

W pierwszej części prezentacji Planu wdrażania Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego informowaliśmy o kontrakcie terytorialnym jako podstawowym instrumencie polityki regionalnej oraz przedstawiliśmy zaplanowane zmiany systemowe, obejmujące przeprojektowanie kompetencji zarządzania rozwojem regionalnym, w tym przekazanie niektórych zadań ze szczebla rządowego i regionalnego szczebla lokalny. Część druga planu wdrażania opisuje zamierzone działania racjonalizujące finansowanie polityki regionalnej. Podzielona je na trzy grupy, służące:, po pierwsze zwiększeniu samodzielności finansowej samorządów; po drugie ukierunkowaniu terytorialnemu wydawania pieniędzy publicznych, po trzecie podporządkowaniu sposobu planowania i funkcjonowania systemu finansów publicznych celom KSRR.

Potrzeba nowego finansowania jst

Ze względu na planowane zmiany kompetencyjne (przeniesienie niektórych zadań zarządzania rozwojem regionalnym „niżej”) autorzy Planu przewidują korekty sposobu ich finansowania. Ma to znaleźć swoje odbicie w ustawie o finansach publicznych, w tym w odniesieniu do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa oraz budżetu zadaniowego. Wiele zadań z zakresu administracji rządowej jest zleczanych na poziom samorządowy. Autorzy wyraźnie odnotowali potrzebę zmian w organizacji dochodów jst.

„Obecny system dochodów, w którym dochody własne samorządu terytorialnego stanowią ok. 49% całości dochodów jst, a resztę samorząd terytorialny otrzymuje z budżetu państwa w postaci subwencji ogólnych oraz dotacji celowych przeznaczonych na realizację szeregu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej, w istotny sposób ogranicza niezależność finansową samorządu terytorialnego w dysponowaniu posiadanymi środkami, co wpływa na obniżenie skuteczności i efektywności realizacji polityki regionalnej. Zasadnicza część środków przeznaczonych w budżecie państwa dla jst jest rozdzielana według algorytmów, które nie uwzględniają w pełni sytuacji dochodowej jednostek otrzymujących subwencje i dotacje. Dotyczy to zwłaszcza subwencji oświatowej i dotacji na zadania zlecone. Różnice w poziomie dochodów publicznych między regionami są większe niż wynikałoby to ze zróżnicowania parametrów makroekonomicznych. System wyrównywania dochodów musi więc niwelować nie tylko nierówności wynikające ze zróżnicowania poziomu rozwoju, ale i dysproporcje dochodowe wykreowane przez system podatkowy. Poziome wyrównywanie dochodów pomiędzy jst jest mało efektywne i dotyczy bardzo ograniczonej grupy jst. (...) Mimo istniejącego systemu wyrównywania dochodów, polityka transferów jest mało aktywna, a ograniczanie rozpiętości w wydatkach nie zmienia sytuacji, w której i tak województwa o najmniejszych dochodach publicznych mają najniższe wydatki publiczne. Nie można więc mówić o efektach świadomej polityki, lecz o statystycznym efekcie działania wielu niezależnych i nieskoordynowanych mechanizmów redystrybucyjnych. Utrudnia to dążenie do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej regionów.

Z tego względu konieczne jest wprowadzenie nowego systemu dochodów jst, który będzie lepiej dopasowany do indywidualnych potrzeb samorządów, prostszy i bardziej przejrzysty od obecnego, a przede wszystkim zwiększy niezależność finansową jst w prowadzeniu działań rozwojowych. Jego wprowadzenie przyczyni się do zmotywowania władz samorządowych, zwłaszcza słabszych finansowo jednostek, do aktywniejszego pozyskiwania środków w związku z podwyższeniem dochodów własnych oraz przyczyni się do bardziej racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.”. Plan zakłada, że w drugim kwartale 2012 nastąpi opracowanie przez MRR i MF propozycji zmian w zarówno w dochodach własnych, jak i subwencjonowaniu i dotowaniu jst z budżetu państwa, które weszłyby w życie od 2014 r.

W zakresie dochodów własnych autorzy Planu założyli podniesienie udziału gmin, powiatów i województw w PIT i CIT oraz wprowadzenie udziału w VAT, kosztem ograniczenia transferu z budżetu państwa. W zakresie subwencji ogólnej, proponowane jest wypracowanie modyfikacji zarówno celu jej wykorzystania, jak i zasad funkcjonowania poszczególnych części subwencji. Tu celem zmian ma być ograniczenie finansowania z tego źródła na rzecz niwelowania rozpiętości w dochodach pomiędzy jst i wsparcia tych o mniejszym potencjale, a także zmian „janosikowego”. Proponuje się likwidację dotacji, zrekompensowane zwiększeniem dochodów własnych.

„Terytorializacja” pieniędzy publicznych

Plan działań wdrażających KSRR zakłada ukierunkowanie mechanizmów alokacji funduszy publicznych nie – jak to jest obecnie – na wyrównywaniu poziomu wydatków, a na wyrównywaniu poziomu i perspektyw rozwojowych poszczególnych regionów. Plan zakłada, że w pierwszym kwartale 2011 roku zespół międzyministerialny z udziałem przedstawicieli samorządów województw zaproponuje odpowiednie kryteria terytorialne podziału funduszy publicznych.

Fundusze publiczne środkiem do osiągnięcia celów polityki regionalnej

Autorzy Planu stawiają tezę, że reforma finansów publicznych, wprowadzająca Wieloletni Plan Finansowy Państwa (WPFP) i budżet zadaniowy do administracji rządowej powinna w większym stopniu niż ma to miejsce dotychczas uwzględniać wymiar terytorialny. Obecny sposób planowania budżetu państwa nie przewiduje sporządzenia dokumentu (ani planistycznego, ani sprawozdawczego) obrazującego przepływy pieniędzy od instytucji centralnych do województw. Zasady WPFP, które weszły w życie od 01.01.2010 całkowicie pomijają przestrzenny aspekt planowania wieloletniego. Dlatego w okresie od III kw. 2011 do końca 2013 r. przewidziano opracowanie stosownych zmian zasad opracowywania budżetu zadaniowego państwa i jego wieloletniego planu finansowego.