

Maciej Cieślukowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ A DECENTRALIZACJA FINANSÓW PUBLICZNYCH W POLSCE – CZY ISTNIEJE ZWIĄZEK? ANALIZA NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Streszczenie: W artykule przedstawiono powiązania pomiędzy polityką spójności UE a decentralizacją finansów publicznych w Polsce. Badania zostały przeprowadzone na przykładzie województwa wielkopolskiego w latach 1997-2008. Decentralizacja jest mierzona udziałem wydatków publicznych w Wielkopolsce w wydatkach publicznych Polski ogółem. Analiza dowodzi, że wydatki w ramach unijnej polityki spójności nie wpłynęły w istotny sposób na decentralizację finansów publicznych w Wielkopolsce. Na badane zjawisko większy wpływ miały inne czynniki, prawdopodobnie dochody lokalne i regionalne.

Słowa kluczowe: decentralizacja finansów publicznych, polityka spójności UE.

1. Wstęp

Stopniowe rozszerzanie Unii Europejskiej o nowe i biedniejsze kraje, zwłaszcza o kraje Europy Środkowo-Wschodniej w latach 2004 i 2007, spowodowało, że stała się ona obszarem bardzo zróżnicowanym pod względem politycznym, społecznym i gospodarczym. Realizując politykę spójności, UE wspomaga państwa i regiony słabiej rozwinięte, tak aby w jak najkrótszym czasie zbliżyły się one do poziomu rozwoju Europy zachodniej. Szczególną rolę w tej polityce odgrywają regiony. Silne i dynamicznie rozwijające się regiony stanowią klucz do wzrostu dobrobytu mieszkańców. Świadczy o tym m.in. fakt, że prawie trzy czwarte wspólnotowych przepisów dotyczy właśnie regionów¹, a środki alokowane w ramach polityki regionalnej są największą pozycją w obecnej perspektywie finansowej. W okresie programowania na lata 2007-2013 stanowią one ogółem prawie 36% zobowiązań UE².

¹ Informacje zawarte na stronie internetowej Komisji Regionów: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, 22.01.2010.

² *A Financial Framework for the enlarged Union (2007-2013)*, http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm, 22.01.2010.

Jednym z warunków funkcjonowania silnych regionów jest decentralizacja władzy i finansów publicznych. Oznacza ona zwiększenie – przy uwzględnieniu zasady subsydiarności – kompetencji i uprawnień niższych szczebli władzy publicznej do podejmowania decyzji, stanowienia prawa, ustalania własnych zadań, dochodów i wydatków³. Przesłanką decentralizacji jest zwiększenie roli władz regionalnych i lokalnych w sprawowaniu władzy. W konsekwencji powinno to poprawić zaangażowanie społeczności lokalnej w proces decyzyjny samorządów i tym samym podnieść jakość świadczonych usług publicznych.

Celem artykułu jest zbadanie, czy i w jaki sposób polityka spójności UE oddziałuje na decentralizację finansów publicznych w Polsce. Z uwagi na ograniczenia redakcyjne zaprezentowana analiza stanowi jedynie wycinek szerszych badań autora na temat oddziaływania budżetu UE na finanse publiczne w Polsce i innych krajach UE. W artykule dokonano oceny wpływu polityki spójności UE na stopień decentralizacji sektora samorządowego w Wielkopolsce. Badania zostały przeprowadzone na podstawie danych z lat 1997-2008, tj. od momentu wydatkowania unijnych funduszy na terenie badanego województwa. Do zmierzenia stopnia decentralizacji wykorzystano udział dochodów sektora samorządowego w Wielkopolsce w dochodach całego sektora finansów publicznych w Polsce⁴: czym wyższy jest ten wskaźnik, tym większy jest stopień decentralizacji finansów publicznych, i odwrotnie. Związek unijnej polityki spójności i decentralizacji oszacowano za pomocą współczynników: korelacji Pearsona (r) oraz determinacji (r^2), przy użyciu programu Statistica wersja 8.

2. Programy unijne realizowane w Wielkopolsce

Wielkopolska została objęta unijną polityką spójności od momentu uruchomienia programów przedakcesyjnych⁵: PHARE (ang. *Poland and Hungary Assistance for Reconstructing of their Economies*), ISPA (ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) i SAPARD (ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). Pierwszym źródłem pomocy był Program Współpracy Przygranicznej Phare (CBC – *Cross-border Co-operation*), gdzie w ramach komponentów Polska – Niemcy 1996, 1997 i 1998 w latach 1997-2003 gminy zrealizowały 13 projektów infrastrukturalnych. Dodatkowo w okresie tym były realizowane przedsięwzięcia w ramach Euroregionu Pro Europa Viadrina, tzw. Funduszu Małych Projektów (trzy projekty w 2000 r.), a także jeden projekt w zakresie rozwoju in-

³ M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002, s. 16.

⁴ Por. D. Bergvall, C. Charbit, D. Kraan, O. Merk, *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, „OECD Journal on Budgeting” 2006, vol. 5, nr 4, s. 114.

⁵ *The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard*, European Commission Enlargement Directorate General, February 2002.

stytucjonalnego (Wzmocnienie administracji polityki regionalnej). Łączna wartość powyższych projektów wyniosła ponad 17,8 mln euro.

Istotny wpływ na spójność Wielkopolski z Unią Europejską miał także komponent PHARE Spójność Społeczna i Gospodarcza, w ramach którego w latach 2000-2003 było realizowane regionalne wsparcie dla: małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju zasobów ludzkich oraz budowy infrastruktury. Wartość projektów zrealizowanych z tego programu wyniosła łącznie ponad 7 mln euro.

Z funduszy ISPA w Wielkopolsce sfinansowano trzy duże projekty: dwa w ramach komponentu Ochrona środowiska (budowa i modernizacja wodociągów wody i pitnej w Pile i Poznaniu) oraz jeden w ramach części Transport pt. Modernizacja węzła kolejowego w Poznaniu (linia kolejowa E-20). Łączna wartość tych projektów wyniosła ponad 180 mln euro.

Tabela 1. Liczba, wartość i dofinansowanie projektów zatwierdzonych do realizacji w latach 2004-2006 (zł)

Programy	Liczba projektów zatwierdzonych do realizacji	Wartość ogółem	Dotacja
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich (SPO RZL)	392	331 903 271,7	234 088 454,3
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw (SPO WKP)	1610	1 400 649 080,98	428 145 904,14
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR)	EFRR 553	1 190 238 015,33	725 267 156,69
	EFS 360	183 961 858,24	130 601 694,28
SPO Transport	9	698 649 194,72	470 187 064,91
Początek formularza SPO Restrukturyzacja i Modernizacja Sektora Żywnościowego oraz Rozwój Obszarów Wiejskich (SPO RiMSZ) Dół formularza	5706	1 636 440 524,6	582 475 241,3
Początek formularza SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo RybDół formularza	81	68 575 744,9	21 355 358,0
IQUAL	6	33 669 060,18	25 251 795,13
Fundusz spójności	7	2 580 658 745,1	1 929 754 612,7
Ogółem	8724	8 124 745 495,8	4 547 127 281,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Mapa dotacji UE*, <http://www.mapa.fundusze-strukturalne.gov.pl>, 1.02.2010.

Z programu SAPARD były przekazywane środki na zmiany strukturalne w wielkopolskim rolnictwie. W latach 2002-2006 wsparcie uzyskało 2237 beneficjentów, którzy zrealizowali 2886 projektów o łącznej wartości prawie 360,4 mln euro. Naj-

Tabela 2. Faktyczne wydatki zrealizowane w ramach programów operacyjnych w Polsce w latach

Programy operacyjne	Lata				
	1997	1998	1999	2000	2001
Fundusz Małych Grantów				30 300,0	
PHARE	3 438 920,2	8 253 408,4	10 316 760,5	9 628 976,4	13 556 891,7
ISPA					
SAPARD					
SPO RZL					
SPO WKP					
ZPORR					
SPO Transport					
SPO RiMSZ Dół formularza					
Początek formularza SPO Rybołówstwo i Przetwórstwo RybDół formularza					
IQUAL					
Fundusz spójności					
Kontrakty wojewódzkie					
Ogółem	3 438 920,2	8 253 408,4	10 316 760,5	9 659 276,4	13 556 891,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie: sprawozdań z wykonania programów PHARE zamieszczonych z wykonania NPR na lata 2004-2006 za lata 2004, 2005, 2006, 2007 i 2008, zamiesz-
+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWW, 29 I 2010.

1997-2008 (całkowita wartość projektów – dofinansowanie wraz udziałem własnym, w zł)

Lata						
2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
14 347 391,9	26 755 173,8	18 823 800,7				
	170 133 906,0	211 047 918,4	348 040 518,5			
206 949 486,3	336 833 532,8	305 019 237,9	302 478 661,0	300 507 952,0		
			19 601 881,8	103 287 687,9	143 392 240,0	65 621 462,0
			66 265 721,4	294 231 397,7	506 060 527,1	534 091 434,8
			261 529 047,4	396 521 241,6	572 276 072,0	292 260 801,6
			200 897,1	126 630 231,2	374 988 931,7	196 763 742,0
			248 077 969,8	357 363 402,2	664 435 769,6	368 706 750,6
			2 640 108,4	7 773 911,9	24 829 782,9	18 888 135,7
			72 509,7	5 999 104,4	12 388 471,2	14 562 803,5
			8 793 946,7	289 851 783,0	916 303 860,3	1 359 510 804,1
		41 270 206,0	37 837 429,0	33 923 032,0	0,0	39 759 699,6
221 296 878,2	533 722 612,6	576 161 162,9	1 295 538 690,9	1 916 089 744,0	3 214 675 654,9	2 890 165 633,8

nych na stronie internetowej PARP, <http://www.parp.gov.pl/index/index/413>, 29 I 2010; sprawozdań czonych na stronie internetowej: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA> +

liczniejszą grupę beneficjentów stanowiły gospodarstwa rolne (65% wszystkich podmiotów), najwięcej środków zaangażowano w działania: Przetwórstwo i marketing artykułów rolnych i rybnych (41,1% wartości projektów) oraz Rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich (36,7% wartości projektów).

Od 2004 r. Polska korzysta z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. W latach 2004-2006 wszystkie regiony w kraju zostały objęte pomocą w ramach celu pierwszego polityki regionalnej, tj. wsparcia dla regionów słabo rozwiniętych (regiony z PKB na mieszkańca niższym od 75% przeciętnego, analogicznego wskaźnika dla całej UE). Dodatkowo w kraju były realizowane tzw. inicjatywy wspólnotowe, przy czym Equal i Interreg III w całym zakresie, a Leader +/- jako pilotażowe działanie Sektorowego Programu Operacyjnego „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich 2004-2006”.

Z kolei fundusz spójności stanowił źródło finansowania ponadregionalnych przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska i transportu. Mogły z niego korzystać kraje słabiej rozwinięte (z PKB na mieszkańca niższym od 90% przeciętnego, analogicznego wskaźnika dla całej UE), które realizowały dyscyplinujące finanse publiczne tzw. programy konwergencji.

Wielkopolska korzystała w badanym okresie z wszystkich dostępnych programów pomocowych, z wyjątkiem Interreg III i PO Pomoc techniczna. W tabeli 1 przedstawiono dane na temat liczby, wartości i dofinansowania projektów zatwierdzonych do realizacji w latach 2004-2006.

Z tab. 1 wynika, że w Wielkopolsce najwięcej projektów zostało wykonanych w ramach programu rolnego (65,4% wszystkich projektów) oraz SPO WKP (18,5% wszystkich projektów). Jednocześnie w realizację programu restrukturyzacji i modernizacji rolnictwa zaangażowano najwięcej środków finansowych. Należy także podkreślić, że wskazane projekty w zasadzie zostały już zakończone i powinny być rozliczone. Refundacja wydatków z tytułu omawianych projektów trwała do końca 2008 r.

W kolejnym okresie programowania (lata 2007-2013) w istotny sposób zmieniły się cele i źródła finansowania polityki spójności. Priorytetami stały się: konwergencja, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie oraz współpraca terytorialna⁶. W nowym okresie programowania rozdzielono także fundusze na rzecz spójności i polityki rolnej. Liczba funduszy strukturalnych zmniejszyła się do dwóch: EFRR i EFS. Na podobnych zasadach jak fundusze strukturalne działa również fundusz spójności, przy czym nadal finansowane są z niego projekty o charakterze ponadregionalnym w zakresie transportu i ochrony środowiska.

Oprócz kluczowych kierunków polityki spójności UE realizuje również wiele nowych i uzupełniających przedsięwzięć. Należą do nich przede wszystkim inicjatywy wspólnotowe: Jeremie, Jessica, Jaspers i Jasmine, instrument o nazwie

⁶ *European Union Public Finance*, 4th Edition, European Commission, European Communities, Luxembourg 2008, s. 251 i następn.

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT), a także tzw. fundusz solidarnościowy⁷.

Polska została objęta pomocą w ramach celów pierwszego i trzeciego polityki spójności. Krajowi beneficjenci mogą także, po spełnieniu odpowiednich warunków, korzystać z instrumentów uzupełniających. Jednak do końca 2008 r. w Polsce nie zostały dokonane żadne płatności z tytułu realizowanych projektów. W większości programów operacyjnych złożono jedynie wnioski o płatność na łączną kwotę ponad 995,7 mln zł. Polska otrzymała natomiast z Unii Europejskiej płatności zaliczkowe na realizację programów operacyjnych w wysokości 1404 mln euro (5056,5 mln zł) w 2007 r. i 41 465 mln euro (171 934,6 zł) w 2008 r.⁸

Obok programów operacyjnych, inicjatyw wspólnotowych i funduszu spójności, dodatkowym narzędziem polityki spójności są również tzw. kontrakty wojewódzkie⁹. Stanowią one umowy między stroną rządową i samorządową w zakresie zadań, które uzyskały wsparcie rządu, oraz zadań rządowych wspieranych przez jednostki samorządu terytorialnego. Zadaniem kontraktów jest wspieranie rozwoju społeczno-gospodarczego wewnątrz kraju po to, by wzmocnić spójności zewnętrzną z państwami i regionami europejskimi. Pierwsze kontrakty zostały zawarte w 2004 r. w ramach Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006, a w 2007 r. zostały odnowione. Kontrakty wojewódzkie finansowane są wyłącznie z funduszy krajowych, tj. w 60% z budżetu państwa, a 40% – budżetów samorządowych. W tab. 2 przedstawiono faktycznie dokonane wydatki w ramach programów operacyjnych w Wielkopolsce w latach 1997-2008.

3. Oddziaływanie funduszy unijnych na decentralizację finansów publicznych

Decentralizacja finansów publicznych jest w Polsce procesem ciągłym, trwającym od 1990 r., czyli od momentu reaktywowania samorządu gminnego¹⁰. Proces ten rozpoczął się więc jeszcze przed uruchomieniem dla kraju unijnych funduszy w ramach polityki spójności. Kluczowym etapem decentralizacji była reforma administracyjna w 1999 r. Powstał wówczas trójszczeblowy system składający się z gminnych, powiatowych i wojewódzkich jednostek samorządu terytorialnego. Samorządom tym przekazano do realizacji istotne zadania publiczne, zarówno o charakterze własnym, jak i zlecone. Samorządy zostały zobligowane m.in. do utrzymania stosownej infra-

⁷ Szczegółowe i aktualne informacje na temat tych instrumentów można znaleźć na oficjalnej stronie internetowej Unii Europejskiej poświęconej polityce regionalnej: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm.

⁸ *Sprawozdanie z realizacji w 2008 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2009, s. 89-91.

⁹ *Sprawozdanie z realizacji w 2004 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005, s. 72.

¹⁰ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU nr 16, poz. 94.

struktury technicznej i społecznej (w tym szkolnictwa i ochrony zdrowia), utrzymania porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz ładu przestrzennego, a także dbania o ochronę środowiska. Ponadto samorządy wojewódzkie stały się odpowiedzialne za rozwój gospodarczy i cywilizacyjny całego regionu, międzynarodową współpracę gospodarczą oraz promocję i planowanie przestrzenne. W kolejnych latach zakres zadań samorządów rozszerzał się¹¹.

Decentralizacja zadań publicznych w istotny sposób wpłynęła także na samorządowe finanse. W przypadku Wielkopolski przyczyniła się przede wszystkim do dynamicznego wzrostu wartości i udziału dochodów własnych w dochodach ogółem. W przypadku wydatków budżetowych odnotowano głównie wzrost nakładów na opiekę społeczną oraz transport i łączność. Jednocześnie wzrósł udział tych pozycji w wydatkach ogółem JST. Należy także zwrócić uwagę, że coraz większą część w budżetach JST stanowią wydatki na obsługę długu publicznego.

Udziały dochodów i wydatków samorządów w Wielkopolsce w całkowitych dochodach i wydatkach sektora finansów publicznych w Polsce w latach 1997-2008 wskazują jednocześnie na zwiększanie się stopnia decentralizacji wielkopolskich samorządów. Tabele 3 i 4 przedstawiają wielkość i strukturę dochodów i wydatków samorządowych w Wielkopolsce wraz ze wskaźnikiem decentralizacji.

Z punktu widzenia badanego zagadnienia istotne znaczenie ma wpływ funduszy unijnych na kształtowanie samorządowych dochodów i wydatków. Fundusze te wpływają na budżety samorządowe w sposób bezpośredni i pośredni. Pierwszy polega na tym, że w ramach programów operacyjnych samorządy otrzymują środki unijne (dotacje celowe z budżetu państwa) na realizację projektów własnych bądź też – dodatkowo w przypadku samorządu wojewódzkiego – na realizację regionalnego programu operacyjnego. W obu przypadkach uzyskane środki stanowią samorządowe dochody budżetowe i są księgowane w pozostałych dochodach. Otrzymane środki są następnie wydatkowane. Samorządy muszą zabezpieczyć wkład własny w realizację unijnych projektów. W rezultacie fundusze unijne zwiększają zarówno dochody, jak i wydatki samorządów terytorialnych.

Sposób pośredni polega na tym, że dochody i wydatki samorządowe zwiększane są przez innych beneficjentów unijnych funduszy. Na przykład przedsiębiorstwa, które dzięki projektom unijnym zwiększają zatrudnienie, sprzedaż i zyski, odprowadzają wyższe podatki dochodowe i tym samym przyczyniają się do wzrostu dochodów samorządowych z udziałów w podatkach państwowych. Dzięki temu samorządy mogą również zwiększyć wydatki.

Przedmiotem analizy jest zbadanie współzależności między kształtowaniem się współczynnika decentralizacji samorządów w Wielkopolsce (współczynnik wydat-

¹¹ Szerzej na ten temat: J. Śmiechowicz, *Proces decentralizacji zadań w Polsce – geneza i przebieg*, [w:] *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, red. J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szołno-Koguc, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2007, s. 484-488.

Tabela 3. Wielkość i struktura dochodów samorządowych oraz stopień decentralizacji samorządów w Wielkopolsce w latach 1997-2008

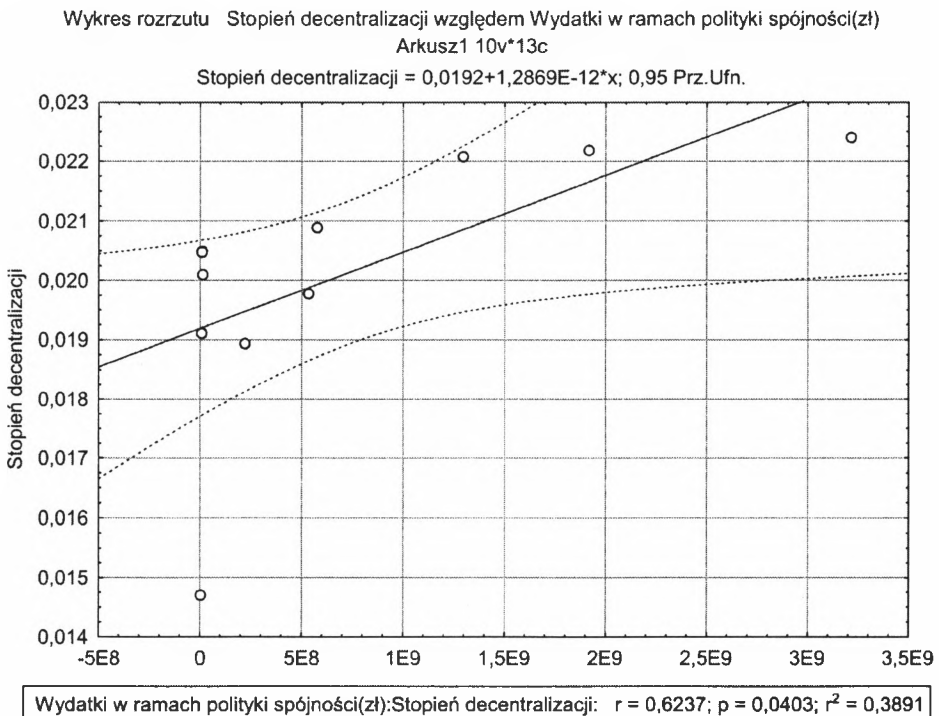
Wyszczególnienie	Lata											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem (w zł)	1 462 320 540,0	1 672 047 506,0	2 676 277 362,0	2 981 822 474,0	3 387 190 386,0	3 668 301 520,0	3 805 908 401,0	5 017 573 759,0	5 638 988 240,0	6 019 004 215,8	6 963 859 842,0	7 950 760 170,7
Dochody własne, w tym:												
PDOF	33,4%	31,6%	40,5%	39,5%	39,0%	40,3%	41,6%	50,7%	50,5%	49,3%	51,1%	54,4%
PDOP	23,7%	24,1%	14,4%	12,8%	11,5%	11,3%	11,6%	16,5%	17,3%	18,1%	19,7%	20,2%
PDOP	2,0%	1,9%	1,5%	1,5%	1,2%	1,2%	1,1%	5,9%	5,1%	5,4%	5,9%	5,3%
Subwencja ogólna	26,9%	28,5%	37,6%	38,6%	39,7%	39,5%	42,2%	35,7%	32,4%	30,5%	28,3%	28,6%
Pozostałe	39,6%	40,0%	21,9%	22,0%	21,4%	20,2%	16,2%	13,6%	17,1%	20,2%	20,6%	17,0%
Ogółem	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Stopień decentralizacji	1,48%	1,57%	1,96%	2,12%	2,22%	2,17%	2,12%	2,30%	2,31%	2,31%	2,37%	2,43%

Źródło: obliczenia własne na podstawie banku danych regionalnych GUS, http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks, 2.02.2010.

Tabela 4. Wielkość i struktura wydatków samorządowych oraz stopień decentralizacji samorządów w Wielkopolsce w latach 1997-2008

Wyszczególnienie	Lata											
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Ogółem (w zł)	3 287 261 675,00	3 917 229 769,00	5 433 301 955,00	6 266 019 101,00	6 987 037 593,00	7 187 484 216,00	7 128 110 835,00	7 794 610 326,00	8 924 565 961,00	10 264 196 831,13	11 010 888 489,79	12 334 630 190,92
Oświata i wychowanie	38,83%	38,15%	32,95%	40,85%	33,69%	34,19%	36,12%	38,68%	36,19%	33,20%	32,45%	31,74%
Opieka społeczna	9,03%	9,37%	7,67%	10,13%	10,93%	11,06%	11,51%	13,61%	15,37%	16,96%	16,60%	15,74%
Transport i łączność	1,22%	1,59%	2,60%	3,58%	8,46%	7,65%	11,03%	11,84%	11,89%	12,92%	12,99%	14,02%
Bieżące, w tym:	75,66%	74,62%	79,83%	82,87%	83,96%	84,19%	84,40%	83,99%	81,36%	78,07%	78,58%	77,93%
Obsługa długu publicznego	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,04%	0,06%	0,09%	0,15%	0,10%	0,76%	0,91%
Majątkowe	24,34%	25,38%	20,17%	17,13%	16,04%	15,81%	15,60%	16,01%	18,64%	21,93%	21,42%	22,07%
Ogółem	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Stopień decentralizacji	1,37%	1,47%	1,91%	2,05%	2,05%	2,01%	1,89%	1,98%	2,09%	2,21%	2,22%	2,24%

Źródło: obliczenia własne na podstawie: banku danych regionalnych GUS, http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks, 2.02.2010.



Rys. 1. Korelacja między stopniem decentralizacji a wydatkami w ramach polityki spójności w Wielkopolsce w latach 1997-2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabel 2 i 4.

kowy) a wielkością wydatków w ramach polityki spójności w tym regionie. Z diagramu korelacyjnego (rys. 1) wynika, że zależność między zmiennymi ma charakter liniowy. Do obliczenia siły i kierunku współzależności zastosowano więc współczynniki: korelacji liniowej Pearsona (r) oraz determinacji (r^2). Przyjęto przy tym, że dokonywane wydatki będą wpływać na współczynnik decentralizacji z rocznym opóźnieniem. Rysunek 1 przedstawia korelację między zmiennymi.

4. Analiza korelacji

Współczynnik korelacji Pearsona ($r = 0,6237$) pokazuje jednak, że wydatki dokonywane w ramach polityki spójności w Wielkopolsce są słabo skorelowane ze współczynnikiem decentralizacji. Współczynnik determinacji ($r^2 = 0,3891$) wskazuje, że tylko 39% zmian współczynnika decentralizacji wyjaśniane jest przez wydatki realizowane w ramach polityki spójności. W rezultacie 61% zmian współczynnika decentralizacji wywołanych jest przez inne czynniki. Z uwagi na słabe skorelowanie zmiennych autor nie przeprowadził analizy regresji.

5. Podsumowanie

Z przeprowadzonej analizy wynika, że wydatki w ramach polityki spójności realizowane w Wielkopolsce w latach 1997-2008 nie wpływały w istotny sposób na decentralizację finansów publicznych w regionie. Większy wpływ na kształtowanie się omawianego zjawiska miały inne czynniki. Wielkość i struktura dochodów samorządów w Wielkopolsce może sugerować, że takim czynnikiem były inne dochody własne, w tym dochody z podatków. Z punktu widzenia decentralizacji i związanej z nią samodzielności finansowej należy uznać to za zjawisko pozytywne.

Literatura

- Bergvall D., Charbit C., Kraan D., Merk O., *Intergovernmental Transfers and Decentralised Public Spending*, „OECD Journal on Budgeting” 2006, vol. 5, nr 4.
- The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard*, European Commission Enlargement Directorate General, February 2002.
- European Union Public Finance*, 4th Edition, European Commission, European Communities, Luxembourg 2008.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków 2002.
- Sprawozdanie z realizacji w 2004 r. Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa, czerwiec 2005.
- Sprawozdanie z realizacji w 2008 r. Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia na lata 2007-2013*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2009.
- Śmiechowicz J., *Proces decentralizacji zadań w Polsce – geneza i przebieg*, [w:] J. Głuchowski, A. Pomorska, J. Szolno-Koguc (red.), *Uwarunkowania i bariery w procesie naprawy finansów publicznych*, Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 2007.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU nr 16, poz. 94.

Źródła internetowe

- Bank danych regionalnych GUS, http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks, 2.02.2010.
- A Financial Framework for the enlarged Union (2007-2013)*, http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm, 22.01.2010.
- Sprawozdania roczne z wykonania NPR na lata 2004-2006 za lata 2004, 2005, 2006, 2007 i 2008 zamieszczone na stronie internetowej: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Stan+realizacji+PWW>, 29.01.2010.
- Sprawozdania z wykonania programów PHARE zamieszczone na stronie internetowej PARP, <http://www.parp.gov.pl/index/index/413>, 29.01.2010.
- Strona internetowa Komisji Regionów: <http://www.cor.europa.eu/pages/HomeTemplate.aspx>, 22.01.2010.
- Strona internetowa Unii Europejskiej poświęcona polityce regionalnej: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm.

**EUROPEAN UNION COHESION POLICY
AND DECENTRALIZATION OF PUBLIC FINANCE IN POLAND
– IS THERE A LINK? ANALYSIS ON THE EXAMPLE
OF THE WIELKOPOLSKA REGION**

Summary: The paper analyzes the link between EU cohesion policy and decentralization of public finance in Poland. Research is based on the Wielkopolska region (1997-2008). Decentralization is measured as a share of public expenditures in Wielkopolska in total public expenditures in Poland. The analysis shows that expenditures under EU cohesion policy did not affect the decentralization process in Wielkopolska significantly. Other factors, probably local and regional tax resources, had a more important influence on that process.

Keywords: public finance decentralization, EU cohesion policy.