

**Dorota A. Hałaburda**

Katedra Finansów i Rachunkowości

Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

## **Zewnętrzne źródła finansowania rozwoju przez samorząd województwa**

### **Wstęp**

Samorząd województwa ma ustawowy obowiązek prowadzenia polityki rozwoju. Realizacja tego zadania wymaga odpowiednich środków finansowych. Niewystarczające dochody własne wymagają wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć służących rozwojowi regionalnemu. Władze samorządowe mogą zaciągać kredyty i pożyczki oraz emitować papiery wartościowe. Wykorzystanie tych środków powoduje jednak wzrost zadłużenia. Samorząd województwa może też realizować przedsięwzięcia ważne dla rozwoju wspólnie z partnerem prywatnym na podstawie umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym lub koncesji na roboty budowlane i usługi. Ponadto zarządza on środkami z funduszy unijnych, które są dostępne w ramach regionalnych programów operacyjnych.

### **Cel i metody badań**

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie możliwości wykorzystania zewnętrznych źródeł w finansowaniu zadań związanych z rozwojem przez samorząd województwa.

Podstawowym zadaniem samorządu województwa jest prowadzenie polityki rozwoju i określenie jego strategii. Władze samorządowe nie mają jednak instrumentów bezpośredniego oddziaływania na podmioty gospodarcze, ponieważ nie posiadają dochodów, w odniesieniu do których mają uprawnienia władztwa podatkowego. Nie mają uprawnień w dziedzinie wspierania realizacji przedsięwzięć z zakresu regionalnej infrastruktury technicznej i rozwoju środowiska biznesowego. W związku z tym istotne jest poszukiwanie nowych źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Władze samorządowe korzystają ze zwrotnych środków finansowych, co powoduje wzrost zadłużenia. Mogą także wykonywać

zadania publiczne wspólnie z partnerem prywatnym. Oddziaływanie na rozwój regionu może odbywać się za pomocą realizowanych strategii rozwoju i opracowywanych na ich podstawie regionalnych programów operacyjnych, które są finansowane ze środków z Unii Europejskiej. Analiza obejmuje badanie zadłużenia samorządu województwa oraz struktury zadłużenia w latach 2002–2009. Ponadto, dokonano analizy możliwości wykorzystania środków unijnych dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych.

Badania przeprowadzono na podstawie danych o stanie zobowiązań jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2009 dostępnych w opracowaniach Ministerstwa Finansów oraz na podstawie opracowań i sprawozdań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego dotyczących regionalnych programów operacyjnych.

## Rozwój regionalny i polityka rozwoju

Rozwój regionalny można rozpatrywać jako rozwój konkretnego regionu lub jako rozwój kraju w jego dekompozycji regionalnej. W pierwszym przypadku rozwój regionalny obejmuje problemy związane z wykorzystaniem zasobów zewnętrznych oraz konstrukcją afiliacji z otoczeniem w celu poprawy struktury i tempa rozwoju danego regionu [Perło 2004, s. 19]. W drugim przypadku głównym czynnikiem kształtującym procesy rozwoju jest zakres autonomii regionów w formułowaniu własnej polityki.

Przez rozwój regionalny można rozumieć zharmonizowane i systematyczne działania społeczności lokalnej, władzy samorządowej oraz pozostałych podmiotów funkcjonujących w regionie zmierzające do kreowania nowych i poprawy istniejących warunków gospodarki regionu oraz zapewnienia ładu przestrzennego i ekologicznego [Kozuch 2006, s. 177].

Główne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego to:

- geograficzne – ukształtowane przez przyrodę (środowisko naturalne) i człowieka, a związane z miejscem prowadzenia działalności;
- naukowo-techniczne – związane z osiągniętym poziomem wiedzy, rozwoju narzędzi pracy i umiejętności posługiwania się nimi;
- demograficzne – związane z liczbą i strukturą ludności zamieszkującej obszar, na którym jest lub ma być prowadzenia działalność;
- społeczno-ekonomiczne – wynikające z charakteru stosunków ekonomicznych i społecznych, a określone przez osiągnięty poziom rozwoju gospodarczego;
- wynikające z otoczenia zewnętrznego [Kupiec 2000, s. 88–89].

O ważnej roli samorządu terytorialnego w rozwoju regionalnym świadczy jego funkcja w życiu gospodarczym. Samorząd województwa zarządza całą gospodarką regionu. Zarządzanie rozwojem regionalnym polega na oddziaływaniu

władzy publicznej na mieszkańców i gospodarkę i jest wyrazem interwencjonizmu samorządowego. W polityce rozwoju regionalnego konieczne jest pokonywanie wielu barier o charakterze instytucjonalnym, ustrojowym, kompetencyjnym i finansowym [Kozuch 2006, s. 177].

## **Zadania w zakresie polityki regionalnej samorządu województwa**

Zadania samorządu terytorialnego są to ściśle określone przez prawo cele działania jednostek samorządowych, które mogą one osiągnąć posiadając odpowiednie kompetencje. Zgodnie z ustawą z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim [Dz.U. nr 155, poz. 1014], samorząd ten wykonuje zadania i określa strategię rozwoju województwa. Ponadto prowadzi politykę jego rozwoju, na którą składają się (art. 11):

- tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy;
- utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim;
- pozyskiwanie i łączenie środków finansowych: publicznych i prywatnych w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej;
- wspieranie i prowadzenie działań na rzecz podnoszenia poziomu wykształcenia obywateli;
- racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju;
- wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji;
- wspieranie rozwoju kultury oraz sprawowanie opieki nad dziedzictwem kulturowym i jego racjonalne wykorzystywanie;
- promocja walorów i możliwości rozwojowych województwa.

Strategia rozwoju województwa jest to długookresowy program działania określający strategiczne cele rozwoju oraz kierunki i priorytety działania (cele operacyjne i zadania realizacyjne), a także alokację środków finansowych, niezbędnych do ich realizacji. Strategia określa zasady i sposoby zarządzania rozwojem w długim okresie i pozwala na podejmowanie decyzji ze świadomością długookresowych skutków.

Z prowadzeniem polityki regionalnej przez samorząd województwa wiąże się:

- uchwalanie budżetu, na podstawie którego jest prowadzona cała gospodarka finansowa,

- określenie strategii rozwoju województwa,
- podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych, podejmowanie decyzji w zakresie zaciągania długów, podejmowanie działalności inwestycyjnej, współdziałanie z innymi jednostkami samorządu terytorialnego.

## Zwrotne źródła finansowania rozwoju regionalnego

Do zwrotnych źródeł finansowania samorządu województwa zaliczamy: kredyty i pożyczki preferencyjne, kredyty i pożyczki komercyjne oraz emisję papierów wartościowych. Przychody zwrotne dają podstawę do zwiększenia wydatków inwestycyjnych, powodują jednak zaciągnięcie zobowiązań finansowych o określonych kosztach oraz terminach spłat [Zalewski 2005, s. 177]. Preferencyjne kredyty i pożyczki udzielane są przez wyspecjalizowane fundusze, jak np. Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Od 2004 r. istnieje też specjalna linia kredytów preferencyjnych udzielanych na przygotowanie wniosków o dofinansowanie z programów Unii Europejskiej prowadzona przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Preferencyjność kredytów i pożyczek polega na możliwości umorzenia części długu oraz na niższym od komercyjnego oprocentowaniu. Może również wynikać z ustalenia szczególnie korzystnych warunków spłaty [Kopańska 2003, s. 101].

Samorządy mogą również zaciągać kredyty komercyjne i pożyczki. Z punktu widzenia zaciągającego dług bardzo ważnym elementem jest cena i warunki, na jakich udostępniane są środki.

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2009 wzrastało. Tendencja ta dotyczyła wszystkich szczebli samorządu terytorialnego, przy czym największy wzrost zadłużenia w 2007 r. zanotowały województwa samorządowe, a w 2008 r. miasta na prawach powiatu (tab. 1). Jednostki samorządu terytorialnego zadłużają się głównie na cele inwestycyjne. W 2009 r. w wyniku kryzysu finansowego po raz pierwszy w samorządach nastąpił spadek dochodów, głównie z podatków dochodowych. Spowodowało to wykorzystanie w większym stopniu zwrotnych źródeł finansowania przez jednostki samorządu terytorialnego. Samorządy zadłużały się, aby móc realizować inwestycje współfinansowane z funduszy Unii Europejskiej. Pomimo znacznego wzrostu zadłużenia w 2009 r., nadal większość jednostek samorządu terytorialnego ma zadłużenie niższe niż obowiązujące limity wynikające z ustawy o finansach publicznych. Podobna tendencja powinna utrzymać się również w 2010 r., jednak niektóre samorządy w kolejnych latach będą musiały ograniczyć zaciąganie długów, gdyż ich zadłużenie zbliża się do ustawowego progu 60% dochodów, a nowe limity określone w ustawie z dnia 27 lipca 2009 r. o finansach publicznych (indywidualne dla każ-

**Tabela 1**

Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego latach 2002–2009 (w mln zł)

| Wyszczególnienie          | Lata  |       |       |        |        |        |        |        |
|---------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
|                           | 2002  | 2003  | 2004  | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   |
| Gminy                     | 6 039 | 6 617 | 7 551 | 8 067  | 9 586  | 9 958  | 10 821 | 14 611 |
| Miasta na prawach powiatu | 7 994 | 8 791 | 9 511 | 1 0415 | 11 296 | 11 258 | 12 775 | 18 730 |
| Powiaty                   | 890   | 1 225 | 1 480 | 1 815  | 2492   | 2 639  | 2 889  | 3 907  |
| Województwa               | 433   | 642   | 561   | 882    | 1573   | 2 019  | 2 289  | 3 046  |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacje o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz stanie należności za lata 2002–2009 [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [Data wejścia: 12.05.2010].

dej jednostki) będą obowiązywały od 2014 r. [Dz.U. Nr 157, poz. 1240]. Nowy wskaźnik zadłużenia oparty jest na nadwyżce operacyjnej i umożliwi zwiększenie zadłużenia jednostkom samorządu terytorialnego, które mają lepszą zdolność kredytową. Samorządy o słabszej kondycji finansowej będą zmuszone ograniczyć zadłużenie i poszukiwać nowych instrumentów finansowania.

Najmniejsze zadłużenie, dalekie od ustawowych limitów, mają samorządy województw, nie powinny więc mieć problemów z finansowaniem rozwoju regionalnego. Zagrożeniem w zaciąganiu długów i realizacją strategii rozwoju województw samorządowych mogą się okazać się procedury oszczędnościowe i sanacyjne wprowadzone zgodnie z art. 86 ustawy o finansach publicznych po przekroczeniu państwowego długu publicznego progu 55% PKB. Pomimo że zadłużenie samorządów stanowi około 5–6% państwowego długu publicznego (w 2005 r. – ok. 0,4%), to w związku z zaplanowanym deficytem państwa (6 mld zł. w 2010 r.) państwowy dług publiczny może przekroczyć próg 55% PKB [[www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)]. Spowoduje to ograniczenia w zaciąganiu długów przez jednostki samorządu terytorialnego i może zagrozić finansowaniu rozwoju regionalnego oraz wykorzystaniu wszystkich środków dostępnych w ramach regionalnych programów operacyjnych, w których wymagany jest wkład własny. Samorządy województw powinny wówczas szukać innych sposobów finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych, takich jak partnerstwo publiczno-prywatne czy emisja obligacji przychodowych, które nie zwiększają zadłużenia.

Kredyty i pożyczki są najpopularniejszą formą zadłużania się samorządów województw. (tab. 2). W 2002 r., mimo że w strukturze zadłużenia dominowa-

**Tabela 2**

Struktura zobowiązań samorządów województw według tytułów dłużnych w latach 2002–2009 (w %)

| Wyszczególnienie       | Lata |      |      |      |      |      |      |      |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|                        | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Zobowiązania ogółem    | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |
| Papiery wartościowe    | 28,8 | 19,4 | 21,4 | 13,2 | 14,4 | 17,4 | 5,1  | 14,7 |
| Kredyty i pożyczki     | 65,9 | 77,6 | 75,6 | 85,1 | 85,2 | 82,5 | 94,8 | 85,2 |
| Wymagalne zobowiązania | 5,3  | 3    | 3    | 0,7  | 0,4  | 0,1  | 0,1  | 0,1  |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Informacje o stanie zobowiązań według tytułów dłużnych oraz stanie należności za lata 2000–2009 [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: [www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl) [Data wejścia: 12.05.2010].

ły kredyty i pożyczki, udział papierów wartościowych w zobowiązaniach ogółem wynosił 28,8%. Władze samorządowe emitowały obligacje komunalne na realizację przedsięwzięć inwestycyjnych, głównie w zakresie infrastruktury. W 2008 r. udział papierów wartościowych w zadłużeniu samorządowych województw wynosił już tylko 5,1%, a kredytów i pożyczek 94,8%. Kredyty i pożyczki były więc głównym zwrotnym źródłem finansowania zadań publicznych. W 2009 r. nastąpił wzrost udziału papierów wartościowych w strukturze zadłużenia, co wynikało m.in. z ograniczenia działalności kredytowej banków w wyniku kryzysu finansowego. W 2010 r. planowany jest dalszy wzrost emisji papierów wartościowych przez samorzady województw.

Obligacje komunalne możemy podzielić na ogólne i przychodowe. W obligacjach ogólnych zobowiązania z nich wynikające mogą być spłacane z każdego uzyskanego przez emitenta dochodu [Kozuń-Cieślak 2008, s. 57]. Obligacje przychodowe są emitowane w celu sfinansowania projektów inwestycyjnych lub przedsięwzięć, z których dochody mają stanowić źródło spłaty tych emisji.

Od 2002 r. systematycznie rosła zarówno liczba emitentów obligacji komunalnych, jak również wartość emisji (tab. 3). W kolejnych latach już nie było tak dynamicznego wzrostu wartości rynku. W 2008 r. 373 jednostki samorządu terytorialnego przeprowadziły emisje obligacji komunalnych, a wartość rynku osiągnęła ponad 4,4 mld zł. W 2009 r. liczba emisji wzrosła dwukrotnie, a zadłużenie wynosiło 7,1 mld zł. Wzrost liczby emisji obligacji przez jednostki samorządu terytorialnego jest spowodowany trudnościami z pozyskaniem kredytów w związku z kryzysem finansowym. Samorzady zaś sygnalizują zapotrzebowanie na finansowanie zewnętrzne, wiąże się to ze zwiększeniem inwestycji oraz zahamowaniem w 2009 r. wzrostu dochodów.

W 2005 r. nastąpiła pierwsza w Europie Środkowej emisja obligacji przychodowych Miejskich Wodociągów i Kanalizacji w Bydgoszczy. Środki z tej emi-

**Tabela 3**

Zadłużenie z tytułu emisji obligacji komunalnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2002–2009 (w mln zł)

| Rok  | Liczba emitentów | Wartość rynku (w mln zł) |
|------|------------------|--------------------------|
| 2002 | 192              | 2218,8                   |
| 2003 | 201              | 2629,1                   |
| 2004 | 227              | 2954,5                   |
| 2005 | 264              | 3295,2                   |
| 2006 | 322              | 3830,3                   |
| 2007 | 337              | 4132,2                   |
| 2008 | 373              | 4461,1                   |
| 2009 | 734              | 7100,8                   |

Źródło: Rynek pozaskarbowych instrumentów dłużnych w Polsce, „Rating i rynek”, [dokumenty elektroniczne]. Tryb dostępu: [www.fitchpolska.com.pl](http://www.fitchpolska.com.pl) [Data wejścia: 12.05.2010].

sji wraz z gwarantem pozyskanym z Unii Europejskiej stanowiły łącznie około 1 mld zł i zostały przeznaczone na budowę i modernizację sieci wodociągowej i oczyszczalni ścieków w Bydgoszczy. Wartość programu emisji to 400 mln zł z terminem wykupu 18 lat.

## Partnerstwo publiczno-privatne

Partnerstwo publiczno-privatne (PPP) to nowy sposób współpracy sektora prywatnego z publicznym służący realizacji zadania publicznego. Artykuł 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-privatnym określa, że przedmiotem PPP jest wspólna realizacja przedsięwzięcia oparta na podziale zadań i ryzyka między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym [Dz.U. Nr 19, poz. 100]. Partner prywatny zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia za wynagrodzeniem oraz poniesienia w całości albo w części wydatków na jego realizację, a podmiot publiczny zobowiązuje się do współdziałania w osiągnięciu celu przedsięwzięcia, w szczególności przez wniesienie wkładu własnego.

PPP może spowodować wzrost efektywności dostarczania usług lokalnych i rozbudowy infrastruktury z nimi związanej. Jest to szczególnie ważne dla jednostek samorządowych znacznie zadłużonych, które będą mogły realizować inwestycje infrastrukturalne korzystając z najnowszych technologii.

Korzyści z realizacji takiej umowy to [Brzozowska 2004, s. 75]:

- oszczędności w budżecie,
- możliwość obniżenia kosztów inwestycyjnych,
- przyspieszenie terminów rozruchu obiektu i dostaw,

- wprowadzenie rywalizacji kapitału prywatnego w sferę dostarczania usług publicznych,
- podniesienie efektywności eksploatacji,
- rozszerzenie źródeł finansowania rozwoju jednostki samorządowej,
- podział oraz transfer ryzyka inwestycyjnego między partnera publicznego a prywatnego,
- zapewnienie dostaw oraz jakości usług publicznych na długi czas, na podstawie umowy wieloletniej,
- budowa zaufania publiczno-prywatnego i przejrzystości powiązań,
- transfer nowoczesnej technologii.

W zależności od sposobu realizacji projekty PPP można podzielić na:

- projekty o charakterze wyłącznie kontraktowym – projekt jest realizowany wyłącznie w oparciu o umowę cywilnoprawną,
- projekty o charakterze instytucjonalnym – podmiot publiczny i partner prywatny oprócz zawarcia umowy cywilnoprawnej uczestniczą w spółce kapitałowej istniejącej lub powołanej w celu realizacji projektu.

Współpraca w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego ma zapewnić osiągnięcie obopólnych korzyści, a kluczową jej cechą jest ukierunkowanie na realizację celów zarówno komercyjnych, jak i społecznych danego przedsięwzięcia [Zalewski 2005, s. 178]. Komercyjny wymiar umowy dotyczy przede wszystkim partnera prywatnego, który chce uzyskać odpowiednią stopę zwrotu z zainwestowanego kapitału i nie podejmie współpracy, jeśli alternatywne zainwestowanie kapitału przyniesie mu większe korzyści. Strona publiczna ma nieco inne cele, jej zadaniem jest realizacja zadań publicznych w sposób możliwie efektywny, a punktem odniesienia są inne możliwości wykonywania zadań. W związku z tym nie każde przedsięwzięcie można wykonywać na podstawie tego typu umowy. Umożliwia ona realizację tylko tych przedsięwzięć, w których podmiot prywatny może uzyskać odpowiednią stopę zwrotu kapitału. Ponadto różnica celów między podmiotem publicznym i prywatnym oraz brak wzorców umów powoduje długotrwały proces negocjacji i analiz planowanego przedsięwzięcia. Strona publiczna negocjując wejście we współpracę z partnerem prywatnym może zaniedbywać bieżące obowiązki eksploatacyjne lub też inwestycyjne.

Artykuł 4 ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym wprowadził również możliwość realizacji przedsięwzięcia wspólnie z partnerem prywatnym na podstawie ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesjach na roboty budowlane lub usługi [Dz.U. Nr 19, poz. 101]. Koncesja oznacza prawo koncesjonariusza do korzystania z obiektu budowlanego lub z usługi albo takie prawo wraz z płatnością koncesjodawcy. Przedmiot koncesji dotyczy wykonywania zadań publicznych zarówno obligatoryjnych (np. związanych z wodociągami, transportem i dostarczaniem innych mediów komunalnych), jak i fakultatywnych (np. parki wod-



ne). Opłaty uiszczane przez użytkowników infrastruktury stanowią zasadniczą część wynagrodzenia koncesjonariusza. Ponadto, może on uzyskiwać płatności od koncesjodawcy, z zastrzeżeniem, że nie mogą one być wyłącznym źródłem zwrotu nakładów poniesionych przez koncesjonariusza.

## **Regionalne programy operacyjne jako instrumenty oddziaływania na rozwój regionalny**

Obecnie samorządowe władze regionalne nie mogą w znaczny sposób oddziaływać na rozwój województw, gdyż nie mają szerokich uprawnień w dziedzinie wspierania: rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw, realizacji przedsięwzięć z zakresu regionalnej infrastruktury technicznej, rozwoju środowiska biznesowego w województwie, działań służących poprawie jakości szeroko rozumianego kapitału ludzkiego. Oddziaływanie na rozwój regionu może odbywać za pomocą realizowanych strategii rozwoju i opracowywanych na ich podstawie regionalnych programów operacyjnych (RPO), które są finansowane ze środków z Unii Europejskiej.

W latach 2007–2013 realizowanych jest 16 regionalnych programów operacyjnych. Są one finansowane są z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Europejskiego Funduszu Społecznego (tab. 4). Celem tych programów jest tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską.

RPO są instrumentami realizacji strategii poszczególnych województw i z nich wynikają. W szerszym wymiarze są elementem realizacji polityki krajowej określonej w Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia 2007–2013 (NSRO) oraz w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015. Instytucją zarządzającą RPO, odpowiadającą za sprawne, zgodne z wszelkimi przepisami jego realizowanie, jest zarząd województwa. Do jego obowiązków należy m.in.: ogłaszanie konkursów, przeprowadzanie oceny wniosków, organizowanie pracy komisji oceny projektów, podpisywanie umów z projektodawcami, monitorowanie i kontrola realizacji projektów, wypłata wydatków poniesionych przez beneficjentów. Beneficjentami mogą być m.in.: jednostki samorządu terytorialnego, szkoły wyższe, jednostki naukowo-badawcze, przedsiębiorcy.

W związku z tym, że środki własne województwa nie wystarczają na realizację i wspieranie przedsięwzięć służących rozwojowi, głównym celem działania władz regionalnych jest zarządzanie RPO. Realizacja tych programów i wykorzystanie środków unijnych może przyczynić się do rozwoju regionów i wyrów-

**Tabela 4**

Planowane środki pieniężne na realizację regionalnych programów operacyjnych w latach 2007–2013

| Województwo         | Ogółem     |                        | Wkład EFRR [%] | Krajowy wkład publiczny [%] |                |            | Środki prywatne [%] |
|---------------------|------------|------------------------|----------------|-----------------------------|----------------|------------|---------------------|
|                     | [mln euro] | na 1 mieszkańca [euro] |                | Ogółem                      | w tym:         |            |                     |
|                     |            |                        |                |                             | budżet państwa | budżet JST |                     |
| Razem 16 RPO        | 23 310     | 611                    | 71,0           | 13,4                        | 5,3            | 7,0        | 15,5                |
| Warmińsko-mazurskie | 1 542      | 1 080                  | 67,2           | 12,6                        | 3,7            | 8,5        | 20,1                |
| Świętokrzyskie      | 969        | 757                    | 74,9           | 14,5                        | 3,6            | 10,8       | 10,5                |
| Lubelskie           | 1 637      | 753                    | 70,6           | 12,4                        | 4,9            | 6,3        | 16,9                |
| Zachodnio-pomorskie | 1 223      | 722                    | 68,3           | 12,0                        | 8,3            | 3,6        | 19,6                |
| Opolskie            | 740        | 710                    | 57,7           | 10,1                        | 4,8            | 4,1        | 32,1                |
| Podlaskie           | 826        | 690                    | 77,1           | 17,8                        | 6,4            | 11,2       | 5,0                 |
| Podkarpackie        | 1 394      | 664                    | 81,5           | 9,3                         | 9,3            | –          | 9,1                 |
| Kujawsko-pomorskie  | 1 243      | 602                    | 76,5           | 13,3                        | 6,3            | 6,4        | 10,1                |
| Pomorskie           | 1 316      | 597                    | 67,3           | 25,0                        | 11,4           | 9,8        | 7,7                 |
| Lubuskie            | 594        | 589                    | 73,9           | 13,9                        | 4,2            | 7,2        | 12,1                |
| Mazowieckie         | 3 032      | 586                    | 60,4           | 10,6                        | 3,7            | 6,5        | 28,9                |
| Małopolskie         | 1 786      | 546                    | 72,2           | 12,7                        | 6,2            | 6,4        | 15,0                |
| Dolnośląskie        | 1 561      | 542                    | 77,7           | 11,9                        | 1,8            | 8,2        | 10,3                |
| Wielkopolskie       | 1 807      | 535                    | 70,4           | 20,3                        | 8,9            | 9,4        | 9,2                 |
| Śląskie             | 2 358      | 505                    | 72,6           | 12,8                        | 3,3            | 7,0        | 14,4                |
| Łódzkie             | 1 282      | 500                    | 78,5           | 8,6                         | –              | 7,5        | 12,8                |

Źródło: *Kierunki wsparcia w regionalnych programach operacyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 2 [dokument elektroniczny]. Tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) [data wejścia 06.05.2010].

nać różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami. Problemem może być skoncentrowanie się bardziej na dbałości o pełne wykorzystanie środków, niż na wspieraniu projektów, które zapewniają ich wydatkowanie w sposób efektywny. Może to powodować wzrost kosztów realizowanych projektów.

Zróźnicowanie wspólnotowego wspierania finansowego regionalnych programów operacyjnych wynika z realizacji zasady solidarności społecznej. Regiony biedniejsze otrzymują większą dotację w przeliczeniu na 1 mieszkańca, w województwie warmińsko-mazurskim jest ona o 77% większa niż w woje-

**Tabela 5**

Środki EFRR przeznaczone na realizację RPO wg głównych priorytetów

| Województwo         | Ogólna wartość alokacji dla wybranych dziedzin wsparcia | Odsetek udziału wybranych grup w całości alokacji | W tym: |           |                          |   |
|---------------------|---|---|--------|-----------|--------------------------|---|
|                     |   |   | BRT    | transport | infrastruktura społeczna | Ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom |
|                     | [mln euro]  | [%]   |        |           |                          |   |
| Przeciętnie 16 RPO  | 1 035   | 71,8  | 23,5   | 26,6      | 11,1                     | 10,6  |
| Razem 16 RPO        | 16 556  | –   | –      | –         | –                        | –   |
| Dolnośląskie        | 1 213   | 69,2  | 25,0   | 16,1      | 14,8                     | 13,3  |
| Kujawsko-pomorskie  | 951   | 73,7  | 26,5   | 25,1      | 12,3                     | 9,8   |
| Lubelskie           | 1 156   | 73,3  | 24,7   | 22,7      | 13,9                     | 12,0  |
| Lubuskie            | 439   | 71,2  | 21,1   | 25,4      | 12,1                     | 12,6  |
| Łódzkie             | 1 006   | 68,2  | 21,4   | 24,9      | 9,6                      | 12,3  |
| Małopolskie         | 1 290   | 72,2  | 24,4   | 26,1      | 14,1                     | 7,6   |
| Mazowieckie         | 1 832   | 71,6  | 21,1   | 29,9      | 11,5                     | 9,1   |
| Opolskie            | 427   | 78,4  | 33,0   | 25,8      | 8,0                      | 11,6  |
| Podkarpackie        | 1 136   | 77,0  | 22,2   | 25,8      | 11,9                     | 17,1  |
| Podlaskie           | 636   | 75,8  | 23,6   | 32,2      | 12,4                     | 7,6   |
| Pomorskie           | 885   | 72,4  | 21,0   | 32,1      | 8,4                      | 10,9  |
| Śląskie             | 1 713   | 64,4  | 22,0   | 21,4      | 9,5                      | 11,5  |
| Świętokrzyskie      | 726   | 71,2  | 24,1   | 28,6      | 9,5                      | 9,0   |
| Warmińsko-mazurskie | 1 036   | 72,4  | 22,7   | 34,0      | 8,2                      | 7,5   |
| Wielkopolskie       | 1 273   | 76,7  | 23,0   | 31,9      | 10,0                     | 11,8  |
| Zachodniopomorskie  | 835   | 69,8  | 27,9   | 28,7      | 8,4                      | 4,8   |

Źródło: *Kierunki wsparcia w regionalnych programach operacyjnych*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, s. 6, [dokument elektroniczny], Tryb dostępu: [www.mrr.gov.pl](http://www.mrr.gov.pl) [data wejścia 06.05.2010].

wództwie łódzkim, a w województwie podlaskim o 13% większa od przeciętnej krajowej. Istotne jest również zróżnicowanie między regionami pod względem zaangażowania środków publicznych z budżetu państwa i budżetów samorządów terytorialnych. Pod tym względem przodują województwa pomorskie i wielkopolskie. Największy udział funduszy prywatnych występuje w województwach opolskim i mazowieckim.

Głównymi priorytetami wspieranymi przez Unię Europejską w skali kraju są:

- 1) transport, obejmujący 26,6% całości środków; przeznaczonych głównie na remont i budowę dróg (70% ogółu środków na transport);

- 2) badania i rozwój technologii (BRT), innowacje i przedsiębiorczość (23,5%); skierowane głównie na inwestycje w przedsiębiorstwach;
- 3) ochrona środowiska i zapobieganie zagrożeniom (10,6%), najwięcej środków przeznaczono na inwestycje w oczyszczalnie ścieków;
- 4) infrastruktura społeczna (11,1%), głównie na infrastrukturę edukacyjną i zdrowotną.

W tabeli 5 widoczne jest duże zróżnicowanie preferencji między województwami dla poszczególnych priorytetów. Na wzrost innowacyjności i wsparcie przedsiębiorstw (BRT) stawia się w województwie opolskim, na rozwój infrastruktury transportowej w województwach: warmińsko-mazurskim, podlaskim, wielkopolskim i pomorskim, finansowanie infrastruktury społecznej dominuje w województwach dolnośląskim, małopolskim i lubelskim, na stan ochrony środowiska w województwie podkarpackim.

## Wnioski

Samorząd województwa nie ma bezpośrednich instrumentów kształtowania rozwoju regionalnego. Nie może prowadzić własnej polityki podatkowej, ponieważ nie ma wśród swoich dochodów podatków lokalnych i uprawnień władztwa podatkowego. Powoduje to konieczność wykorzystania zewnętrznych źródeł finansowania rozwoju regionalnego. Spośród dostępnych zwrotnych źródeł, takich jak kredyty, pożyczki, kredyty i pożyczki preferencyjne oraz emisja papierów wartościowych, nadal najczęściej wykorzystywane są kredyty i pożyczki bankowe, chociaż ograniczenie działalności kredytowej przez banki w wyniku kryzysu finansowego spowodowało w 2009 r. zwiększenie się liczby i wartości emisji obligacji komunalnych. Tendencja ta powinna utrzymać się również w 2010 r. Wykorzystanie zwrotnych środków finansowych powoduje wzrost zadłużenia jednostek samorządowych. Znaczny wzrost długu samorządów w 2009 r. został spowodowany kryzysem finansowym i zmniejszeniem dochodów, głównie z podatków dochodowych, oraz realizacją inwestycji z funduszy unijnych, przy których wymagany jest wkład własny. Nadal jednak zadłużenie samorządów województw dalekie jest od ustawowych limitów i nie powinno ograniczać finansowania rozwoju regionalnego

Władze samorządowe poszukują też innych form finansowania przedsięwzięć określonych w strategii rozwoju, takich jak umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym czy koncesje na roboty budowlane i usługi. Wykorzystanie tego rodzaju umów możliwe jest jedynie przy przedsięwzięciach, które przyniosą jakiś wpływ.

Najlepszym sposobem prowadzenia polityki rozwoju przez samorząd województwa jest zarządzanie regionalnymi programami operacyjnymi. Władze samorządowe mogą wybrać spośród zgłoszonych projektów te, które są najważniejsze dla rozwoju całego województwa i są zgodne z opracowaną strategią rozwoju.

## Literatura

- BRZozowska K.: *Uwarunkowania prawne partnerstwa publiczno-prywatnego w rozwoju polskich samorządów terytorialnych*. [w:] Polska samorządność w integrującej się Europie, Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2004.
- KOZUŃ-CIEŚLAK G.: *Obligacje komunalne, instrument dłużny dla jednostek samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- KUPIEC L.: (red.), *Gospodarka przestrzenna. Polityka regionalna* Tom IV, Wydawnictwo UwB, Białystok 2000.
- KOŻUCH A.: *Instrumenty zarządzania rozwojem lokalnym*, Zeszyty Naukowe Akademii Rolniczej w Krakowie, Nr 4, 2006.
- PERŁO D.: *Źródła finansowania rozwoju regionalnego*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2004.
- SZCZEPAŃSKI M. (red.): *Fundusze UE dla jednostek samorządu terytorialnego w latach 2007–2013*, TWIGGER, Warszawa 2007.
- ZALEWWSKI A. (red.): *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, SGH, Warszawa 2005.

## A outside sources of financing for development by regional self-governments

### Abstract

The paper presents the principles of financing development of regions. Regional authorities are facing the problem of insufficient current incomes, owing to which they seek new sources of financing, i.e. credits, loans and municipal bonds. Indebtedness of regional governments has systematically increased. In Poland, EU structural funds are becoming a very important factor contributing to regional development policy.

