Dariusz Waldziński , Economic Cohesion of the European Union in the Light of the Modern Cultural and Civilization Transformations	24
Urszula Kalina-Prasznic , Economic Controversies over the European Social Model	32

Giuseppe Calzoni , Contemporary Challenges for Social Policy.....	38
Andrzej Prusek , Cohesion of Wages in Conditions of European Integration as Development Challenge for Poland	47
Filip Chybalski , Pension Reform in CEE Countries	57
Grażyna Węgrzyn , Innovation in European Economies and the Situation in Labour Markets.....	66
Iwona Kukulak-Dolata , Education as the Main Tool of the Development of the Human's Capital in the Company	81
Zofia Hasińska, Katarzyna Sipurzyńska-Rudnicka , Wałbrzych Special Economic Zone and its Impact on Local Labour Markets	99
Elżbieta Siek , Unemployment in Selected Countries of the European Union in the Light of Migration Abroad.....	114
Anna Szymczak, Małgorzata Gawrycka , The Chosen Aspects of the Labour Market of The Wysehrad Group Countries after the Accession to EU.....	126
Zhanna Caurkubule , Problems of Labour Market in Latvia in the Context of European Integration	136
Alevtina Vishnevskaja , The Changes of Macroeconomic Conditions in Latvia after European Union's Accession.....	151
Krzysztof Piech , The Verification of Selected Macroeconomic Forecasts Ac- curacy in Poland	165
Joanna Jahn , Economic Growth in the European Union in Regional Section	186
Krzysztof Opolski, Piotr Modzelewski , Appraisal of Absorption of the Structural Funds of the European Union – Theoretical and Systemic Back- ground.....	207
Magdalena Wojarska , Structural Funds as the Instrument of the Regional Convergence on the Example of Poland.....	221
Piotr Nowak , The Role of the Territorial Cooperation in Decreasing of Devel- opment Disproportion in the European Union.....	230
Jerzy Ładysz , Fostering Cross-border Co-operation and Regional Develop- ment in Poland by the European Economic Area Financial Mechanisms	242
Sylvia Dolzblasz , Development of International Co-operation on a Regional and Local Level in Europe as an Element of Cohesion Policy.....	252
Piotr Misztal , Structural Funds' Usage and Regional Policy Effects in the New European Union Member States in Years 2004-2006	264
Katarzyna Surygala , European Funds as an Element of Budgets in Chosen Communities of Lower Silesia and their Influence on Region's Develop- ment	279
Anita Richert-Kaźmierska , Financial Support of European Regional Devel- opment Found and Competitiveness of Polish Regions – on the Example of Pomorskie Voivodeship	290
Andrzej Raczyk, Helena Dobrowolska-Kaniewska , Preliminary Assess- ment of Measure 3.4 Implementation under Integrated Regional Oper- ational Programme in Lower Silesia Voivodeship.....	301

Marcin Sobiecki , Implementation of SPO ROL on the Example of the 2.3 Measure „Development of Rural Regions and Preservation and Protection of Cultural Heritage”	315
Grzegorz Salwa , Problems of Coordination and Management of Undertakings Proposed for Cofinancing within Cohesion Fund on the Example of Protection of Water of the Sleza and Olava Rivers Programme	328
Marek Angowski , The Importance of EU Supporting Funds in Competitiveness Improvement of Agri-Food Sector’s S&M Enterprises in Lublin Region	337
Małgorzata Dziembala , Competitiveness of the Regions of Poland’s Southern Borderland	350
Jolanta Taraszkiewicz , State Aid and Social-Economic Cohesion in the European Union	360
Alina Walenia , The Role of the Budget of the Podkarpackie Region in Financing Regional Development in the Scope of EU Membership	374
Iwo Augustyński , Role of State Aid in Cohesion Policy	381
Andrzej Kras , The Admissibility of State Aid for Services of General Interest in European Law	392

Alina Walenia

Uniwersytet Rzeszowski

ROLA BUDŻETU SAMORZĄDU WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO W FINANSOWANIU ROZWOJU REGIONALNEGO W WARUNKACH CZŁONKOSTWA W UE

1. Wstęp

Rozwój regionalny, jako proces pożądaných zmian w szeroko rozumianých warunkach życia społeczeństwa zamieszkującego określoną przestrzeń, jest uwarunkowany wieloma czynnikami¹. Jedną z zasadniczych determinant rozwoju regionu są możliwości finansowe. Decydującą rolę w kreowaniu tego procesu odgrywa samorząd terytorialny, dlatego też szczególnie istotne są zasoby finansowe będące w jego dyspozycji. Po wstąpieniu Polski do UE wzrosła rola samorządu województwa w kreowaniu procesów rozwoju regionu z wykorzystaniem środków UE wdrażanych w formie funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i Inicjatyw Wspólnotowych. Zadaniem samorządu województwa jest zapewnienie wieloletniego finansowania z krajowych środków publicznych (jako obligatoryjnych środków dodatkowych) w zakresie współfinansowania działań objętych regionalnymi programami operacyjnymi (w latach 2004-2006 – działań ZPORR, a w latach 2007-2013 – w ramach Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego). Intensywność i zasięg tego procesu jest uzależniona od stopnia samodzielności finansowej samorządów województw przy ustalaniu limitów wydatków i rozchodów środków pochodzących z finansów publicznych.

Szansą dla finansowania przedsięwzięć regionalnych jest także partnerstwo publiczno-prywatne. Polityka rozwoju regionalnego wdrażana przez samorząd województwa, określana jako polityka zmniejszania różnic i promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, jest integralnym elementem polityki struk-

¹ B. Bartoszek, *Narzędzia oddziaływania władzy lokalnej na rozwój gospodarczy*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2004.

turalnej UE. Europejska polityka spójności opiera się na tworzeniu nowych form partnerstwa, angażowaniu władz regionalnych i lokalnych oraz rządów państw członkowskich do współpracy w obrębie oraz ponad granicami narodowymi oraz w planowaniu i realizowaniu wspólnych strategii rozwoju².

Celem publikacji jest przedstawienie znaczenia budżetu samorządu województwa podkarpackiego we współfinansowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego tego regionu. Na podstawie materiałów empirycznych dokonana została analiza zasobów finansowych będących w jego dyspozycji. Omówione zostały zasady funkcjonowania samorządu województwa w sektorze finansów publicznych i jego wpływ na proces gromadzenia i wydatkowania środków z przeznaczeniem na wdrażanie zasad polityki regionalnej UE na Podkarpaciu. Wyniki badań ankietowych pozwoliły na sformułowanie barier ograniczających absorpcję środków UE przez sektor samorządowy na Podkarpaciu.

2. Budżet samorządu jako instrument realizacji „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego w latach 2004-2006”

Finansowanie rozwoju regionalnego jest procesem złożonym, ponieważ nie istnieje jeden centralny ośrodek gromadzący zasoby pieniężne i dokonujący wydatków. Proces rozwoju regionalnego to zbiór projektów (przedsięwzięć) realizowanych przez podmioty należące do różnych sektorów, a więc mających zróżnicowaną zdolność do gromadzenia środków pieniężnych i kierujących się różnymi kryteriami przy ich wydatkowaniu. Zasoby finansowe jednostek samorządu terytorialnego są rzeczywistym lub potencjalnym źródłem finansowania rozwoju regionu. Podstawowym problemem finansowania rozwoju regionalnego jest harmonizacja wydatków poszczególnych podmiotów, którą można osiągnąć, konstruując montaż finansowy w układzie podmiotowym (obejmujące podmioty rozwoju regionalnego) oraz przedmiotowym (obejmujące instrumenty pozyskiwania środków, tj. środki własne, dotacje, subwencje, kredyty i pożyczki). Harmonizacja wydatków może przyjąć postać średniokresowej strategii finansowania rozwoju regionalnego lub „indyktywnej kompleksowej tabeli finansowej środków przeznaczonych na priorytety dziedziny”³, stanowiącej element strategii rozwoju regionu. Specyficzną formą harmonizacji wydatków podmiotów rozwoju regionalnego jest partnerstwo publiczno-prywatne⁴. Działalność samorządu województwa cechuje partnerstwo i współpraca w układach: poziomym – poprzez stowarzyszenie i mobilizację na szczeblu regionu

² K. Miszczak, *Poziom rozwoju regionów w Polsce na początku XXI wieku*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju regionów – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szólek, PAN KPZK, z. 214, Warszawa 2004.

³ A. Klasik, *Strategia konkurencyjna regionu*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, AE, Katowice 2001.

⁴ J. Zysnarski, *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

rozmaitych czynników, a także partnerów publicznych i prywatnych działających w układach sektorowo-branżowych, oraz pionowym – poprzez włączanie partnerów prywatnych i publicznych (krajowych, międzynarodowych) do zintegrowanego działania na rzecz danego regionu.

Polityka rozwoju regionalnego zapoczątkowana została uchwaleniem ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵, umożliwiającej samorządom decydowanie o ich polityce i rozwiązywanie spraw regionalnych. Przyszłość rozwoju polskich regionów–województw uwarunkowana jest głównie zmianą ustawodawstwa w zakresie dalszej decentralizacji państwa, zwiększania uprawnień oraz kompetencji, a także wsparcia finansowego z budżetu państwa dla samorządów województw z przeznaczeniem środków na cele związane z rozwojem regionalnym.

System finansowy samorządu województwa określony Konstytucją RP, ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego⁶ oraz ustawą z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁷, nie umożliwia w pełni skutecznego i sprawnego działania w zakresie polityki regionalnej. Funkcjonowanie samorządu województwa jako jednostki sektora finansów publicznych utrudnia proces gromadzenia i wydatkowania środków z przeznaczeniem na rozwój regionu. Poziom gromadzonych dochodów samorządów województw jest związany z zakresem nielicznych bieżących, ustawowo określonych zadań publicznych, a poziom rozwoju społeczno-ekonomicznego województw oraz „potencjał dochodowy” w dotychczasowym zasilaniu finansowym samorządów województw nie mają istotnego znaczenia. Uwarunkowania te nie motywują samorządów województw do efektywnego zarządzania środkami publicznymi i nie sprzyjają realizacji ich ustawowego zadania, jakim jest prowadzenie polityki rozwoju województwa oraz sprawowanie funkcji koordynującej w sferze finansowania działań wzmacniających konkurencyjność regionu⁸.

Struktura wykonania budżetu województwa wskazuje, że samorząd województwa jest słabym, niesamodzielnym podmiotem sektora finansów publicznych, nie mogącym pełnić ustawowych zadań w zakresie rozwoju regionalnego⁹. W strukturze dochodów własnych województw decydujące znaczenie mają dochody z tytułu udziału samorządów województw w przychodach z podatków dochodowych. Poziom i struktura transferów z budżetu państwa do budżetów samorządów województw, będących „lokomotywami” w osiąganiu celów makroekonomicznych, na-

⁵ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1590, z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (DzU 2003, nr 203, poz. 1966).

⁷ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (DzU 2005, nr 249, poz. 1420).

⁸ E. Pancer-Cybulska, *Kształtowanie systemu dochodów własnych regionów jako czynnik podnoszenia ich konkurencyjności*, [w:] *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 2002.

⁹ L. Patrzalek, *Relacje między polityką intraregionalną i ich wpływ na podział środków publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo WSB w Poznaniu, Poznań–Warszawa 2004.

Tabela 1. Struktura wykonania dochodów i wydatków budżetowych województwa podkarpackiego za lata 2004-2006 (w tys. zł)

Lp.	Wyszczególnienie	Lata		
		2004	2005	2006
I	Dochody ogółem, w tym:	280 071	314 010	322 120
A	dochody własne podstawowe, z tego:	13 415	12 000	10 000
1.	dochody z majątku województwa	10 150	9 000	8 000
2.	pozostałe dochody	3 265	3 000	2 000
B	subwencje ogółem (wyrównawcza + oświatowa + regionalna)	113 099	120 000	122 000
C	udział w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa	95 318	72 000	73 000
D	dotacje celowe na zadania z zakresu administracji rządowej	18 853	40 000	41 000
E	dotacje celowe na zadania własne	8 611	23 000	22 000
F	dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumień z organami administracji rządowej i między jednostkami samorządu terytorialnego	4 236	3 000	2 000
G	środki z budżetu Unii Europejskiej	16 539	44 010	52 120
II	Przychody, w tym:	49 350	2 420	1 120
A	kredyt długoterminowy	6 230	1 300	1 120
B	pożyczka na prefinansowanie	43 120	1 120	–
C	z tytułu udzielonych pożyczek	–	–	–
D	wolne środki	–	–	–
III	Razem dochody i przychody (I + II)	329 421	346 430	323 240
IV	Wydatki ogółem w tym:	348 831	357 560	370 440
A	wydatki bieżące, w tym:	220 996	234 120	252 110
1	wymagane poręczenia	4 800	3 200	4 200
2	koszty obsługi kredytów zaciągniętych w latach poprzednich oraz pożyczek na prefinansowanie	3 000	3 120	3 900
B	wydatki majątkowe	127 835	117 120	110 230
V	Wynik (I-IV)	–68 760	–43 550	–48 320
VI.	Rozchody	5 250	52 120	1 000
A	spłata zaciągniętych kredytów	5 250	9 000	1 000
B	spłata pożyczek na prefinansowanie programów i projektów finansowanych z udziałem środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności	–	43 120	–
C	udzielone pożyczki	–	–	–
VII	Stan zadłużenia na koniec roku poprzedzającego rok budżetowy	44 100	8 230	9 120

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Sprawozdań z wykonania budżetu województwa podkarpackiego za lata 2004-2006”, Rzeszów 2007.

prowadzących dynamikę wzrostu całej polskiej gospodarki, nie są adekwatne do ich udziału w tworzeniu PKB oraz w niwelowaniu dystansu między województwami o najniższym i najwyższym poziomie rozwoju.

Budżet samorządu województwa podkarpackiego również jest słabym instrumentem finansowym, wspierającym w niewielkim zakresie procesy rozwoju regionu. Analiza porównawcza wyników finansowych tego budżetu, stanu zobowiązań i zadłużenia za lata 2004-2006 wskazuje, że struktura dochodów, wydatków i wyniku finansowego nie była korzystna dla podejmowania i finansowania kolejnych projektów w zakresie infrastruktury społecznej lub technicznej.

Wyniki finansowe samorządu województwa podkarpackiego, tj. strukturę dochodów, wydatków, zadłużenia, przedstawia tab. 1.

Istotnym czynnikiem pobudzającym rozwój regionu jest operatywność członków zarządów władz regionalnych oraz ich kreatywność w sferze pozyskiwania dodatkowych środków na sfinansowanie niezbędnych zadań inwestycyjnych.

Badania potwierdziły, iż wysokość nakładów z budżetu województwa podkarpackiego była zróżnicowana w zależności od wpływu priorytetu na rozwój Podkarpacia. Dane zamieszczone w tabeli 2 obrazują nakłady na realizację poszczególnych priorytetów „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego na lata 2004-2006”.

Istotną barierą we wdrażaniu polityki regionalnej jest brak ustawowego podziału zadań i kompetencji w zakresie rozwoju regionu pomiędzy urzędem administracji wojewódzkiej a samorządem województwa. Samorząd województwa nie ma ustalonych wystarczających kompetencji do sprawowania funkcji zarządzania w regionie. Partnerstwo regionalne nie może być zapisane tylko w ustawie o samorządzie województwa, wskazującej, że samorząd województwa kieruje polityką regionalną w części i za porozumieniem z właściwym Ministerstwem ds. Rozwoju Regionalnego. Praktyka wskazuje, że władza samorządu województwa musi być wzmocniona przez stosowne zapisy ustaw kompetencyjnych. Działalność administracji rządowej reprezentowanej przez wojewodę powinna być ograniczona do nadzorowania legalności działań administracji publicznej i odpowiedzialności za bezpieczeństwo. W okresie 2007-2013 korzyścią będzie dalsza decentralizacja określająca, że za politykę regionalną i kontakty zagraniczne z regionami UE będzie odpowiedzialny tylko samorząd województwa, pozyskujący środki z UE, z przeznaczeniem głównie dla gmin będących beneficjentami pomocy.

W realizacji polityki regionalnej występują także inne niebezpieczeństwa, które antagonizują samorządy gminne i zwiększają dysproporcje rozwojowe. Problemem jest zasada rozdziału środków przez samorząd województwa w ramach programów regionalnych (np. w latach 2004-2006 dotyczyło to ZPORR), z uwzględnieniem wkładu własnego, zmuszająca samorządy gminne do walki o pieniądze, która zamiast zmniejszać, jeszcze bardziej powiększa różnice między gminami słabiej i lepiej rozwiniętymi. O środki UE ubiegają się głównie samorządy mające możliwości wniesienia wkładu własnego, tj. zabezpieczenia ich w swoim budżecie lub zaciągnięcia zobowiązań. Grupa samorządów, których budżet umożliwia podejmowanie

Tabela 2. Zestawienie nakładów na realizację poszczególnych priorytetów w ramach „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego w latach 2004-2006”

Priorytet	Wydatki w latach 2004-2006		Źródła finansowania				
	w mln zł	w % udział	środki własne	budget wojewody	kredyty i pożyczki krajowe	środki UE	inne źródła
Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich oraz modernizacja strukturalna rolnictwa	634,9	12	174	1,3	43,9	309	106,6
Tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości i wzrostu konkurencyjności jako podstawa rozwoju gospodarczego i przeciwdziałania bezrobociu, rozwój sektora MSP	369,1	7	11,6	5,0	2,2	341,7	8,6
Rozwój kultury i ochrona środowiska, walorów przyrodniczych i krajobrazowych regionu jako warunek podniesienia konkurencyjności produktu turystycznego	526,8	1,2	225,3	6,1	87,3	64	144,1
Zbudowanie systemu gwarantującego wzrost kapitału ludzkiego województwa zgodnie ze współczesnymi trendami rozwoju cywilizacji	777,2	14,6	124,3	6,4	37,8	547,9	60,9
Modernizacja podstawowego układu komunikacyjnego województwa oraz rozwój infrastruktury technicznej	2985,4	56,2	612,2	201,3	422,8	1313,4	435,6
Inicjowanie i wspieranie współpracy z Ukrainą, Republiką Słowacką oraz krajami Unii Europejskiej i Ameryki Północnej	18,7	9	3,0	–	0,4	–	15,3
Łączne nakłady na realizację „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego w latach 2004-2006”	5307,8	100	1150,4	220,1	594,4	2576	771,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego za lata 2004-2006.

inwestycji, jest zainteresowana, aby ich lokalne inwestycje uzyskiwały wsparcie, a głównym założeniem regionalnych funduszy unijnych jest zwiększenie konkurencyjności gospodarczej całego regionu. Dysproporcje takie są szczególnie widoczne wśród jednostek samorządowych województwa podkarpackiego, tj. wg stanu na

31 grudnia 2006 r. z ogólnej liczby 161 gmin wniosków o dofinansowanie w ramach ZPORR nie złożyło 29 gmin, 36 gmin realizuje od 1 do 2 projektów, a 16 gmin 5 i więcej¹⁰.

Podstawą rozwoju regionalnego Podkarpacia jest stworzenie takich warunków dla samorządów lokalnych, aby kreowana przez nich polityka rozwoju nie doprowadzała do powstawania dalszych dysproporcji wewnątrzregionalnych. Szczególnie istotnym elementem finansowym wspierającym politykę regionalną dla regionu Podkarpacia powinien być kontrakt wojewódzki, będący instrumentem wdrażania polityki regionalnej państwa na poziomie województwa. Jest to forma umowy między Rządem RP a samorządem województwa na realizację priorytetów, działań i zadań, określonych w programach wojewódzkich na zasadach opisanych w Programie Wsparcia Wspólnoty, służących rozwojowi i restrukturyzacji regionów. Kontrakt wojewódzki nie jest doskonałym narzędziem planowania polityki regionalnej, gdyż określa wyłącznie warunki realizacji regionalnego programu operacyjnego, nie uwzględniając sektorowych programów operacyjnych realizowanych w poszczególnych województwach, co nie sprzyja koordynacji polityki rozwoju regionalnego.

Korzystne środowisko ekonomiczne jest warunkiem skuteczności polityki kohezji. Konkurencyjność regionu uzależniona jest od rozwoju metropolii, co ma odniesienie do występujących ogólnie tendencji metropolizacji gospodarki światowej. Podstawowym impulsem rozwoju regionu jest rozwój jego stolicy – metropolii wspierany głównie środkami UE.

Wdrażanie polityki regionalnej przez samorząd województwa uzależnione jest od planowania strategicznego oraz współpracy w tym zakresie z samorządami gminnymi, a szczególnie następujących po sobie grup rządzących na wszystkich szczeblach władzy. Za kadencji jednych władz przygotowuje się projekt, inni go realizują, kolejni widzą dopiero pełny efekt zmian. Praktyka wykorzystania środków UE wskazuje, że jedni muszą korzystać z doświadczeń drugich. Dlatego też problemem i zagrożeniem w budowaniu spójnej polityki regionalnej jest brak uregulowań w zakresie służby cywilnej w samorządach wojewódzkich, która dawałaby stabilizację zatrudnienia i pracy dla kadry zarządzającej rozwojem regionalnym. Zmiany kadrowe mają niekorzystny wpływ i powodują brak ciągłości w zakresie kontynuowania polityki rozwoju regionalnego.

Rozwój regionalny wymaga efektywnej harmonizacji działań podmiotów wszystkich szczebli samorządu terytorialnego oraz rozsądnej polityki regionalnej państwa. Między procesami planowania rozwoju i programowania powinna istnieć spójność. Umożliwia to wówczas lepsze przygotowanie się do procesu pozyskiwania i wykorzystania środków UE¹¹. Pełne wykorzystanie środków Unii Europejskiej w proce-

¹⁰ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autorkę publikacji w 2006 r. w 161 gminach i 21 powiatach, tj. we wszystkich jednostkach samorządu lokalnego Podkarpacia.

¹¹ E. Kornberger-Sokołowska, *Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.

sie integracji ze Wspólnotą jest warunkiem przyspieszenia rozwoju województwa podkarpackiego jako obszaru najslabiej rozwiniętego. W realizacji wspólnotowej polityki regionalnej szczególna rola przypisana została samorządom wojewódzkim i lokalnym działającym we współpracy z administracją rządową. Zadania tych jednostek obejmują m.in. przygotowanie długookresowej strategii rozwoju, realizację poszczególnych programów zgodnie z zasadami wspólnotowymi oraz tworzenie szeroko rozumianego partnerstwa na rzecz wspierania rozwoju regionalnego.

Strukturalne dostosowanie regionu oraz poprawa warunków i poziomu życia jego mieszkańców to cel nadrzędny określony w „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego” – dokumencie programowym obejmującym lata 2000-2006¹². Uszczegółowienie i konkretyzacja zapisów „Strategii” zawarta została w „Zintegrowanym Programie Operacyjnym Rozwoju Regionalnego Podkarpacia na lata 2004-2006”, określającym możliwości rozwoju gospodarczego, społecznego i ekonomicznego regionu z uwzględnieniem źródeł finansowania, głównie pochodzących z budżetu UE. Polityka rozwoju regionalnego Podkarpacia jako integralna część polityki rozwoju kraju jest wspierana przez fundusze UE z zastosowaniem zasady współfinansowania przez środki pochodzące z budżetu centralnego i samorządów terytorialnych oraz innych podmiotów publicznych i prywatnych. Integracja Polski z UE stwarza nowe możliwości rozwojowe województwa podkarpackiego, posiadającego duży potencjał wytwórczy i ekonomiczny, a jednocześnie wewnątrz zróżnicowanego pod względem rozwoju społecznego i gospodarczego.

Dysproporcje te wynikają m.in. z peryferyjnego położenia, niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury, niekorzystnej struktury gospodarki z dominacją rozdrobnionych gospodarstw rolnych oraz niskiego poziomu kwalifikacji zawodowych ludności. Rozwój regionalny województwa podkarpackiego jako obszaru najslabiej rozwiniętego w kraju związany jest m.in. z poprawą poziomu życia jego mieszkańców oraz zniwelowaniem różnic strukturalnych występujących między pozostałymi regionami.

Środki z budżetu UE mają duże znaczenie w dofinansowaniu inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej, nowych technologii produkcji, oświaty, edukacji, ochrony środowiska oraz innych dziedzin społeczno-gospodarczych i w sposób istotny wpływają na poprawę sytuacji gospodarczej i ekonomicznej, tworzenie nowych miejsc pracy przez inwestycje w małą i średnią przedsiębiorczość. Rzeczywiście wykorzystanie środków UE przeznaczonych na rozwój regionalny województwa podkarpackiego uzależnione będzie m.in. od „zdolności absorpcyjnej regionu”.

Skuteczność polityki rozwoju regionalnego to szansa na osiągnięcie celów zakładanych w ZPORR, przy czym, pełna absorpcja środków UE możliwa jest tylko poprzez stworzenie kompleksowego systemu zarządzania rozwojem regionalnym. Najważniejszymi ogniwami w tym systemie są uprawnione podmioty–beneficjenci, a więc przede wszystkim jednostki samorządowe (samorząd wojewódzki, gminy,

¹² Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2004-2006, Rzeszów 2004.

związki gmin, powiaty), przedsiębiorcy, rolnicy i ich organizacje realizujące zadania w ramach kontraktów wojewódzkich oraz inne podmioty nie zaliczane do sektora finansów publicznych, wykonujące zadania w zakresie rozwoju regionu. Istotne zadania w kompleksowym systemie zarządzania rozwojem regionalnym przypisane zostały instytucjom otoczenia biznesu, m.in. regionalnym i lokalnym agencjom rządowym oraz innym instytucjom wspierającym rozwój społeczno-gospodarczy województwa podkarpackiego¹³. Rola budżetu samorządu województwa podkarpackiego w systemie zarządzania rozwojem regionalnym była ograniczona ze względu na jego zasoby finansowe (tab. 3).

Tabela 3. Zestawienie źródeł finansowania „Strategii rozwoju województwa podkarpackiego w latach 2004-2006” (w mln zł)

Lata	Wydatki ogółem	Źródła finansowania *				
		środki własne budżetu gmin, powiatów i samorządu województwa**	budżet wojewody (kontrakty wojewódzkie)	kredyty i pożyczki krajowe	środki UE***	inne źródła (np. fundusze celowe)
2004	1339,8	384,7	28,2	206,9	592,5	127,4
2005	1922,0	397,8	92,3	221,8	875,9	336,2
2006	2046,0	367,8	99,6	165,6	1107,7	307,4

* W montażu finansowym nieuwzględniony został kapitał prywatny ze względu na trudności w uzyskaniu dokładnych danych.

** Udział budżetu samorządu wojewódzkiego wynosił odpowiednio w latach 2004-2006: 127,8 mln zł, 117,1 mln zł, 110,2 mln zł, co stanowiło ok. 1-1,5% nakładów ogółem.

*** W środkach UE ujęto także pomoc przedakcesyjną.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych.

Wyniki badań potwierdziły, że ograniczone ustawowo fundusze samorządu województwa podkarpackiego, wynoszące ok. 1-1,5% nakładów na politykę rozwoju regionu, nie pozwalały na zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych. Środki te głównie pochodziły z transferów (subwencje i dotacje) z budżetu państwa do budżetu samorządu województwa podkarpackiego. Ta forma finansowania budzić może zastrzeżenia z punktu widzenia podnoszenia konkurencyjności regionalnej (utrwalanie roszczeniowej postawy beneficjentów, brak konieczności wskazywania celowości finansowania przy wykorzystaniu środków z subwencji, a także brak kontroli nad racjonalnością w wydatkowaniu środków publicznych)¹⁴. Istotnym czynnikiem jest

¹³ G. Gorzelak, *Polska Wschodnia – perspektywy rozwoju*, [w:] *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, red. J. Szlachta, Biuletyn KPZK PAN, 191/2004, Warszawa 2004.

¹⁴ B. Guziejewska, *Znaczenie subwencjonowania samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji finansów publicznych*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, Poznań–Wrocław 2004.

operatywność członków zarządów władz regionalnych oraz ich kreatywność w sferze pozyskiwania dodatkowych środków na sfinansowanie niezbędnych zadań inwestycyjnych.

3. Samorząd województwa podkarpackiego a realizacja zadań w ramach regionalnych programów operacyjnych finansowanych z funduszy strukturalnych

Wspieranie rozwoju regionalnego przez Wspólnotę jest realizacją traktatowych jej celów, zwłaszcza spójności gospodarczej i społecznej całego europejskiego kontynentu.

Po wejściu Polski do UE istotnym zadaniem samorządu województwa stało się kreowanie polityki regionalnej z wykorzystaniem środków UE i zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi finansowanymi ze środków funduszy strukturalnych. Regionalne programy operacyjne oraz programy sektorowe są zasadniczym elementem Narodowego Planu Rozwoju, który jest strategicznym dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych regionów i kraju¹⁵. Realizacja NPR jest finansowana z publicznych środków krajowych, publicznych środków wspólnotowych, publicznych środków pochodzących z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz ze środków prywatnych (tab. 4).

Tabela 4. Finansowanie realizacji NPR Polsce oraz w województwie podkarpackim w latach 2004-2006 (w mln euro)

Wyszczególnienie	Kwota w mln euro	
	w kraju	w województwie podkarpackim
Fundusze strukturalne	8 631,1	192
Współfinansowanie krajowe	5 497,2	49,0
w tym środki prywatne	2 361,1	5,4
Razem	13 773,0	241,0
Fundusz spójności	4 178,6	200
Współfinansowanie krajowe	1 045,6	46,8
Razem		246,8
Razem	14 891,5	487,8

Źródło: dane opublikowane na stronie www.wrota.podkarpackie.pl.

Planowane zaangażowanie środków ZPORR dla województwa podkarpackiego na lata 2004-2006 określone zostało następująco: wkład publicznych środków

¹⁵ P. Bury, *Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych*, AE, Wrocław 2004.

wspólnotowych wynosił 192 mln euro (70,2%), krajowych środków publicznych – 49,0 mln euro (tj. 26,4%) i prywatnych środków finansowych – 5,4 mln euro (tj. 3,4%). Zaangażowanie wspólnotowych środków publicznych dotyczy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego. W krajowych środkach publicznych zaplanowanych na realizację ZPORR w latach 2004-2006 przewidywany wkład budżetu państwa wynosił 15,9 mln euro (tj. 31% ogółu krajowych środków publicznych zaangażowanych w ZPORR), a wkład budżetów jednostek samorządu terytorialnego 33,1 mln euro (tj. 69%). Proporcje te w warunkach subwencyjno-dotacyjnej struktury dochodów budżetów powiatów i województwa przy wysokim poziomie zadłużenia gmin i ograniczonej zdolności do zaciągania zobowiązań finansowych budzą obawy co do możliwości współfinansowania regionalnych programów operacyjnych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego.

Dane empiryczne dotyczące alokacji środków UE w województwie podkarpackim wskazują, że na realizację europejskiej polityki spójności w latach 2004-2006 przeznaczona zostanie łącznie kwota ok. 1,7 mld zł¹⁶. Kwota ta jest porównywalna do planowanego dla Podkarpacia limitu środków na lata 2007-2013 w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej (planowano łącznie ze środków Unii Europejskiej około – 1596 mln euro)¹⁷.

Suma ta w relacji do średniorocznych dochodów budżetu województwa podkarpackiego wynoszących 322 mln zł stanowi istotne źródło współfinansowania polityki regionalnej Podkarpacia¹⁸.

Materiał empiryczny oraz wyniki badań ankietowych przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim potwierdziły, iż z wykorzystaniem środków z budżetu UE związane były następujące problemy¹⁹:

- *techniczne* – dotyczące głównie sporządzania dokumentacji projektowej wg obowiązującego trybu i procedur dla poszczególnych programów operacyjnych wdrażanych w latach 2004-2006;
- *funkcjonalne* – dotyczące realizacji programów operacyjnych, w których ramach wdrażane są środki funduszy strukturalnych. Zadania te wymagają klarownej sieci przepływu środków finansowych oraz sprawozdawczości, a także monitorowania efektów wykorzystanych środków UE;

¹⁶ Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez autorkę w 2006 r. w instytucjach zarządzających środkami UE (instytucje regionalne ZPORR) oraz w jednostkach samorządu terytorialnego szczebla lokalnego.

¹⁷ J. Szlachta, J. Zaleski, W. Dziemianowicz, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku (projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

¹⁸ Sprawozdania z wykonania budżetu województwa podkarpackiego za lata 2004-2006, Urząd Marszałkowski, Rzeszów 2006.

¹⁹ Wyniki badań ankietowych w jednostkach samorządu terytorialnego w województwie podkarpackim.

- *finansowe* – związane z wypełnieniem zasady współfinansowania przez stronę polską od 25 do 30% wartości poszczególnych projektów;
- *organizacyjne* – programy te wymagają klarownego podziału kompetencji między samorządem terytorialnym, zwłaszcza szczebla wojewódzkiego, i pozostałych beneficjentów.

4. Podsumowanie

Budżet samorządu województwa podkarpackiego jest słabym instrumentem finansowym, w niewielkim zakresie wspierającym procesy rozwoju tego regionu. Analiza porównawcza wyników finansowych budżetu samorządu województwa podkarpackiego, stanu zobowiązań i zadłużenia za lata 2004-2006 wskazuje, że struktura dochodów, wydatków i wyniku finansowego nie była korzystna dla podejmowania i finansowania kolejnych projektów w zakresie infrastruktury społecznej lub technicznej. Struktura wykonania budżetu województwa wskazuje, że samorząd województwa jest słabym, niesamodzielnym podmiotem sektora finansów publicznych, niemogącym pełnić ustawowych zadań w zakresie rozwoju regionalnego. Potwierdziły, że ograniczone ustawowo fundusze samorządu województwa podkarpackiego, wynoszące ok. 1-1,5% nakładów na politykę rozwoju regionu, nie pozwalały na zaspokojenie potrzeb inwestycyjnych. Główne wpływy do budżetu samorządu województwa to transfery (subwencje i dotacje) pochodzące z budżetu państwa. Na lata 2007-2013 z przeznaczeniem na realizację europejskiej polityki spójności dla województwa podkarpackiego w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego oraz Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej zaplanowano łącznie ze środków Unii Europejskiej około – 1596 mln euro. Kwota ta w relacji do średniorocznych dochodów budżetu województwa podkarpackiego wynoszących 322 mln zł stanowi istotne źródło współfinansowania polityki regionalnej Podkarpacia.

W podsumowaniu należy stwierdzić, że niewielki udział dochodów własnych województw samorządowych nie sprzyja wzrostowi aktywności tego szczebla w zakresie polityki regionalnej, szczególnie dotyczącej formułowania i realizacji własnych strategii. Województwa wyposażone w odpowiednio wysokie dochody własne będą w stanie podjąć wyzwania rozwojowe i przystąpić do współpracy ze szczeblem centralnym. W takich przypadkach polityka województwa będzie mogła być wspierana konkretnymi działaniami państwa, inspirowanymi inicjatywą samorządu terytorialnego. Ten sposób finansowania jest zgodny z zasadą subsydiarności polegającą na tym, że na szczeblu centralnym byłyby rozstrzygane i finansowane tylko takie problemy, których nie można rozstrzygnąć na szczeblu wojewódzkim. Na szczeblu województwa powinna zachodzić konsolidacja środków samorządowych, budżetu państwa oraz środków z UE. Posiadając majątek, region ma możliwość udzielania gwarancji pożyczkowych podmiotom niepublicznym uczestniczącym w procesie rozwoju regionu. Prawo dysponowania własnym majątkiem przez region musi zawierać odpowiednie zabezpieczenia, chroniące majątek publiczny przed zbyt ryzykownym wykorzystywaniem go. Udział regionalnych środków pu-

blicznych w przedsięwzięciach typu komercyjnego powinien być ograniczony i podporządkowany ściśle określonym zasadom i procedurom. Poziom ponoszonych wydatków o charakterze majątkowym jest również miernikiem rosnącej atrakcyjności regionu oraz polepszających się warunków infrastrukturalnych (o czym wspomniano powyżej). Wydatki te stanowią zatem o dynamice rozwoju województwa oraz o konkurencyjności w zakresie lokalizacji potencjalnych inwestycji. Wydatki o charakterze majątkowym są wielce pożądane, zarówno przez społeczeństwo, jak i przez władze samorządowe. W strukturze wykonania budżetu województwa podkarpackiego wydatki majątkowe stanowiły niewielki udział w odniesieniu do wydatków województwa ogółem. Kwoty te uzależnione były od wartości przekazywanych na ten cel środków w formie transferów pochodzących z budżetu centralnego. Dlatego też finansowanie polityki regionalnej zależy w dużej mierze od kreatywności i zdolności generowania dodatkowych środków przez władze samorządowe.

Literatura

- Bartoszek B., *Narzędzia oddziaływania władzy lokalnej na rozwój gospodarczy*, [w:] *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, UMCS, Lublin 2004.
- Bury P., *Polityka finansowa samorządu jako narzędzie konkurencji jednostek terytorialnych*, AE, Wrocław 2004.
- Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Ziolo M., *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005.
- Gorzela G., *Polska Wschodnia – perspektywy rozwoju*, [w:] *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, red. J. Szlachta, Biuletyn KPZK PAN, 191/2004, Warszawa 2004.
- Guziejewska B., *Znaczenie subwencjonowania samorządu terytorialnego w procesie decentralizacji finansów publicznych*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Wrocław 2004.
- Klasik A., *Strategia konkurencyjna regionu*, [w:] *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym i regionalnym*, red. A. Klasik, F. Kuźnik, AE, Katowice 2001.
- Kornberger-Sokołowska E., *Uwagi na temat nowych regulacji prawnych dotyczących dochodów i przychodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 9.
- Miszczak K., *Poziom rozwoju regionów w Polsce na początku XXI wieku*, [w:] *Konkurencyjność i potencjał rozwoju regionów – szanse i bariery*, red. S. Korenik, K. Szolek, PAN KPZK, z. 214, Warszawa 2004.
- Pancer-Cybulska E., *Kształtowanie systemu dochodów własnych regionów jako czynnik podnoszenia ich konkurencyjności*, [w:] *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, red. M. Klamut, AE, Wrocław 2002.
- Patrzalek L., *Relacje między polityką intraregionalną i ich wpływ na podział środków publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny*, [w:] *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, red. L. Patrzalek, Wyższa Szkoła Bankowa, Poznań–Warszawa 2004.
- Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego na lata 2004-2006, Rzeszów 2004.
- Szlachta J., Zaleski J., Dziemianowicz W., *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku (projekt)*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Zysnarski J., *Partnerstwo publiczno-prywatne. Teoria i praktyka*, ODDK, Gdańsk 2003.

**THE ROLE OF THE BUDGET OF THE PODKARPACIE REGION
IN FINANCING REGIONAL DEVELOPMENT
IN THE SCOPE OF EU MEMBERSHIP**

Summary

The budget of the self-government of the Podkarpackie region as a source of co-financing the regional development policy for the Podkarpackie region is a weak instrument insignificantly supporting that process. The comparative analysis of financial results of the budget of the self-government of the Podkarpackie region, the level of liabilities and debt for the years 2004-2006 indicate that the structure of income, expenditures and financial result was not favourable for taking up and financing further projects in the scope of social or technical infrastructure. The structure of realisation of the regional budget indicates that the self-government of the region is a weak, non-independent entity of the public finances sector, which cannot perform statutory tasks in the scope of regional development. The empirical data concerning the allocation of UE resources in the Podkarpackie region indicates that for the execution of the cohesion policy during the years 2007-2013 within the framework of the Regional Operational Programme and the Operational Programme – Development of Eastern Poland, there has been planned around 1,596 million euro, in total, from European Union resources. That amount in relation to mid-year income of the budget of the Podkarpackie Region – 0.32 billion, serves as a crucial source of co-financing the regional policy of the Podkarpackie region.