

Mazowsze – bilans 25-lecia

Paweł Swianiewicz, Julita Łukomska

STRESZCZENIE

Artykuł zawiera podsumowanie 25 lat działalności samorządu wojewódzkiego Mazowsza, a w szczególności zmian w poziomie rozwoju w skali regionu oraz poszczególnych subregionów, a także trendów w zakresie usług publicznych dostarczanych przez instytucje samorządowe. Do omówienia zostały wybrane sektory usług wiążące się z największymi wydatkami budżetowymi, a więc transport (zarówno w zakresie utrzymania i budowy dróg wojewódzkich, jak i regionalnego transportu zbiorowego), ochrona zdrowia i kultura. Artykuł wskazuje także na zmiany w poziomie infrastruktury technicznej i społecznej w regionie oraz na wykorzystanie środków pochodzących z funduszy Unii Europejskiej przez samorządy Mazowsza, jako na ważny czynnik pobudzający rozwój. Przeprowadzone analizy potwierdzają tezę o umacnianiu się pozycji Mazowsza jako wiodącego w kraju ośrodka rozwoju zarówno na poziomie regionu, jak i poszczególnych subregionów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, rozwój regionalny, usługi publiczne, Mazowsze

Wprowadzenie

W końcu 2023 r. mija 25 lat funkcjonowania samorządów wojewódzkich w Polsce. To dobra okazja by przyjrzeć się bilansowi ich dotychczasowej działalności. Warto zastanowić się w jakim stopniu reforma z lat 1998–1999 wpłynęła na zamiany społeczno-gospodarcze i polityczne w kraju, a także w których dziedzinach (sektorach usług publicznych) ten wpływ był najbardziej wyraźny.

W niniejszym artykule skupiamy się na jednym tylko regionie – województwie mazowieckim. Jest to województwo pod wieloma względami wyjątkowe, wyróżniające się na tle innych regionów. Po pierwsze jest ono największe, tak pod względem powierzchni, jak i liczby mieszkańców. Według większości wskaźników jest także najzamożniejsze, choć równocześnie można je zaliczyć do najbardziej zróżnicowanych wewnątrznie pod względem poziomu rozwoju. Obok bardzo zamożnej Warszawy wraz z jej obszarem metropolitalnym i do pewnego stopnia regionu płockiego, znajdujemy w województwie mazowieckim znacznie słabiej rozwinięte subregiony siedlecki i ostrołęcki.

Kolejna cecha wyróżniająca Mazowsze na tle kraju to wyjątkowa stabilność polityczna władz samorządowych. Przez kolejnych sześć kadencji cały czas województwem rządziła ta sama koalicja – PSL i Platformy Obywatelskiej (przed powstaniem PO w 2001 r. była to Unia Wolności). Dodatkowo, od ponad 20 lat – a dokładniej od 2001 r. – na czele władz wykonawczych stoi ten sam marszałek województwa – Adam Struzik.

To swoisty rekord Polski. Inni „długowieczni marszałkowie” – Marek Woźniak w woj. wielkopolskim i Piotr Całbecki w kujawsko-pomorskim – mają staż o kilka lat krótszy. Nie przesądzamy rzecz jasna czy taka stabilność jest czymś pozytywnym czy negatywnym¹. Nie ulega jednak wątpliwości, że dobre wyniki osiągane w kolejnych wyborach świadczą o zadowoleniu mieszkańców z efektów działania samorządów. Warto też zauważyć, że Robert Putnam w swej sławnej pracy poświęconej czynnikom wpływającym na zróżnicowanie sprawności funkcjonowania władz samorządowych traktował stabilność polityczną jako jeden ze wskaźników sprawności [Putnam i in. 1992]. Pewien poziom stabilności (nie przesądzamy czy obejmujący aż tak długie okresy jak na Mazowszu) jest bowiem niezbędny dla realizacji spójnej wizji polityki rozwojowej.

W artykule stawiamy kilka pytań:

- Czy przewaga zamożności Mazowsza nad innymi regionami kraju zwiększała się w ciągu minionych 25 lat? Oczekiwanie takie mogłoby być uzasadnione koncepcjami rozwoju regionalnego podkreślającymi rolę ośrodków metropolitalnych [Scott 1998; Gorzelak, Jałowiecki 2000; Smętkowski 2001; Domański 2008; Adamus 2009]. Warszawa jest zdecydowanie najmocniejszym takim ośrodkiem w Polsce, co mogłoby mieć wpływ na pogłębianie się różnic w stosunku do reszty kraju;
- Czy słabiej rozwiniętym subregionom województwa udało się zmniejszyć różnice w poziomie zamożności w stosunku do innych regionów kraju? Komornicki [2023] głosi tezę o zmniejszających się różnicach międzyregionalnych, ale rosnących różnicach wewnątrzregionalnych poziomu rozwoju w Polsce. Dlatego trendy rozwojowe w słabszych subregionach Mazowsza warto porównywać nie ze średnią krajową albo z subregionem warszawskim, ale z analogicznymi subregionami w innych województwach;
- W jakim stopniu samorządowi Mazowsza udało się zmienić jakość i dostępność najważniejszych usług, za które odpowiadają samorzady regionalne w Polsce?

Jak wynika z powyżej sformułowanych pytań, wprawdzie w centrum naszej uwagi jest Mazowsze, ale opis jego sukcesów i porażek zakłada zastosowanie metody porównawczej. Będziemy przyglądać się zmianom zachodzącym w województwie porównując je z innymi regionami Polski, czasem schodząc także do porównań na niższych poziomach agregacji przestrzennej. W kolejnych częściach artykułu przyjrzymy się najpierw makroekonomicznym wskaźnikom rozwoju gospodarczego, a potem kilku obszarom usług i sektorów gospodarki odgrywających największą wagę w funkcjonowaniu samorządów. Będą to kolejno: zmiany wielkości budżetów samorządowych, środki na rozwój gospodarczy i rozwój infrastruktury komunalnej (w tym informacje o wykorzystaniu funduszy Unii Europejskiej), rozwój transportu publicznego i sieci dróg regionalnych, opieka zdrowotna i kultura. Ramy objętościowe pojedynczego artykułu zmuszają nas

¹ Warto jednak zauważyć, że Marszałek Adam Struzik trzykrotnie wygrywał plebiscyt na najlepszego marszałka województwa organizowany przez Portal Samorządowy <https://www.funduszedlamazowsza.eu/aktualnosci/marszalek-adam-struzik-najlepszy-wsrod-marszalkow-wojewodztw/>

do potraktowania poszczególnych zagadnień w sposób skrótowy, wykorzystujący tylko przykładowe wskaźniki ilustrujące omawiane tezy.

W miarę możliwości staramy się pokazywać zmiany w całym okresie funkcjonowania województwa, a więc w latach 1999–2022, bo dane za rok 2023 nie są jeszcze opublikowane. Dostępność danych zmusza nas czasami do ograniczenia tego horyzontu, np. do okresu 2000–2020, a czasem nawet 2010–2020.

Rozwój gospodarczy

Jest ogólnie znaną prawdą, że Mazowsze jest najlepiej rozwiniętym gospodarczo województwem w Polsce. Równocześnie wiemy jednak, że jest jednym z najbardziej wewnętrznie zróżnicowanych. Zamożność swoją zawdzięcza przede wszystkim Warszawie i jej okolicom, a do pewnego stopnia także podregionowi płockiemu, będącemu siedzibą największego polskiego przedsiębiorstwa – Orlenu S.A. Jednocześnie subregiony radomski czy ostrołęcki różnią się swym poziomem rozwoju bardzo znacznie, znajdując się wśród raczej biedniejszych części kraju. Pojawia się zatem pytanie czy owa różnica między Mazowszem i innymi województwami utrzymuje się czy też zmniejsza lub zwiększa się? Innymi słowy: jak w ciągu minionych 25 lat wyglądała dynamika rozwojowa Mazowsza na tle kraju? A także czy wspomniane wyżej różnice wewnętrzne udało się złagodzić czy też dysproporcje między regionem stołecznym i peryferyjnie położonymi częściami województwa uległy dalszemu zwiększeniu? W niniejszym artykule odpowiadamy na to pytanie posługując się uproszczoną i mającą swoje wady, ale wciąż najpopularniejszą miarą syntetyczną – poziomem produktu krajowego brutto (PKB) w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Zacznijmy od pokazania pozycji Mazowsza na tle całej Unii Europejskiej. Podobnie jak w przypadku całego kraju, zamożność Mazowsza na tle średniej europejskiej systematycznie się powiększa. Jeśli chodzi o dane odnoszące się do całej Polski, to poziom PKB na 1 mieszkańca (wg parytetu siły nabywczej) wzrósł z 48% średniej dla całej Unii Europejskiej w 2000 r. do 63% w 2010 i 80% w 2022 r. W tym samym czasie poziom PKB województwa mazowieckiego wzrósł z 72% średniej unijnej w 2000 r. do 109% w 2005 i 125% w 2021 r. (por. tab. 1). Co ważne, wbrew temu co twierdzą niektórzy krytycy zarzucający zgodne z modelem polaryzacyjno-dyfuzyjnym faworyzowanie rozwoju obszaru metropolitalnego Warszawy kosztem pozostałej części regionu, twierdzenie to dotyczy całego województwa. Dzięki statystycznemu podziałowi na dwa regiony NUTS-2 (stołeczny oraz mazowiecki regionalny) możemy zobaczyć, że PKB w stosunku do średniej dla całej Unii Europejskiej zwiększało się w obu częściach województwa. W regionie stołecznym poziom PKB w 2010 r. wynosił 139% średniej unijnej (a zatem już wtedy był to region o wyższym poziomie rozwoju gospodarczego niż średnia unijna), a według danych z 2021 r. wzrósł do poziomu 166% średniej. Jeśli chodzi o obszar określany jako mazowiecki regionalny poziom PKB wyrażony jako procent średniej unijnej wzrósł w tym samym okresie z 52% do 67%. Już to zestawienie sugeruje nam,

że „zielone Mazowsze”, to bardziej odległe od aglomeracji warszawskiej, rozwijało się nawet szybciej niż Warszawa i jej bezpośrednie okolice.

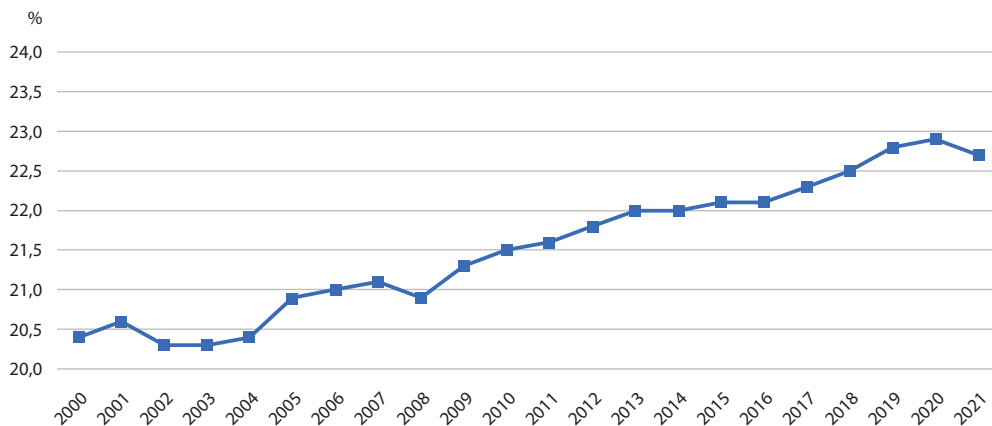
Tabela 1. Produkt krajowy brutto na 1 mieszkańca wg parytetu siły nabywczej jako % średniej dla Unii Europejskiej

Rok	Polska	Woj. mazowieckie	NUTS-2 stołeczny	NUTS-2 „Mazowsze zewnętrzne”
2000	49%	72%	b.d.	b.d.
2004	51%	77%	b.d.	b.d.
2010	63%	99%	139%	52%
2015	69%	101%	151%	59%
2020	76%	125%	167%	65%
2021	77%	125%	166%	67%
2022	79%	b.d.	b.d.	b.d.

Uwaga: nie są jeszcze dostępne dane za rok 2022 w ujęciu regionalnym.

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych EUROSTAT oraz raportów GUS (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/rachunki-regionalne/produkt-krajowy-brutto--rachunki-regionalne-w-2005-r,1,4.html>)

Od czasu reformy regionalnej z 1998 r. Mazowsze wzbogaciło się także na tle innych województw (ryc. 1). W 2000 r. udział Mazowsza w PKB całego kraju wynosił 20,4%, ale w 2022 r. wzrósł do 22,7% (w 2020 r. było to nawet 22,9%). Mazowsze było jednym z pięciu województw, którego udział w PKB Polski wzrósł między rokiem 2000 i 2021, w dodatku był to wzrost najszybszy ze wszystkich regionów kraju (na drugim miejscu w tym zestawieniu znalazło się województwo małopolskie).



Ryc. 1. Udział Mazowsza w PKB Polski

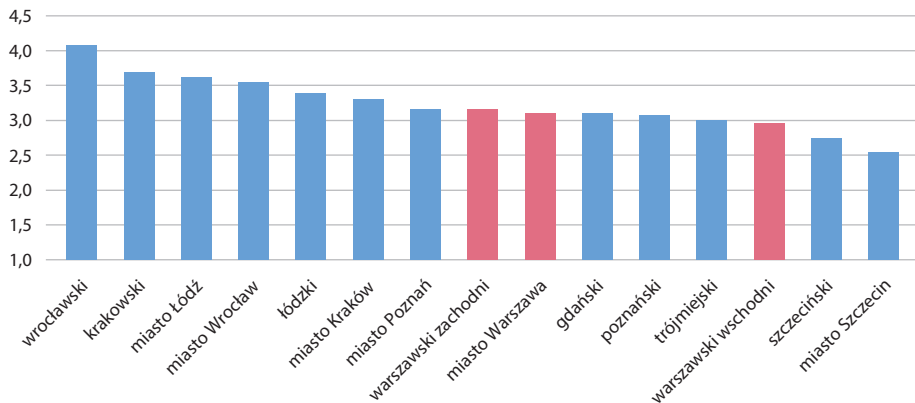
Źródło: obliczenia własne na podstawie danych BDL GUS (www.bdl.stat.gov.pl)

Najciekawsze wydaje się jednak przyjrzenie się zmianom zachodzącym na niższych poziomach agregacji przestrzennej – w regionach NUTS-3, których obecnie mamy w województwie mazowieckim osiem – z czego trzy obejmują obszar metropolitalny Warszawy, a pięć pozostałą część Mazowsza. Szczególnie interesować nas będzie czy poprawiała się pozycja „peryferyjnych” podregionów Mazowsza na tle innych części kraju. Żeby nie porównywać obszarów o całkowicie odmiennej charakterystyce podregiony obszaru metropolitalnego będziemy porównywać z innymi obszarami metropolitalnymi w Polsce, zaś pozostałą część Mazowsza z analogicznymi (niemetropolitalnymi i nie obejmującymi ośrodków wojewódzkich) obszarami innych województw.

Jak widać na rycinie 2, dynamika rozwojowa Warszawy i okolic w okresie 2000–2020 nie odbiegała znacząco od przeciętnej dla pozostałych obszarów metropolitalnych, była nawet nieco niższa od średniej. Natomiast dynamika bardziej peryferyjne położonych części Mazowsza była wyższa od analogicznych podregionów w pozostałych województwach (ryc. 3). Podregiony płocki i siedlecki zanotowały największy wzrost PKB wśród wszystkich podregionów nie obejmujących miast wojewódzkich i obszarów podmiejskich w największych aglomeracjach, a pozostałe podregiony mazowieckie też znajdują się pod względem tego wskaźnika zdecydowanie powyżej średniej krajowej. Potwierdza to tezę o – wprawdzie powolnym – zmniejszaniu luki w poziomie rozwoju regionu stołecznego i „Mazowsza regionalnego”, a także o stopniowej poprawie pozycji subregionów płockiego, ciechanowskiego, ostrołęckiego, siedleckiego i radomskiego na tle analogicznych obszarów innych województw. W 2000 r. podregion płocki zajmował wśród tak wyróżnionych 41 pozametropolitalnych regionów NUTS-3 drugie miejsce pod względem poziomu PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Najuboższy z subregionów Mazowsza – siedlecki – był w tej klasyfikacji na 32 miejscu. Sytuacja w 2020 r. była zdecydowanie odmienna. Podregion płocki awansował na pierwsze miejsce, a siedlecki na jedenaste. Natomiast najslabiej obecnie rozwinięta część Mazowsza – podregion radomski – zajmowała w 2020 r. 19 miejsce wśród 41 regionów NUTS-3, chociaż także wyższe niż w 2000 r., kiedy to zajmowała 24 miejsce.

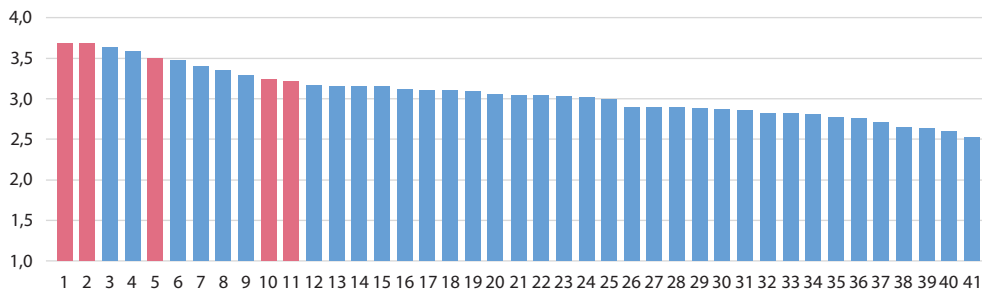
W cenach stałych, a więc z uwzględnieniem inflacji, poziom PKB na 1 mieszkańca wzrósł od roku 2000 do 2020 o od 50% w podregionie warszawskim wschodnim do 86% w podregionie płockim.

Wszystko to upoważnia nas do sformułowania konkluzji o gospodarczym sukcesie Mazowsza w minionych dekadach. Co ważne, ten sukces ma także wymiar względny (w porównaniu z innymi regionami kraju) i nie jest ograniczony do jakiegoś fragmentu Mazowsza (w szczególności do stołecznego obszaru metropolitalnego). Te korzystne zmiany są rzecz jasna wynikiem splotu wielu czynników – położenia i lokalizacji najważniejszych dla polskiej gospodarki przedsiębiorstw, sprawności miejscowego biznesu. Ale nie będzie wielkim ryzykiem stwierdzenie, że udział w tym sukcesie miała też stabilna i sprawna realizacja strategii rozwojowych przez samorząd województwa.



Ryc. 2. Nominalna wartość PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2020 r. w zestawieniu z rokiem 2000 – metropolitalne NUTS-3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (www.bdl.stat.gov.pl)



- | | | | |
|------------------|------------------------|-------------------------------|--------------------------|
| 1. płocki | 11. ciechanowski | 21. suwalski | 31. koszaliński |
| 2. siedlecki | 12. słupski | 22. starogardzki | 32. piliński |
| 3. piotrkowski | 13. grudziądzki | 23. chojnicki | 33. nyski |
| 4. kaliski | 14. koniński | 24. puławski | 34. elcki |
| 5. ostrołęcki | 15. legnicko-głogowski | 25. elbląski | 35. inowrocławski |
| 6. łomżyński | 16. tarnobrzeski | 26. sandomiersko-jędrzejowski | 36. jeleniogórski |
| 7. leszczyński | 17. bialski | 27. tarnowski | 37. chełmsko-zamojski |
| 8. żyrardowski | 18. nowosądecki | 28. włocławski | 38. oświęcimski |
| 9. skierniewicki | 19. świecki | 29. wałbrzyski | 39. szczecińsko-pyrzycki |
| 10. radomski | 20. sieradzki | 30. nowotarski | 40. krośnieński |
| | | | 41. przemyski |

Ryc. 3. Nominalna wartość PKB w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2020 r. w zestawieniu z rokiem 2000 – pozametropolitalne NUTS-3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS (www.bdl.stat.gov.pl)

Poziom zamożności jednostek samorządowych

Można oczekiwać, że omówiony w poprzedniej części poziom rozwoju gospodarczego Mazowsza przekłada się również na zamożność funkcjonujących na jego terenie jednostek samorządowych – zarówno samorządu wojewódzkiego, jak i powiatowych oraz gminnych.

Trzeba jednak pamiętać, że stworzone przez reformę 1998/1999 samorzady wojewódzkie były początkowo stosunkowo słabe pod względem finansowym. Dopiero następujący w kolejnych latach rozwój gospodarczy, a także przekazanie województwom zarządzania bardzo znacznymi funduszami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej (w szczególności Regionalnymi Programami Operacyjnymi) stopniowo zmieniły tę sytuację. Wydatki budżetu samorządu mazowieckiego w pierwszym roku jego funkcjonowania (1999) wyniosły nieco ponad 360 mln złotych. Dopiero w 2004 r. przekroczyły one miliard złotych rocznie, w 2010 r. sięgnęły już 2,5 mld, a w 2022 r. przekroczyły 4,5 mld złotych (por. tab. 2). W kwotach nominalnych wzrost między rokiem 1999 i 2022 był zatem ponad dwunastokrotny, a po wyeliminowaniu wpływu inflacji – ponad sześciokrotny.

Tabela 2. Wydatki budżetu samorządu mazowieckiego

Rok	Wydatki budżetowe (mln złotych)	Rok	Wydatki budżetowe (mln złotych)
1999	367	2015	2 593
2004	1 078	2020	3 318
2010	2 509	2022	4 524

Źródło: sprawozdania z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępne na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Jak wspominaliśmy już wyżej poziom rozwoju województwa jest silnie wewnętrznie zróżnicowany i znajduje to odbicie w zamożności poszczególnych samorządów lokalnych. Dla zilustrowania tego zjawiska posłużymy się wskaźnikiem stosowanym w publikowanych od blisko 20 lat, na łamach pisma samorządowego „Wspólnota”, a będących dziełem autorów niniejszego opracowania w rankingach zamożności jednostek samorządu terytorialnego. Wskaźnik ten obejmuje dochody budżetowe samorządów powiększone o skutki obniżek stawek czy też ulg w podatkach lokalnych, a pomniejszone o otrzymywane dotacje celowe oraz o wpłaty samorządów na rzecz subwencji równoważącej lub regionalnej, czyli tzw. „podatek janosikowy”. Do zagadnienia tych wpłat wrócimy jeszcze w dalszej części artykułu, na razie przyjmijmy w uproszczeniu, że są to wpłaty „nadwyżki dochodów” dokonywane przez najzamożniejsze samorzady. Przyglądając się najnowszemu wynikowi tego rankingu, obejmującym dane odnoszące się do dochodów w 2022 r., zauważamy, że w poszczególnych kategoriach Mazowsze ma swoich przedstawicieli tak na szczytach, jak i blisko końcówki tych zestawień. I tak województwo mazowieckie jest najzamożniejsze

wśród wszystkich samorządów tego poziomu. Wśród 66 miast na prawach powiatu Warszawa zajmuje drugie (za Sopotem), a Płock trzecie miejsce, ale pozostałe główne miasta województwa znajdują się na znacznie dalszych miejscach (Ostrołęka jest jeszcze blisko czołówki – na 14 miejscu, ale Siedlce na 41, a Radom na 44). Wśród 267 miast powiatowych Grodzisk Mazowiecki jest pod względem zamożności na trzecim miejscu, ale Zwoleń zajmuje miejsce 252. Wśród 631 miast małych na 10 miejscu znajdujemy Podkowę Leśną, ale Nowe Miasto nad Pilicą na miejscu 625. Wśród 1513 gmin wiejskich na bardzo wysokim 16 miejscu jest Nadarzyn, ale Zakrzew na miejscu 1425. Jak można się było spodziewać blisko czołówki znajdują się samorzady zlokalizowane w strefie podmiejskiej aglomeracji warszawskiej i niektóre w okolicy Płocka, natomiast wśród samorządów o najniższym poziomie zamożności te znajdujące się w pobliżu Radomia czy też Siedlec.

Opisany powyżej obraz był dość stabilny przez cały okres funkcjonowania województwa mazowieckiego. Na tym tle dość wyjątkowa była jednak pozycja województwa mazowieckiego. Zajmowało ono pierwsze miejsce w zestawieniu zamożności samorządów regionalnych do roku 2007, a potem od 2015. W międzyczasie był jednak okres, w którym województwo mazowieckie zajmowało dalsze miejsca, czasami (w latach 2009–2010) nawet w drugiej połowie zestawienia samorządów wojewódzkich. W jaki sposób można wyjaśnić tę „anomalie”? Rozwiązanie znajduje się w konstrukcji mechanizmu wyrównywania poziomu (subwencji regionalnej), w ramach którego bogatsze samorzady dzielą się częścią swych dochodów z uboższymi jednostkami. Wyliczenie składki na ten tzw. „podatek janosikowy” oparte jest jednak o wielkość dochodów sprzed dwóch lat. W sytuacji dekoniunktury gospodarczej, a zwłaszcza spadku wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych, na którym w dużym stopniu opierają się budżety województw, składka wyliczona na podstawie historycznych danych może być bardzo znaczącym obciążeniem. Dodajmy do tego, że wysokość „podatku” obciążającego dochody powyżej pewnego progu była do 2015 r. ustalona dla województw na bardzo wysokim poziomie, przekraczającym 90%. Z takim właśnie spowolnieniem mieliśmy do czynienia w latach 2009–2010. Składka wyliczana na podstawie dochodów z lat wcześniejszych doprowadziła do zaburzenia rankingu zamożności – Mazowsze będące potencjalnie najbogatszym regionem, po uiszczeniu „podatku janosikowego” spadało niemal na koniec rankingu zamożności województw. Sytuacja ta doprowadziła do skargi władz województwa do Trybunału Konstytucyjnego, który ostatecznie wyrokiem z 4 marca 2014 r. podważył zasady wyliczania składki na subwencję równoważącą nakazując przygotowanie regulacji według wskazówek określonych w uzasadnieniu wyroku. W odpowiedzi Ministerstwo Finansów przygotowało przepisy przejściowe, łagodzące wielkość składek od najzamożniejszych samorządów wojewódzkich, w oczekiwaniu na opracowanie nowych, stałych regulacji. Obowiązkiwanie tych przepisów przejściowych przeciągnęło się do dzisiaj, sytuacja nie jest zatem nadal stabilna, ale ich wprowadzenie przyczyniło się do powrotu Mazowsza na czoło rankingu zamożności.

Warto jednak zauważyć, że samorzady mazowieckie są głównym płatnikiem składek na subwencję równoważącą (w przypadku gmin i powiatów) oraz regionalną (w przypadku samorządów wojewódzkich), dzieląc się tym samym swoją zamożnością z innymi jednostkami samorządowymi na terenie kraju. W 2022 r. na ogólną sumę prawie 3,5 mld złotych wpłaconych przez najbogatsze samorzady, na samorzady mazowieckie przypadło ponad 2,5 mld złotych (prawie 73% wpłat z całego kraju). Samorząd województwa mazowieckiego przekazał ponad 880 mln złotych i był jedynym województwem uiszczającym w ostatnim roku tę opłatę. Jednak największym płatnikiem była Warszawa, która przekazała 1,3 mld złotych. Drugim dużym miastem – płatnikiem „janosikowego” – był Płock (38 mln). Ponad 177 mln złotych wpłaciło także siedem mazowieckich powiatów (najwięcej piaseczyński – 57 i pruszkowski – 39), a ponad 107 mln złotych 24 gminy (najwięcej Nadarzyn – ponad 12 oraz Ożarów Mazowiecki – ponad 11).

Samorząd wojewódzki Mazowsza od początku swego istnienia przekazał w ramach mechanizmu wyrównywania poziomego ponad 10,6 mld złotych, czyli równowartość ponad dwóch rocznych budżetów w ostatnim roku. Przekazana przez Mazowsze kwota stanowiła prawie 96% wpłat dokonanych przez wszystkie samorzady wojewódzkie. Najwyższa roczna wpłata – prawie 940 mln złotych – przypada na rok 2010, a więc jeszcze przed ograniczeniem wielkości wpłat wprowadzonym na mocy wspomnianego wyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Zamożność wypracowana na Mazowszu służy zatem nie tylko rozwojowi infrastruktury i usług publicznych w województwie, ale jest także wsparciem dla funkcjonowania samorządów w innych częściach kraju.

Środki na rozwój regionalny

Najważniejsza część środków na rozwój regionalny Mazowsza pochodziła z funduszy Unii Europejskiej. Dominujące znaczenie miały tu środki w dyspozycji samorządu wojewódzkiego. Patrząc z dzisiejszej perspektywy, fundusze przedakcesyjne – dostępne przed 2004 r. – miały pomijalne znaczenie w wymiarze finansowym, choć miały niebagatelny wpływ na przygotowanie administracji samorządowej do ubiegania się o znacznie większe środki. W latach 2004–2006 realizowany był jeden Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) na terenie całego kraju, ale samorzady regionalne miały znaczną swobodę w wyborze projektów realizowanych na terenie poszczególnych województw. Województwo mazowieckie dostało w ramach ZPORR niemal 300 mln euro. W kolejnych latach województwa miały już swoje własne Regionalne Programy Operacyjne (RPO). Wielkość tych programów dla Mazowsza wynosiła 1,87 mld euro na lata 2007–2013 oraz 2,12 mld euro na lata 2014–2020. Na lata 2021–2027 przygotowany został RPO o wartości 1,6 mld euro. Dodatkowo, od 2020 r. część Mazowsza (poza obszarem aglomeracji stołecznej) została włączona do Programu Operacyjnego Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej 2021–2027, w ramach którego Mazowsze może liczyć na prawie 400 mln euro. Zsumowana wartość wymienionych tu środków na lata 2004–2027 to ponad 6 mld euro. Trzeba przy tym pamiętać,

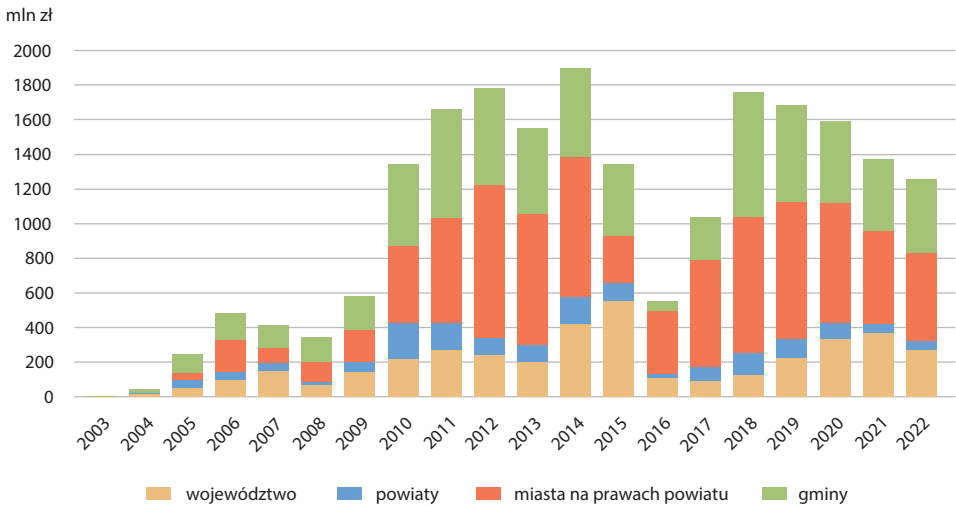
że ze względu na stosunkowo wysoki poziom rozwoju, Mazowsze w kolejnych okresach otrzymywało mniej środków w przeliczeniu na jednego mieszkańca niż inne polskie województwa. Różnica ta pogłębiała się w miarę przekraczania przez Mazowsze kolejnych progów wielkości PKB w stosunku do średniej unijnej – najpierw 75%, a potem 100% wartości przeciętnej dla całej UE.

Oczywiście tylko część środków ze ZPORR i RPO wykorzystywana jest przez samorządy. Pozostała część trafia np. do przedsiębiorstw działających na terenie województwa. W RPO województwa mazowieckiego na lata 2014–2020 przedsiębiorstwa skorzystały z 26,8% oferowanych w ramach RPO środków unijnych (wg podpisanych umów, stan na 1.20.2023), co w porównaniu z innymi regionami jest wysokim udziałem (wyższy udział przedsiębiorstw dotyczył tylko trzech województw, w tym w szczególności RPO Śląskiego – 31,1%, podczas gdy najniższy był w przypadku RPO Świętokrzyskiego 16,1%). Kolejne 4,4% środków z mazowieckiego RPO trafiło od organizacji pozarządowych (w tym przypadku udział ten był niższy niż w innych województwach). Z drugiej strony samorządy mazowieckie mają możliwość korzystania nie tylko ze środków RPO, ale także z programów operacyjnych zarządzanych na poziomie krajowym, np. skierowanych na wspieranie dużych inwestycji w zakresie transportu i ochrony środowiska. W latach 2014–2020, w skali całego kraju, środki otrzymane przez samorządy terytorialne stanowiły ponad 14% dotacji z Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz 33% Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja i Rozwój.

Patrząc od strony wielkości środków pochodzących z dotacji z programów Unii Europejskiej, a wydawanych poprzez budżety samorządów Mazowsza, zauważamy, że w sumie w ciągu minionych 20 lat wielkość tych środków przekroczyła 20,9 mld zł. Największą część tych dotacji (prawie 8,7 mld złotych) otrzymały mazowieckie miasta na prawach powiatu. Bardzo znacznym beneficjentem były także samorządy gminne (6,7 mld złotych, w tym 3,4 mld dla gmin wiejskich). Prawie 4 mld złotych dotacji wydanych zostało przez budżet województwa mazowieckiego, a 1,6 mld przez mazowieckie powiaty.

Jeśli chodzi o czas wykorzystania pieniędzy unijnych to na początku istnienia województwa mazowieckiego były to stosunkowo niewielkie środki z funduszy przedakcyjnych. Jeszcze w 2003 r. wydatki finansowane z tego źródła przekroczyły nieznacznie 4 mln złotych. Ale już rok później, w pierwszym roku przynależności Polski do Unii Europejskiej, były one ponad dziesięciokrotnie większe. W 2009 r. po raz pierwszy suma wydatków samorządowych pochodzących z dotacji unijnych przekroczyła pół mld złotych rocznie, w 2010 r. było to już ponad miliard. Rekordowy jak dotychczas był rok 2014, kiedy roczne wydatki z tego źródła były bliskie 1,9 mld złotych. Zmiany wielkości wydatków pochodzących z dotacji UE odpowiadały rytmowi realizacji programów operacyjnych, ze szczególnym uwzględnieniem mazowieckiego Regionalnego Programu Operacyjnego (ryc. 4). Obecnie samorządy terytorialne oczekują na uruchomienie znaczących środków z RPO na lata 2021–2027. Nietrudno zauważyć, że start tego programu jest znacząco opóźniony, w znacznej mierze z powodów związanych z polityką krajową prowadzoną przez rządy w kadencjach 2015–2023.

W jaki sposób wykorzystywane są dotacje z programów operacyjnych finansowanych z budżetu Unii Europejskiej? Jak widać na rycinie 5 największa część tych środków (ponad połowa) wydawana jest na cele związane z transportem. W ramach tego sektora wyróżniają się zwłaszcza wydatki na lokalny transport zbiorowy (prawie 30% wszystkich dotacji unijnych). Na sumę tę składa się dofinansowanie budowy warszawskiego metra, zakupy taboru autobusowego i tramwajowego w dużych miastach, a także zakupy pociągów dla spółki Koleje Mazowieckie.



Ryc. 4. Dotacje z funduszy UE w wydatkach samorządów woj.mazowieckiego

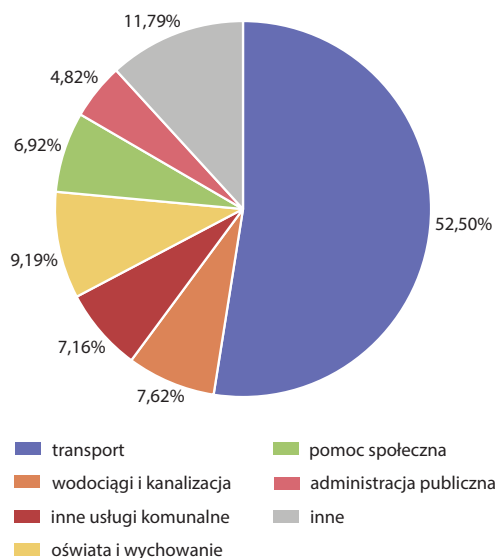
Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Ponad 15% wszystkich uzyskanych funduszy pochłaniają remonty i budowa nowych dróg, przy czym najwięcej środków przypada na drogi wojewódzkie i gminne.

Drugim co do znaczenia sektorem są wydatki na inwestycje związane z szeroko rozumianą gospodarką komunalną (ponad 14% wszystkich dotacji, z czego ponad połowę stanowią inwestycje w wodociągi, kanalizację i oczyszczalnie ścieków). Znaczące są też dotacje pozyskiwane na zadania związane z oświatą i wychowaniem (ponad 8% całości dotacji).

Znamienna jest ewolucja struktury wydatków finansowanych przez dotacje z programów operacyjnych Unii Europejskiej. Jest ona związana z jednej strony z zaspokajaniem potrzeb, powodującym przenoszenie uwagi na inne sektory, a z drugiej ze zmieniającymi się priorytetami w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Przykładem sektora, który stopniowo tracił na znaczeniu są wydatki na wodociągi i kanalizację – w pierwszych latach po akcesji do Unii Europejskiej stanowiły one ponad 15% wszystkich pozyskiwanych dotacji, a w ostatnich latach był to udział ponad dwukrotnie

mniejszy. Z kolei dynamicznie rosną od prawie 10 lat wydatki na ochronę powietrza i klimatu. W pierwszych latach członkostwa w UE stanowiły one mniej niż pół procenta dotacji pozyskiwanych przez mazowieckie samorzady, podczas gdy np. w 2020 r. było to prawie 5% otrzymanych środków.



Ryc. 5. Struktura wydatków z dotacji z funduszy UE w samorządach woj. mazowieckiego

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Ale środki na szeroko rozumiany rozwój regionalny i wsparcie dla społeczności lokalnych to nie tylko dotacje z programów operacyjnych finansowanych z udziałem Unii Europejskiej. Od wielu lat środki dla samorządów gminnych (w mniejszym stopniu także powiatowych) przeznacza także samorząd województwa. W latach 2005–2009 w ramach Samorządowego Instrumentu Wsparcia Rozwoju Mazowsza z budżetu województwa przekazano samorządom lokalnym 602 mln złotych (440 mln dla gmin i 162 mln dla powiatów). Potem ze względu na kłopoty budżetowe województwa system został na kilka lat zawieszony, ale w 2017 r. powrócono do niego. I tak na przykład w 2020 r. istniało kilka instrumentów wsparcia dla samorządów lokalnych finansowanych ze środków budżetu wojewódzkiego. Ponad 20 mln złotych przekazano w ramach Mazowieckiego Instrumentu Aktywizacji Sołectw i Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Infrastruktury Sportowej, a 50 mln złotych w ramach Mazowieckiego Instrumentu Wsparcia Zadań Ważnych dla Równomiernego Rozwoju Województwa (w jego ramach finansowane mogły być inwestycje realizowane przez samorzady o niewystarczającym potencjale infrastruktury technicznej w zakresie dróg, edukacji i kultury). W 2022 r. były

to jeszcze znacznie większe środki – ponad 50 mln złotych w ramach aktywizacji sołectw i rozbudowy infrastruktury sportowej oraz 174 mln złotych na inwestycje sprzyjające równomiernemu rozwojowi Mazowsza.

Na koniec tej części warto podkreślić, że środki wydawane na inwestycje finansowane czy to z dotacji ze środków unijnych lub rządowych, czy z funduszy własnych samorządów lokalnych, czy też przy wsparciu budżetu wojewódzkiego przekładają się na realne zmiany w zakresie dostępu i jakości usług publicznych. Kilka ilustracji, zachodzących od czasu powstania województwa mazowieckiego, zmian w tym zakresie pokazuje tabela 3. I tak na przykład odsetek mazowieckiej ludności wiejskiej korzystającej z kanalizacji sieciowej wzrósł między latami 2002 i 2022 ponad czterokrotnie. W tym samym czasie ponad trzykrotnie wzrósł odsetek ludności wiejskiej zamieszkałej w domach podłączonych do oczyszczalni ścieków. Zmiany dotyczyły nie tylko infrastruktury technicznej, ale także usług społecznych. O prawie 50% wzrósł odsetek dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do przedszkoli.

Tabela 3. Zmiany w zakresie dostępności do infrastruktury technicznej i usług publicznych

	Miasta Mazowsza		Tereny wiejskie na Mazowszu	
	2002	2022	2002	2022
Odsetek mieszkańców korzystających z kanalizacji sieciowej	81,6	91,1	8,0	34,6
Odsetek mieszkańców w domach z podłączeniem do oczyszczalni ścieków	65,3	95,7	7,9	35,9
Odsetek dzieci w wieku 3–6 lat uczęszczających do przedszkola	79,5	114,0(*)	53,8	71,0

(*) – ze względu na dowożenie dzieci z okolicznych gmin liczba uczęszczających do przedszkola przekracza liczbę dzieci zamieszkujących w miastach

Źródło: obliczenia własne na podstawie BDL GUS (www.bdl.stat.gov.pl)

Oczywiście nie znaczy to, że pilne potrzeby cywilizacyjne zostały już wszędzie zaspokojone. Widać to np. w danych dotyczących liczby mieszkańców terenów wiejskich korzystających z kanalizacji czy oczyszczalni. Znaczący jest także fakt, że jeszcze w 2022 r. można było znaleźć 37 gmin wiejskich na Mazowszu, które w ogóle nie posiadały sieci kanalizacyjnej. Potrzeby są zatem w dalszym ciągu olbrzymie, ale postęp dokonany w rozwiązywaniu problemów infrastrukturalnych jest imponujący.

Transport

Wydatki związane z transportem to największa część budżetu województwa mazowieckiego. W 2022 r. pochłonięły one prawie 35% wszystkich wydatków² i miały bardzo duże znaczenie zarówno w wydatkach bieżących (38% całości), jak i majątkowych (29% całości). Na wydatki te składają się w zbliżonych pod względem wielkości częściach koszty związane z budową, remontami i utrzymaniem dróg oraz fundusze przeznaczone na transport zbiorowy. Zanim jednak przejdziemy do tych największych wydatków związanych z transportem, należy przypomnieć, że województwo mazowieckie jest także współwłaścicielem ważnego portu lotniczego Warszawa–Modlin, posiadając obecnie 37,2% jego akcji. W 2022 r. lotnisko obsłużyło ponad 3,1 mln pasażerów, co przekroczyło poziom ruchu w – dotychczas rekordowym – 2019 r., a więc ostatnim przed załamaniem ruchu lotniczego w okresie pandemii COVID-19. Dotychczas dostępne dane wskazują na dalszy wzrost ruchu w 2023 r.³

Wydatki na drogi związane są przede wszystkim z drogami wojewódzkimi, choć w znacznie mniejszym zakresie budżet wojewódzki wspomaga też budowę i utrzymanie dróg powiatowych i gminnych (w 2022 r. na drogi lokalne przypadło prawie 15% wydatków województwa na drogi). Samorząd Województwa, za pośrednictwem Mazowieckiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (MZDW), zarządza siecią złożoną ze 125 dróg wojewódzkich o łącznej długości ponad 2800⁴ km oraz 298 obiektami inżynierskimi, tj. mostami, wiaduktami, kładkami dla pieszych, przejściami podziemnymi itp. Jak wynika z ówczesnej oceny Samorządu Województwa Mazowieckiego, w chwili przejmowania od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w pierwszych latach funkcjonowania samorządu wojewódzkiego tylko 15% dróg znajdowało się w dobrym stanie technicznym. Pod koniec 2016 r. odsetek ten wynosił ponad 50%. Corocznie modernizowanych jest blisko 150 km dróg wojewódzkich.

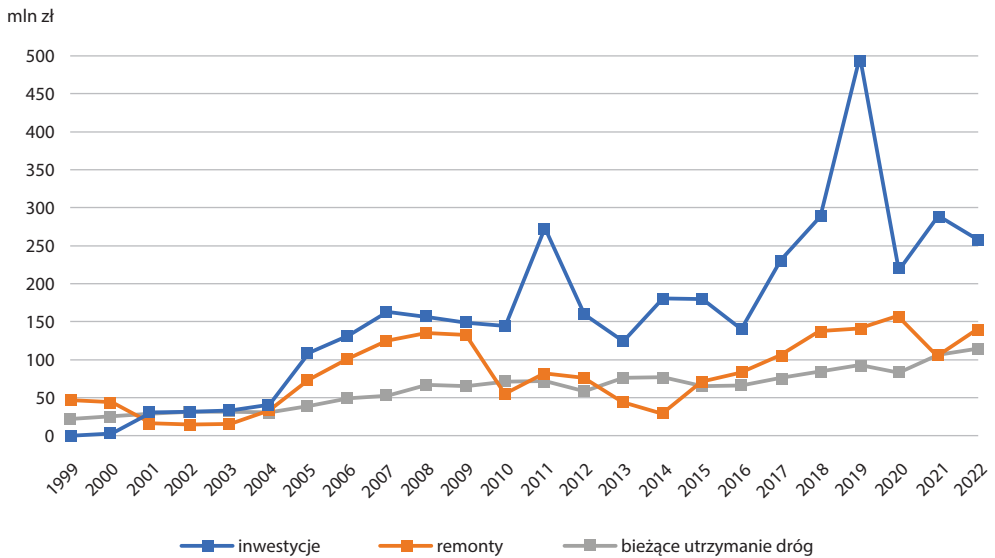
Od początku swej działalności w 1999 r. samorząd Mazowsza przeznaczył na drogi wojewódzkie ok. 7,3 mld złotych, z czego nieco ponad połowa (3,8 mld) przypada na wydatki inwestycyjne. Rycina 6 pokazuje rozkład tych wydatków w całym okresie 1999–2022. Jak widać, wielkość funduszy przeznaczanych na drogi wykazuje tendencję rosnącą. Najwyraźniej widać ją w przypadku wydatków na bieżące utrzymanie dróg. W odniesieniu do wartości nominalnych wzrosły one między rokiem 1999 i 2022 około pięciokrotnie – od nieco ponad 20 mln złotych rocznie w pierwszych latach funkcjonowania województwa do ponad 100 mln rocznie w latach 2021–2022. Licząc

² Obliczenie z pominięciem wpłat Mazowsza na tzw. „podatek janosikowy”.

³ Por. <https://turystyka.rp.pl/lotniska/art38996081-lotnisko-warszawa-modlin-w-lipcu-rekordowaliczba-pasazerow-w-tym-25-milionowy>

⁴ Łączna długość dróg wojewódzkich jest zmienna. W wyniku rozbudowy dróg krajowych i dróg szybkiego ruchu drogi w starym przebiegu uzyskują status drogi wojewódzkiej. Długość dróg wojewódzkich może także ulec zmianie w wyniku ich przebudowy, jeśli dochodzi do zmiany ich przebiegu (np. poprzez budowę obwodnicy miejscowości).

w cenach stałych (po uwzględnieniu inflacji) wzrost w tym okresie był ponad dwukrotny. Natomiast w przypadku wydatków inwestycyjnych i na remonty dróg, ogólna tendencja wzrostowa jest wprawdzie też widoczna, ale trend zmian jest nierównomierny, zależny od tempa rozpoczynania i kończenia największych projektów.



Ryc. 6. Wydatki samorządu województwa mazowieckiego na drogi wojewódzkie

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

W odniesieniu do transportu zbiorowego najważniejszym zadaniem samorządu wojewódzkiego jest utrzymanie regionalnych przewozów kolejowych. W 1999 r. wraz z innymi województwami Mazowsze stało się udziałowcem spółki PKP Przewozy Regionalne. Samorząd województwa mazowieckiego był pierwszym w kraju, który zdecydował się na utworzenie odrębnej spółki pod nazwą Koleje Mazowieckie. Powstała ona w 2004 r. i początkowo samorząd posiadał w niej 51% udziałów (pozostała część należała do spółki Przewozy Regionalne), a od 2008 r. stał się wyłącznym właścicielem tej firmy. W ślad za sukcesem Kolei Mazowieckich na podobny krok zdecydowało się kilka kolejnych województw. Ale Koleje Mazowieckie z około 60 mln przewożonych pasażerów rocznie pozostają zdecydowanie największą spośród spółek samorządowych (kolejne w tym zestawieniu są PKP SKM Trójmiasto z około 40 mln i Koleje Śląskie z ok. 20 mln pasażerów rocznie – dane z 2022 r.⁵). Roczna liczba pasażerów Kolei

⁵ Dane za: *Samorządowe spółki kolejowe kreują jakość sektora kolejowego*, Raport kolejowy, 4, 2023.

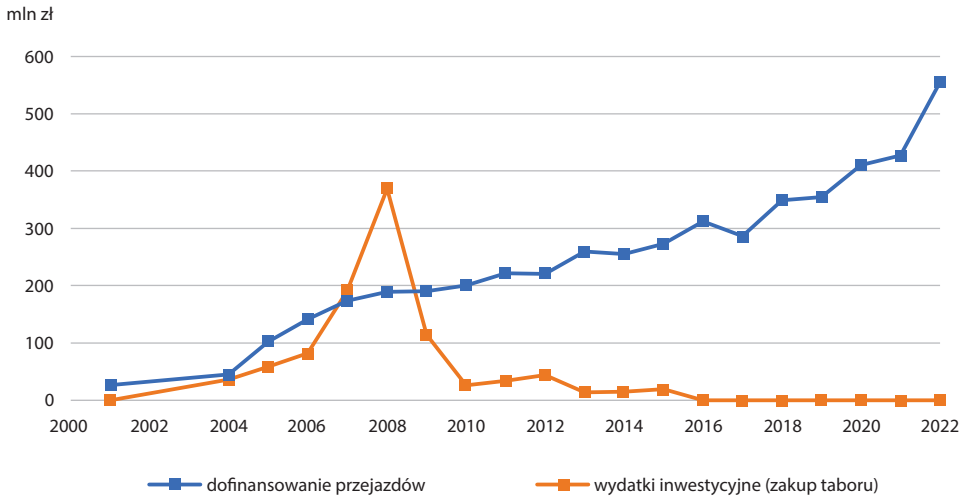
Mazowieckich wzrosła z ok. 40 mln w 2005 r., do prawie 60 mln rocznie w 2013 i od tego czasu utrzymuje się na zbliżonym poziomie. Spółka podejmuje starania o poszerzenie swojej działalności poprzez ponowne uruchamianie zamkniętych odcinków. Najnowszym przykładem takiego działania jest ponowne otwarcie w 2023 r. połączeń relacji Ostrołęka – Chorzele, gdzie codziennie realizowanych jest osiem połączeń w każdą stronę. Spółka obsługuje połączenia pasażerskie za pomocą 235 elektrycznych zespołów trakcyjnych, 14 spalinowych pojazdów szynowych, 59 wagonów piętrowych oraz 13 lokomotyw elektrycznych [Kozubek (red.) 2023].

Samorząd województwa mazowieckiego jest także większościowym udziałowcem (w tej chwili 99,05% udziałów, pozostałe należą do gmin przez które przechodzi WKD) spółki Warszawska Kolej Dojazdowa przewożącej rocznie około 7 mln pasażerów (w 2002 – 6,6 mln) – [por. Kozubek (red.) 2023]. Warto też dodać, że WKD wykazuje się najwyższą z przewoźników kolejowych działających w Polsce punktualnością przewozów na poziomie 99,4% w 2022 r.⁶

Dofinansowania z budżetu samorządowego wymagają przede wszystkim połączenia w odleglejszych od stolicy częściach Mazowsza, w szczególności w relacjach nie przechodzących przez warszawski węzeł kolejowy (a więc np. Siedlce – Łuków, Siedlce – Czeremcha, Tuszcz – Ostrołęka). Przejazdy w bezpośrednim sąsiedztwie i w obrębie obszaru metropolitalnego Warszawy, ze względu na znaczne wpływy ze sprzedaży biletów związane m.in. z dojazdami do pracy i szkół, są niemal samofinansujące się – wpływy z biletów pokrywają lub prawie pokrywają koszty spółki. Wielkość dofinansowania z budżetu systematycznie rośnie (ryc. 7). W 2001 r. wynosiła zaledwie 26 mln złotych, od 2005 r. przekracza 100 mln, od 2010 – 200 mln rocznie, a w 2022 r. było to już ponad 550 mln. Od momentu powstania samorząd mazowiecki przekazał na wsparcie regionalnych przewozów kolejowych około 5 mld złotych.

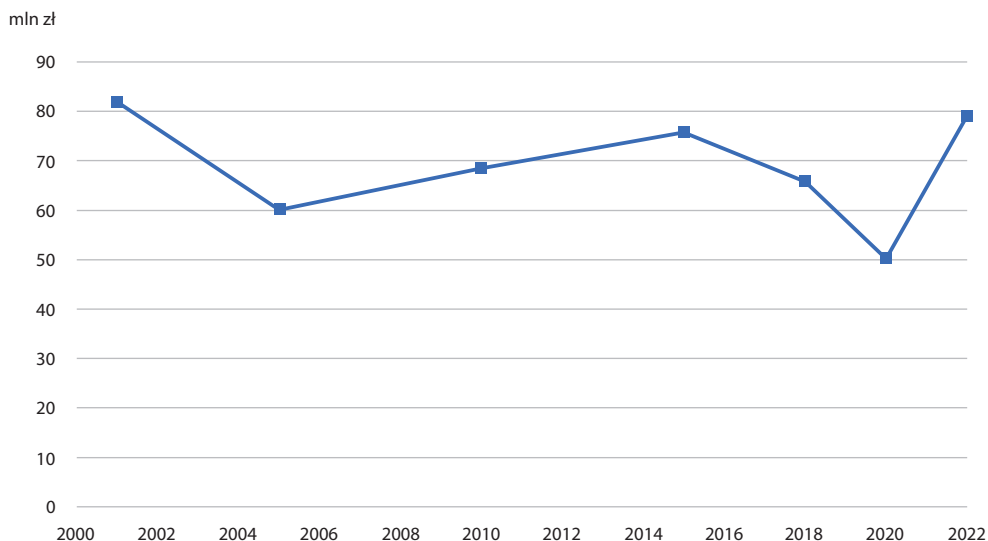
Rozważając wydatki inwestycyjne, związane z zakupem taboru – utrzymanie infrastruktury kolejowej należy bowiem do niezależnej od samorządu spółki Polskie Linie Kolejowe – były one zmienne w czasie, a od kilku lat (od 2016 r.) pozycja taka nie pojawia się w wydatkach budżetu wojewódzkiego. Nie oznacza to zaprzestania nowych zakupów, ale wynika z faktu, że ciężar kosztów związanych z nowym taborem przejęła na siebie bezpośrednio spółka, bez pośrednictwa budżetu samorządowego.

⁶ Jako przewóz punktualny Urząd Transportu Kolejowego uważa opóźnienie mniejsze niż 6 min.



Ryc. 7. Wydatki samorządu województwa mazowieckiego na regionalne przewozy kolejowe
 Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Funkcjonowanie spółek kolejowych (Koleje Mazowieckie oraz WKD) można postrze- gać jako sukces samorządu Mazowsza, na którym z czasem wzorowały się niektóre inne województwa. Natomiast jako porażkę można traktować stan regionalnego trans- portu autobusowego. Województwo mazowieckie nie jest pod tym względem wyjąt- kiem, dostępność transportu autobusowego pogarsza się od lat w niemal całej Polsce [Komornicki, Rosik 2022]. Nie zmienia to jednak faktu, że walka z wykluczeniem komu- nikacyjnym jest jak na razie na Mazowszu nieudana i pozostaje jednym z głównych wyzwań na przyszłość. Jak widać na rycinie 8 środki przeznaczone przez mazowiecki budżet na wsparcie komunikacji autobusowej są znaczące, ale też są niewielkim ułamkiem kwot przeznaczanych na transport kolejowy. Nie widać również tendencji wzrostowej tych wydatków. Jak wynika z danych przedstawionych w strategii rozwoju województwa z 2022 r. [Puk (red.) 2022], między 2015 i 2019 rokiem liczba pasażerów autobusowych na Mazowszu spadła o 30%. W podobnym okresie (2014–2019) liczba linii autobusowych spadła o 59%, a długość linii o 63%. Były to spadki większe niż przeciętnie w kraju. Można oczywiście tłumaczyć, że komunikacja autobusowa w żad- nym z polskich województw nie jest traktowana jako podstawowe zadanie, za które odpowiadają władze regionalne. Nie ulega również wątpliwości, że sytuację utrudniają kłopoty związane z kondycją finansową budżetów wojewódzkich. Ale równocześnie trzeba przyznać, że trudno mówić o harmonijnym, zrównoważonym rozwoju regio- nalnym bez skutecznego przeciwdziałania zapaści zbiorowego transportu drogowego.



Ryc. 8. Wydatki samorządu województwa mazowieckiego na pasażerskie przewozy autobusowe

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Ochrona zdrowia

Kolejną bardzo ważną pozycją w budżecie województwa mazowieckiego jest ochrona zdrowia. W tym przypadku ogromna część kosztów bieżących jest ponoszona przez Narodowy Fundusz Zdrowia poprzez kontrakty zawierane z placówkami medycznymi. Samorząd wojewódzki pozostaje jednak organem założycielskim dla znacznej części placówek, przede wszystkim szpitali, odpowiada za ich organizację, ponosi także znaczne nakłady na inwestycje w tych placówkach⁷. Tę dominację wydatków majątkowych w strukturze funduszy przeznaczanych przez budżet województwa na ochronę zdrowia widać także w tabeli 4. W niektórych latach wydatki te stanowią nawet ponad połowę wszystkich inwestycji realizowanych przez województwo. Zdecydowana większość tych inwestycji wiąże się z rozdziałem 85 111 klasyfikacji budżetowej – szpitale ogólne.

Dane w tabeli 4 pokazują także, że wielkość wydatków majątkowych na ochronę zdrowia systematycznie rosła. W tabeli można zauważyć dwa wyjątkowe, w aspekcie finansowania służby zdrowia, lata. Pierwszy z nich to rok 2010 – moment rekordowego obciążenia budżetu województwa składkami tzw. „janosikowego” na system wyrównywania

⁷ Samorząd województwa mazowieckiego zarządza 25 jednostkami służby zdrowia, w tym szpitalami klinicznymi i wieloprofilowymi (<https://bip.mazovia.pl/survey/register/list/id.20>)

poziomego sytuacji finansowej samorządów w Polsce. Przypomnijmy, że w tym roku Mazowsze musiało wpłacić na fundusz wyrównawczy ponad 900 mln złotych, a na skutek – opisywanych już wcześniej w niniejszym artykule – szczególnych okoliczności w tym okresie, wpłata ta spowodowała bardzo trudne do opanowania napięcia w budżecie województwa. Konieczność daleko idących oszczędności spowodowała, że w roku tym wydatki na ochronę zdrowia, zarówno bieżące jak i majątkowe, były wyjątkowo niskie. Drugim takim szczególnym rokiem był 2020, czyli pierwszy rok pandemii COVID-19. Samorząd województwa zdecydował się wtedy na wyjątkową skalę wsparcia wydatków bieżących służb medycznych, przekazując m.in. 196 mln złotych na funkcjonowanie szpitali ogólnych i 21 mln złotych na ratownictwo medyczne.

Tabela 4. Wydatki budżetowe województwa mazowieckiego na ochronę zdrowia

Rok	Wydatki (mln złotych)			Wydatki jako % wydatków budżetowych (bez składek na „janosikowe”)		
	ogółem	bieżące	majątkowe	ogółem	bieżące	majątkowe
2001	132,6	31,5	101,1	22,9	7,8	57,5
2005	254,7	107,2	147,5	18,4	14,2	23,4
2010	141,1	19,7	121,4	9,0	1,9	22,9
2015	331,2	135,5	195,7	14,6	10,4	19,1
2020	605,4	291,3	314,1	22,2	14,9	40,5
2022	746,9	29,3	717,6	20,5	1,2	60,2

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Kultura

Trzecim, pod względem wielkości wydatków, sektorem w budżecie województwa mazowieckiego jest kultura. W większości lat budżetowych fundusze na ten dział pochłaniają powyżej 10% całości wydatków (tab. 5). W odróżnieniu od poprzednio omawianego sektora – ochrony zdrowia – w przypadku kultury zdecydowana większość wydatków wiąże się z działalnością bieżącą, choć w ostatnich latach wydatki na inwestycje związane z tym sektorem też były znaczące, przekraczały 50 mln złotych rocznie.

Jak widać w tabeli 5, wydatki na kulturę systematycznie rosły od chwili przeprowadzenia reformy tworzącej samorządy wojewódzkie. W wartościach nominalnych wydatki między latami 2001 i 2022 wzrosły niemal pięciokrotnie, a w cenach stałych (po uwzględnieniu inflacji) ponad dwukrotnie. Głównymi pozycjami w wydatkach na kulturę finansowaną przez budżet samorządu wojewódzkiego są muzea i teatry (w 2022 r. odpowiednio 5,8% i 2,1% całego budżetu).

Tabela 5. Wydatki budżetowe województwa mazowieckiego na kulturę

Rok	Wydatki (mln złotych)			Wydatki jako % wydatków budżetowych (bez składek na „janosikowe”)		
	ogółem	bieżące	majątkowe	ogółem	bieżące	majątkowe
2001	79,5	78,6	0,8	13,7	19,5	0,5
2005	141,6	116,2	25,4	10,2	15,4	4,0
2010	164,7	129,7	35,0	10,5	12,5	6,6
2015	180,9	131,3	49,6	7,8	10,1	4,8
2020	322,6	248,3	74,2	11,8	12,7	9,6
2022	395,4	328,6	66,8	10,5	13,4	5,6

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego (dostępnych na www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe)

Wydatki na kulturę zajmują także poczesne miejsce w Regionalnych Programach Operacyjnych realizowanych przez ostatnich kilkanaście lat przez województwo mazowieckie. Co ciekawe, w RPO 2007–2013 całość wydatków inwestycji na kulturę odnosiła się do projektów realizowanych poza Warszawą. Podobnie było w przypadku RPO 2014–2020 – inwestycje w kulturę zlokalizowane w Warszawie stanowiły tylko jedną czwartą wszystkich finansowanych przez program operacyjny. Jest to wyraźny kontrast w stosunku do wydatków z centralnie zarządzanych programów operacyjnych – w szczególności Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko – który również finansował sporo inwestycji w sektorze kultury na Mazowszu, ale ich zdecydowana większość zlokalizowana była w stolicy.

Największą z inwestycji w zakresie kultury, wspieranych przez RPO 2007–2013, był projekt zatytułowany „Matecznik Mazowsze – centrum folklorystyczne”, którego beneficjentem był utrzymywany przez województwo Państwowy Zespół Ludowy Pieśni i Tańca „Mazowsze” im. Tadeusza Sygietyńskiego. Wartość dotacji z funduszy Unii Europejskiej udzielonej temu projektowi wynosiła 25 mln złotych.

Kluczowe wydarzenia w najnowszej historii mazowieckiego samorządu

Omówione w poprzednich częściach niniejszego artykułu zadania nie wyczerpują rzecz jasna wszystkich pól aktywności samorządu województwa mazowieckiego. Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania skupiliśmy się na zadaniach, które są najważniejsze w funkcjonowaniu samorządu wojewódzkiego (rozwój regionalny) albo tych, które pochłaniają największą część środków budżetowych.

W trakcie 25-letniego funkcjonowania samorządu Mazowsza miało miejsce kilka wydarzeń, które można określić jako fundamentalne dla perspektyw rozwojowych regionu. Sądzymy, że można do nich zaliczyć:

- Wspomniane już wyżej powołanie spółki Koleje Mazowieckie w 2004 r. Wprawdzie wydarzenie to odnosi się do tylko jednego z zadań województwa, ale chodzi tu o zadanie pochłaniające największą część wydatków budżetowych i mające kluczowe znaczenie dla rozwoju regionu. Przewozy kolejowe to chyba to zadanie samorządu wojewódzkiego, z którym styka się najwięcej mieszkańców. Warty podkreślenia jest też pionierski charakter omawianej tu decyzji. Koleje Mazowieckie stały się potem modelem i punktem odniesienia dla polityki w zakresie regionalnych przewozów kolejowych dla wielu innych województw.
- Rozpoczęcie realizacji Mazowieckiego Regionalnego Programu Operacyjnego w 2007 r. Na przypomnienie zasługuje fakt, że początkowo stworzenie odrębnych programów operacyjnych dla każdego województwa i przekazanie znacznych kompetencji samorządom w zakresie tworzenia i zarządzania tymi programami nie było wcale oczywistością. Polska jest jedynym z krajów przystępujących do Unii Europejskiej w 2004 r. lub później, który zdecydował się na takie zdecentralizowane rozwiązanie. Alternatywą było prowadzenie jednego Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, albo stworzenie RPO o zasięgu niekoniecznie pokrywającym się z terytorium poszczególnych województw i przekazanie znacznie szerszych kompetencji w jego zarządzaniu administracji rządowej. Ostatecznie przyjęte rozwiązanie było w znacznym stopniu zasługą skutecznego lobbingu działaczy samorządowych. Najpierw upierali się oni by podział na jednostki statystyczne NUTS-2 pokrywał się z podziałem administracyjnym kraju, a następnie zabiegali o jak najszersze uprawnienia władz samorządów wojewódzkich w zakresie kierowania RPO.
- Wygranie sprawy dotyczącej zasad wyrównywania poziomego poprzez subwencję regionalną (tzw. „podatek janosikowy”) przed Trybunałem Konstytucyjnym w 2014 r. Jak to już było wspomniane sprawa toczyła się w wyniku skargi złożonej przez samorząd województwa mazowieckiego. Wyrok Trybunału zakwestionował kilka rozwiązań w obowiązującej wówczas ustawie. W wyniku tego rozstrzygnięcia obciążenie wpłatami dokonywanymi przez Mazowsze w znaczącym stopniu się zmniejszyło. Wprawdzie do dziś nie przyjęto nowych rozwiązań ustawowych, ale obowiązujące cały czas przepisy tymczasowe pozwoliły na zachowanie płynności finansowej, zwłaszcza w trudnych okresach spowolnienia rozwoju gospodarczego.
- Obrona integralności województwa. Od wielu lat co jakiś czas powracają – lansowane zwłaszcza przez polityków związanych z PiS – pomysły podziału województwa na stołeczne i pozostałą część Mazowsza. Najczęściej przytaczane są dwa argumenty za taką zmianą. Pierwszym jest utrzymanie wsparcia z funduszy unijnych dla słabiej rozwiniętych części województwa, podczas gdy Warszawa i jej okolice zawyżają średnie wskaźniki dla regionu, co miałyby rzekomo grozić odcięciem wsparcia dla całego Mazowsza. Drugi argument wiąże się z zarzutem o faworyzowanie obszaru metropolitalnego Warszawy w decyzjach (np. inwestycyjnych) władz województwa i obiecywaną perspektywą przyspieszenia rozwoju miast, które po podziale

zyskałyby status miast wojewódzkich (przy czym nie zostało nigdy jasno określone, które by to miały być miasta; w grę wchodzi zapewne Radom, Płock i Siedlce). Władze województwa przy wsparciu ekspertów sprzeciwiały się tym pomysłom podziału, wskazując na jego potencjalnie niekorzystne skutki. Po pierwsze, przekonująco wykazano, że zewnętrzna część Mazowsza nie dysponowałaby wystarczającymi środkami na podtrzymanie dotychczasowego poziomu usług świadczonych przez województwo (np. dopłat do przewozów kolejowych). A zatem wbrew obietnicom i intencjom inicjatorów takiej zmiany to słabiej rozwinięte części regionu najwięcej straciłyby na podziale [Swianiewicz 2016]. Po drugie, niedawne badania przekonująco dowodzą, że ewentualne zdobycie statusu miasta wojewódzkiego miałyby zapewne dużo mniejszy wpływ na rozwój takiej nowej stolicy niż to obiecują inicjatorzy ewentualnego podziału [Kurniewicz, Swianiewicz, Łukomska 2023]. Po trzecie, tezę o nieuniknionej utracie wsparcia z funduszy unijnych na skutek „nadmiernego” rozwoju obszaru metropolitalnego Warszawy można również sfalsyfikować, o czym będzie jeszcze mowa w następnym punkcie. Trudno powiedzieć, który z argumentów był najskuteczniejszy, ale wizję podziału województwa udało się władzom samorządowym odsunąć.

- W wyniku wieloletnich zabiegów władz województwa, a zwłaszcza osobiście marszałka Adama Struzika, na początku 2018 r. doszło do zaaprobowanego przez Komisję Europejską statystycznego podziału Mazowsza na dwa odrębne regiony NUTS-2. W ten sposób, zachowując jedność województwa i jednolitość polityk rozwojowych na jego terenie, oddzielono statystycznie zamożny obszar metropolitalny Warszawy od pozostałej, znacznie słabiej rozwiniętej części Mazowsza. Warto przypomnieć, że początkowo wielu komentatorów (w tym autorzy niniejszego opracowania) byli sceptyczni wobec tych zabiegów, nie dając wiary, że Komisja Europejska wyrazi zgodę na taką zmianę. Jednak zabiegi w tej sprawie okazały się skuteczne, a w ich wyniku uzyskano to, co zwolennicy próby reformy opisywanej w poprzednim punkcie chcieli uzyskać za pomocą podziału województwa na dwie odrębne jednostki administracyjne. Region NUTS-2 obejmujący „zewnętrzne Mazowsze” ma nadal parametry rozwojowe umożliwiające dostęp do unijnych środków na rozwój regionalny. Dodatkowo, udało się doprowadzić do włączenia części Mazowsza do finansowania poprzez Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej.

Przeprowadzone analizy pozwalają pozytywnie odpowiedzieć na wszystkie trzy pytania postawione na wstępie niniejszego artykułu. Pozycja Mazowsza jako wiodącego pod względem poziomu rozwoju gospodarczego regionu w kraju umocniła się. Zdecydowanie poprawiła się także w stosunku do regionów w innych krajach europejskich. Województwo mazowieckie pozostaje bardzo mocno zróżnicowane wewnątrz, ale silny impuls rozwojowy pojawił się także w słabiej rozwiniętych częściach regionu. W minionych 25 latach zaszło wiele zmian podnoszących jakość i dostępność usług publicznych, za które odpowiadają samorządy regionalne. Najłatwiej być może wskazać tu na regionalny transport kolejowy (obsługiwany przez wojewódzką spółkę Koleje

Mazowieckie), który systematycznie modernizuje swój tabor, uruchamia nowe połączenia (np. ostatnio Ostrołęka – Chorzele) i zwiększa liczbę przewożonych pasażerów.

Przedstawione w niniejszym artykule dane bez wątpienia potwierdzają zatem tezę o znaczących sukcesach i postępie rozwojowym jakie były udziałem Mazowsza od momentu powstania samorządu wojewódzkiego 25 lat temu. Z jednej strony można twierdzić, że sukcesy te nie są czymś nadzwyczajnym, bo był to okres rozwoju całego kraju, a reforma samorządowa jest – mimo pewnych zastrzeżeń o charakterze szczegółowym – powszechnie postrzegana jako jedno z bardziej udanych przedsięwzięć okresu polskiej transformacji. Ponadto samorządowi mazowieckiemu sprzyjało posiadanie na swoim terenie aglomeracji warszawskiej, najbardziej dynamicznego ośrodka gospodarczego w Polsce. Ale z drugiej strony ta obecność stolicy bywała też kłopotem, ze względu na szczególne zainteresowanie regionem polityków poziomu centralnego. Żadne inne województwo nie musiało się mierzyć z wyzwaniem w postaci silnego zagrożenia swojej egzystencji przez próby podziału swojego terytorium. Mazowsze było także jedynym regionem, który musiał stawić czoła perspektywie utraty środków z programów Unii Europejskiej ze względu na przekroczenie granicznych wartości rozwoju gospodarczego. Było także jedynym, który skutecznie zabiegał o korzystny dla siebie wyrok Trybunału Konstytucyjnego. Wszystkie wymienione tu wyzwania – jak pisaliśmy wyżej – zostały, przynajmniej jak na razie, skutecznie rozwiązane przez władze samorządowe.

Literatura

- Adamus W., 2009, *Wpływ metropolii na rozwój społeczno-gospodarczy regionu (podejście metodologiczne)* [w:] Z. Makiela (red.), *Potencjalne metropolie ze szczególnym uwzględnieniem Polski Wschodniej*, Studia KPZK PAN, t. 125, Warszawa, s. 63–91.
- Domański B., 2008, *Rozwój polskich metropolii a regiony peryferyjne. Bezpowrotna separacja czy współzależność rozwoju?* [w:] T. Marszał (red.), *Rola polskich aglomeracji wobec wyzwań Strategii Lizbońskiej*, Studia KPZK PAN, t. 120, Warszawa, s. 135–143.
- Gorzela G., Jałowicki B., 2000, *Konkurencyjność regionów*, Studia Regionalne i Lokalne, 1, 1, s. 7–24.
- Komornicki T., 2023, *Mocniejsze regiony – lepsza odpowiedź na wyzwania przyszłości* [w:] J. Szomburg i in. (red.), *Regiony motorem drugiej fali modernizacji Polski?*, Pomorski Thinkletter, 2, 13, s. 86–92.
- Komornicki T., Rosik, P., 2022, *Metody ewaluacji efektów przestrzennych inwestycji transportowych*, Studia KPZK PAN, t. 17/209, Warszawa.
- Kozubek E. (red.), 2023, *Raport o stanie województwa mazowieckiego za rok 2022*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.
- Kurniewicz A., Swianiewicz P., Łukomska J., 2023, *Wpływ statusu stolicy wojewódzkiej na rozwój miast – przypadek reform 1975 i 1999 w Polsce*, Studia Regionalne i Lokalne, 1, s. 23–42.

Puk M., (red.), 2022, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej województwa mazowieckiego*, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa.

Putnam R., Leonardi R., Nanetti F., 1992, *Making democracy work*, Princeton University Press (polskie wydanie z 1995: *Demokracja w działaniu*, Znak, Kraków).

Samorządowe spółki kolejowe kreują jakość sektora kolejowego, 2023, Raport Kolejowy, 4, s. 20–25.

Scott A.J., 1998, *Regions and The World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford.

Smętkowski M., 2001, *Nowe relacje między metropolią i regionem w gospodarce informacyjnej*, Studia Regionalne i Lokalne, 4, 7, s. 83–101.

Swianiewicz P., 2016, *Potencjalne skutki wydzielenia Warszawy z województwa mazowieckiego*, Samorząd Terytorialny, 7–8, s. 84–95.

Najważniejsze źródła wykorzystanych danych:

Ministerstwo Finansów, sprawozdania z wykonania budżetów JST (<https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdania-budzetowe>)

Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego (<https://bdl.stat.gov.pl/bdl/start>)

Eurostat (<https://ec.europa.eu/eurostat>)

Strona BIP Województwa mazowieckiego (<https://bip.mazovia.pl/>)

Mazovia – the 25th anniversary review

ABSTRACT

The article provides a summary of 25 years of activity of the self-government of the Mazowieckie Voivodeship, focusing on changes in the level of development at the regional and sub-regional levels, as well as trends in public services provided by local government institutions. The service sectors associated with the largest budget expenditures were selected for discussion, namely transportation (both in terms of maintenance and construction of provincial roads and regional public transport), healthcare and culture. The article also highlights changes in the level of technical and social infrastructure in the region, as well as the use of European Funds by local governments in Mazovia, as an important factor stimulating development. The conducted analyses confirm the thesis of Mazovia's strengthening position as a leading centre of development in the country, both at the regional and sub-regional levels.

Key words: local government, regional development, public services, Mazovia

Paweł Swianiewicz, *prof. dr hab. / Full Professor*

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu / Wrocław University of Environmental and Life Sciences


e-mail: pawel.swianiewicz@upwr.edu.pl

 0000-0002-1890-6738

Julita Łukomska, *dr / PhD*

Uniwersytet Warszawski / University of Warsaw

e-mail: j.lukomska@uw.edu.pl

 0000-0003-3796-7314



**MAZOWIECKIE BIURO
PLANOWANIA REGIONALNEGO
W WARSZAWIE** ©



cytacja:

Swianiewicz P., Łukomska J., 2024, MAZOWSZE – Bilans 25-lecia, MAZOWSZE Studia Regionalne, 48, Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego w Warszawie, Warszawa, s. 65–89, <https://www.doi.org/10.21858/msr.48.03>
