

20 lat Polski w Unii Europejskiej

Doświadczenia i wyzwania

**Księga jubileuszowa
Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej**

**pod redakcją Ewy Szostak,
Bernadety Baran i Łukasza Olipry**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2024

Recenzja naukowa

dr hab. Ireneusz Jaźwiński, prof. US

Redakcja wydawnicza

Agnieszka Flasińska

Korekta

Barbara Łopusiewicz

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Małgorzata Myszkowska

Projekt okładki

Beata Dębska

Na okładce wykorzystano zdjęcie z zasobów Adobe Stock

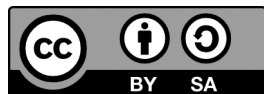
Fotografie w rozdziale „Bardzo osobisty przyczynek do biografii, nie tylko naukowej” pochodzą z archiwum rodziny Jubilatki.

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2024

Nota copyright obowiązuje do 31 maja 2025.

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawcy

Od 1 czerwca 2025 publikacja dostępna na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-
Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji
na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>



ISBN 978-83-67899-83-3 (dla wersji papierowej)

ISBN 978-83-67899-84-0 (dla wersji elektronicznej)

DOI: 10.15611/2024.84.0

Cytuj jako: Szostak, E., Baran, B. i Olipra, Ł. (red.). (2024). *20 lat Polski w Unii Europejskiej. Doświadczenia i wyzwania. Księga jubileuszowa Profesor Ewy Pancer-Cybulskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

RELACJE FISKALNE PAŃSTWO–SAMORZĄD REGIONALNY A PROBLEM DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH MIĘDZY REGIONAMI

Leszek Patrzalek

4.1. Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące szeroko rozumianych nierówności w ekonomii są przedmiotem coraz większego zainteresowania (Piketty, 2005), m.in. ze względu na to, że współcześnie osiągają taki poziom, w którym stają się nieefektywne, hamują wzrost, osłabiają gospodarkę. Odniesienie pojęcia nierówności społecznych do zjawisk finansowych zazwyczaj jest rozpatrywane w kontekście zróżnicowania dochodów gospodarstw domowych i realizacji redystrybucyjnej funkcji finansów publicznych koncentrującej się na zastosowaniu podatkowych i wydatkowych instrumentów fiskalnych w celu zmiany poziomu dochodu pozostającego do dyspozycji gospodarstw domowych (Walasik, 2008, s. 7). Tymczasem nie mniej ważnym obszarem rozpatrywania problematyki nierówności w kontekście zjawisk finansowych jest badanie nierówności fiskalnych będących konsekwencją dokonanego w państwie pionowego podziału dochodów i zadań publicznych pomiędzy poszczególne szczeble władzy, w tym samorządy regionalne.

W związku z narastającymi dysproporcjami rozwojowymi między regionami, przejawiającymi się w zróżnicowanym dostępie jednostek oraz grup społecznych do takich dóbr, jak praca i dochód, efektywna służba zdrowia, edukacja, infrastruktura komunalna czy kultura, rodzą się pytania o granice decentralizacji fiskalnej oraz rolę i funkcje, z jednej strony, administracji rządowej, a z drugiej – samorządowych władz regionalnych w niwelowaniu tych dysproporcji. Problemy związane z odpowiedziami na te pytania są przedmiotem rozważań podjętych w niniejszym opracowaniu¹.

¹ Problematyka ta przedstawiona została obszerniej w monografii (Patrzalek, 2019).

W teorii finansów publicznych wyodrębnia się współcześnie coraz wyraźniej nurt zajmujący się strukturą wertykalną sektora finansów publicznych. W ramach tego nurtu poszukuje się rozwiązań związanych z ustaleniem optymalnego stopnia decentralizacji sektora publicznego i wykazaniem, które funkcje i instrumenty powinny być w kompetencji centralnej administracji rządowej, a które powierzyć zdecentralizowanym samorządom terytorialnym. Punktem wyjścia w pracach badaczy poszukujących optymalnego podziału kompetencji pomiędzy państwo a samorząd terytorialny są tezy głoszone przez Musgrave'a (1959). Analizując korzyści i zagrożenia związane z przekazywaniem jednostkom samorządu terytorialnego funkcji związanych z alokacją i redystrybucją środków publicznych, stwierdza on, że polityka alokacji środków publicznych powinna być możliwa do realizacji przez władze lokalne w zależności od zgłoszonych preferencji członków społeczności lokalnych. Argumenty za powierzeniem funkcji alokacyjnej jednostkom samorządu terytorialnego były przedstawiane i rozwijane w kolejnych latach przez autorów badających procesy decentralizacji, a kluczową kwestią ich rozważań pozostaje znalezienie odpowiedzi na pytanie o to, które funkcje i instrumenty sektora publicznego powinny być scentralizowane, a które należy powierzyć zdecentralizowanym samorządom terytorialnym (Martin-Vazquez i Timofeev, 2009, s. 3). W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie autorzy badający procesy decentralizacji w dalszym ciągu zajmują się problemem form i zakresu przekazywania z poziomu centralnego na szczebel samorządu regionalnego z uwzględnieniem efektywności sektora publicznego (Oates, 1999).

Samorząd regionalny, mając na względzie nie tylko efektywność funkcjonowania sektora finansów publicznych, lecz także konieczność respektowania takich wartości, jak partycypacja obywatelska i demokracja, przejmując zadania związane z realizacją polityki regionalnej, w ramach której oddziałuje na rynki pracy, wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, zapewnia sprzyjające warunki rozwoju przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, podejmuje inwestycje publiczne w sferze infrastruktury. W relacjach fiskalnych państwo–samorząd regionalny zachodzi zatem potrzeba modyfikacji w związku z tym, że polityka regionalna rządu centralnego nie zawsze jest skuteczna wobec przestrzennego zróżnicowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego. W obszarze polityki regionalnej wynikającej z makroekonomicznych celów polityki gospodarczej często bowiem dokonuje się przesunięcia środków publicznych z regionów bogatych do biednych, niezależnie od racjonalnych przesłanek ekonomicznych. W warunkach oddziaływania administracji rządowej na rozwój poprzez rozbudowane instrumenty różnych dziedzin polityki gospodarczej (oprócz polityki fiskalnej, monetarnej także poprzez politykę zatrudnienia, innowacyjną, przemysłową), interwencja w przestrzeń społeczno-ekonomiczną

może oznaczać zniekształcenie rynkowych warunków gospodarowania. Z tego powodu większe angażowanie się administracji rządowej w sferę rozwoju regionalnego może powodować nieefektywne wydatkowanie ograniczonych zasobów środków publicznych, wzrost biurokracji nadzorującej tę działalność, utrwalanie nieefektywnych struktur instytucjonalnych oraz wprowadzenie regulacji hamujących przedsiębiorczość i rozwój oddolnej mobilizacji potencjałów endogenicznych.

Wzrost znaczenia samorządu regionalnego w relacjach fiskalnych z państwem wynika z narastającego zapotrzebowania na odmienny sposób doświadczania rzeczywistości, w którym wartościowe staje się to, co odmienne i indywidualne, co wynika z wielowiekowej tradycji oraz ze wspólnej przeszłości ograniczonych terytorialnie obszarów i zamieszkujących je społeczności. Regionalizm, będąc ważnym, godnym uzupełnieniem globalizmu, demonstruje trwałość w zmieniającym się świecie, wydobywa i pielęgnuje fakty świadczące o niezwykłości, unikatowości regionów.

W rozważaniach na temat relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym trzeba podkreślać i uwzględniać to, że działalność samorządowych władz regionalnych cechuje dążenie do przełamywania barier strukturalnych i układów działowo-branżowych tkwiących w gospodarce regionu. Podstawowym celem działań samorządu regionalnego jest wykorzystywanie zasobów, którymi dysponuje region. Te zasoby to: przestrzeń (często niewykorzystana pod względem zarówno jej wielkości, jak i różnorodności), środowisko przyrodnicze, kapitał ludzki (wiedza, kwalifikacje, nowe umiejętności), dziedzictwo kulturowe i historyczne, infrastruktura, układ instytucjonalny oraz zasoby finansowe regionu. Nie zawsze jednak władze regionalne zdają sobie sprawę z wielkości i bogactwa tych zasobów. Umiejętność dostrzeżenia wszystkich tych elementów i połączenia ich jako aktywnych składowych danego terytorium w spójny układ wpisany w wizję globalną jest podstawowym zadaniem samorządowych władz regionalnych prowadzących politykę wewnątrzregionalną, która może się przyczynić do kreowania nowych szans zatrudnienia i mobilizowania ducha przedsiębiorczości w regionie.

4.2. Decentralizacja fiskalna a problem dysproporcji rozwojowych między regionami

W warunkach globalizacji i cyfryzacji procesy rozwojowe zachodzą w regionie w różnym tempie i z różną intensywnością, charakteryzują się również dużą złożonością. Dlatego też ustalenie i wyodrębnienie poszczególnych czynników, a także określenie ich wpływu na pogłębianie lub niwelowanie nierówności w rozwoju regionu jest zadaniem do realizacji, do którego predysponowane,

a wręcz powołane ustawowo są samorządowe władze regionalne. Jest to o tyle istotne, że globalizacja i integracja międzynarodowa przyspieszają zmianę dotychczasowego statusu prawnego oraz polityczną emancypację społeczności regionalnych. W warunkach globalizacji państwo jest zbyt małe, by podołać globalnym wyzwaniom oraz jednocześnie za duże, by efektywnie rozwiązywać sprawy regionalne. W rezultacie region stopniowo, w powolnym procesie decentralizacji, przejmuje część kompetencji zastrzeżonych dotychczas dla centrum. Zjawisko to wynika z większej elastyczności struktur regionalnych oraz dużej potencjalnej adaptacyjności jako odpowiedzi na nasilenie się różnokierunkowych zmian w otoczeniu. Podstawowym zadaniem samorządowych władz regionalnych jest zatem podejmowanie działań, które są nakierowane na aktywowanie endogenicznego potencjału. Współcześnie w teoriach rozwoju regionalnego (Romer, 1994) podkreśla się, że długofalowa stopa wzrostu zależy od zmiennych endogenicznych, a niezwykle ważne w nich są inwestycje w infrastrukturę, w edukację i naukę oraz innowacje, przy czym obok zmiennych endogenicznych, coraz szerzej uwzględnia się procesy globalizacji i integracji międzynarodowej i związane z tym takie cechy gospodarki, jak ekspansja technologii informatycznych i telekomunikacyjnych oraz wzrost roli kooperacji różnych typów powiązań i układów sieciowych. Te cechy gospodarki zależą od wielu regionalnych warunków wynikających w dużym stopniu z relacji między ludźmi i podmiotami działającymi w regionie. Z uwagi na to, że konkurencyjność regionu jest przede wszystkim rezultatem działań podmiotów i instytucji zlokalizowanych na jego obszarze, kluczową kwestią jest decentralizacja na rzecz samorządowych władz regionalnych zadań związanych z formułowaniem i realizowaniem celów polityki wewnątrzregionalnej przy wykorzystaniu narzędzi i instrumentów finansowych.

Decentralizacja fiskalna na rzecz samorządu regionalnego sprawia, że problemy nierówności rozwoju regionów i związane z tym decyzje fiskalne dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków publicznych są podejmowane bliżej wspólnot regionalnych i instytucji odpowiadających za udostępnianie dóbr publicznych. W sytuacji gdy przeważająca część zasobów środków publicznych skoncentrowana jest w jednej instytucji – budżecie państwa, sprawne, skuteczne i elastyczne oddziaływanie centralnych instytucji rządowych w celu niwelowania dysproporcji rozwojowych jest utrudnione i w istotnym stopniu wpływa na małą efektywność zarządzania środkami publicznymi. W sytuacji gdy odpowiedzialność za zadania publiczne o charakterze regionalnym przejmują władze samorządowe, uruchamiają się procesy i decyzje polityczne zakładające odchodzenie od struktur zbudowanych według hierarchicznej podległości i układów działowo-branżowych na rzecz struktur poziomych, terytorialnych. Z procesami tymi wiążą się tendencje do porządkowania układu

instytucjonalnego, racjonalizacji struktur organizacyjnych odpowiedzialnych za organizowanie, udostępnianie i finansowanie dóbr publicznych oraz procesy racjonalizacji wydatków publicznych ponoszonych na funkcjonowanie tych struktur.

Potrzeba uwalniania centralnych instytucji rządowych od bezpośredniego organizowania i finansowania regionalnych usług publicznych i społecznych oraz administrowania nimi, wynika z tego, że samorządowe władze regionalne mogą wykazać większą inicjatywę, są prężniejsze i odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnych i regionalnych. Mechanizmy społecznej kontroli wykonywania i finansowania zadań publicznych są bowiem w skali regionalnej znacznie silniejsze i tym samym samorządowym władzom regionalnym łatwiej ocenić rzeczywistą strukturę potrzeb mieszkańców regionu i dostosować do nich alokację dostępnych środków publicznych. W tych warunkach coraz większego znaczenia nabiera polityka regionalna, której podmiotem jest samorząd regionalny, koncentrujący działania rozwojowe na mobilizowaniu i wykorzystywaniu istniejących na danym terytorium potencjałów endogenicznych, podejmowaniu inwestycji infrastrukturalnych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz na realizowaniu ponadlokalnych „koalicji interesów”. Podstawowym narzędziem realizacji tych działań jest budżet samorządu regionalnego, posiadający gwarantowane konstytucyjnie dochody publiczne i określone ustawowo źródła dochodów własnych, umożliwiające finansowanie konkretnych działań samorządu regionalnego w zakresie udostępniania dóbr publicznych oraz stymulowania rozwoju regionu poprzez udzielaną pomoc publiczną, tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi przedsiębiorstw zlokalizowanych na danym terytorium, realizację inwestycji w sferze infrastruktury czy preferencyjne oddziaływanie na tworzenie nowych miejsc pracy.

Procesy decentralizacji fiskalnej związane z poszerzaniem zadań samorządowych władz regionalnych w zakresie wzmocnienia konkurencyjności regionów powodują wiele problemów związanych z jednej strony z nierównomiernym rozłożeniem w przekroju terytorialnym źródeł dochodów publicznych (konsekwencją tego są niewystarczające zasoby dochodów własnych budżetów samorządu regionalnego niezbędne do sfinansowania zadań przekazanych na szczebel samorządu regionalnego), a z drugiej strony wyrównywaniem fiskalnym na poziomie regionów (konsekwencją tego jest konieczność stosowania transferów wyrównawczych).

Te dwie grupy problemów można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach, których wyodrębnienie wynika z zakresu decentralizacji finansów publicznych oraz swobody i możliwości oddziaływania samorządowych władz regionalnych na poziom i strukturę osiąganych dochodów i ponoszonych wydatków budżetowych. Z jednej strony jest to płaszczyzna makroekonomiczna, gdzie

problemy te podnoszone są przy rozpatrywaniu kwestii o charakterze ustawowo-ustrojowym związanych z podziałem zadań publicznych pomiędzy państwo a samorząd regionalny, z wyodrębnianiem zadań o charakterze obligatoryjnym i fakultatywnym, z ustawowo określonymi zasadami podziałami źródeł dochodów publicznych na budżet państwa i budżet samorządu regionalnego. Z drugiej strony jest to płaszczyzna mikroekonomiczna dotycząca konkretnych samorządów regionalnych i regionalnych instytucji samorządowych i podejmowanych przez te podmioty działań związanych z dostosowaniem w danym regionie pozyskiwanych dochodów budżetowych i realizowanych wydatków budżetowych do poziomu umożliwiającego optymalne i skuteczne realizowanie zadań publicznych będących w zakresie kompetencji samorządu regionalnego.

4.3. Funkcje budżetu samorządu regionalnego w mechanizmach wyrównywania zróżnicowanego poziomu rozwoju regionów

W rozważaniach na temat relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym zasadnicze znaczenie mają zagadnienia dotyczące repartycji źródeł dochodów publicznych pomiędzy budżet państwa a budżety samorządu regionalnego i innych szczebli władz samorządowych. Rozwiązania w tej dziedzinie, podobnie jak w sprawach związanych z organizacją instytucjonalną samorządu regionalnego, są różnorodne. Z jednej strony, istnieje wiele państw, w których podstawowymi źródłami dochodów budżetu samorządu terytorialnego są transfery z budżetu państwa, z drugiej zaś, są kraje, w których w strukturze dochodów budżetu regionu dominują dochody z podatków i opłat, w tym podatków oddanych do dyspozycji samorządu regionalnego (Patrzałek, 2017). Modelowe zaprojektowanie i ustalenie źródeł dochodów budżetu samorządu regionalnego oraz powiązań z budżetem państwa i z budżetami gmin nie jest raczej możliwe. Uzasadnione jest natomiast ustalenie roli i funkcji budżetu samorządu regionalnego w mechanizmach wyrównywania zróżnicowanego poziomu rozwoju regionów. Te ustalenia w dużym stopniu przyczyniają się do rozstrzygnięcia podstawowego dylematu polityki regionalnej, który ogólnie można sprowadzić do następujących dwóch pytań.

1. Czy dążyć do maksymalizowania efektywności gospodarowania w regionach o wysokim udziale w tworzeniu PKB, co oznacza preferowanie obszarów lepiej prosperujących, które zazwyczaj przyczyniają się do powiększania różnic poziomu rozwoju regionów?

2. Czy dążyć do wyrównywania standardu usług społecznych i publicznych w poszczególnych regionach – z uwzględnieniem ograniczeń wynikających

ze stanu finansów publicznych – poprzez preferowanie obszarów (regionów) o niższym poziomie rozwoju?

Problem wyboru polega na wypracowaniu kompromisu oraz kolejności działania w zaspokajaniu potrzeb zbiorowych z zakresu infrastruktury technicznej i społecznej oraz stwarzania warunków do utrzymania i tworzenia miejsc pracy w regionach.

Przy ograniczonych środkach publicznych i rosnących kosztach dóbr publicznych ważne jest uwzględnienie tego, że do zadań i kompetencji samorządu regionalnego nie należą zadania ze sfery socjalnej, z dziedziny oświaty, gospodarki mieszkaniowej czy gospodarki komunalnej, a wydatki budżetowe koncentrują się wokół finansowania ponadlokalnych inwestycji infrastrukturalnych i innych zadań o charakterze ponadlokalnym związanych z oddziaływaniem na rozwój regionu. Finansowanie lub dofinansowywanie zadań realizowanych przez podmioty gospodarcze zlokalizowane w regionie i wspieranie ich w celu ożywienia koniunktury ma często charakter niekonwencjonalny, nie odbywa się według standardów charakterystycznych dla działań z zakresu polityki makroekonomicznej. Ponadto trzeba zauważyć, że dokonywanie wydatków z budżetów samorządu regionalnego nie odbywa się na zasadach określonych wyłącznie przez władze samorządowe. Ogólne zasady wykonywania budżetów samorządów regionalnych, przenoszenia planowanych wydatków, obowiązku stosowania kryteriów ekonomicznych przy wydatkowaniu środków finansowych z budżetów regionalnych są określone w ustawach i samorządy regionalne mają obowiązek je respektować. Samodzielność dokonywania wydatków przez samorządy regionalne przejawia się natomiast w możliwości decydowania o wysokości wydatków ponoszonych z budżetu samorządu regionalnego na poszczególne cele publiczne i społeczne, ich rozłożenia w czasie, ustalania priorytetów oraz kolejności realizacji i finansowania inwestycji podnoszących konkurencyjność regionu.

Jednym z ważnych wątków rozważań dotyczących relacji fiskalnych państwa z samorządem regionalnym w kontekście skuteczności działań władz publicznych w niwelowaniu nierówności w układzie terytorialnym są kwestie koordynacji decyzji fiskalnych instytucji samorządowych i rządowych związanych z alokacją środków publicznych w regionie. W warunkach globalizacji wzrasta ranga kapitału społecznego w rozwoju nowoczesnej gospodarki informacyjnej i społeczeństwa obywatelskiego, co ma istotne znaczenie dla zadań i charakteru realizowanej przez samorząd regionalny polityki wewnątrzregionalnej i innych polityk krajowych wykazujących silne oddziaływanie terytorialne. Wzrostowi rangi kapitału społecznego towarzyszy odejście od dotychczas stosowanych metod zarządzania sektorem finansów publicznych poprzez ich modyfikację i uzupełnianie o rozwiązania sprzyjające transparentności i precyzyjnemu okre-

ślaniu zadań i odpowiedzialności poszczególnych szczebli sektora finansów publicznych prowadzących polityki krajowe wykazujące silne oddziaływanie terytorialne. W tych warunkach zwiększają się możliwości samorządowych władz regionalnych co do uzgadniania i koordynowania celów tych polityk i ścisłego powiązania wykorzystywanych przez poszczególne szczeble władzy publicznej instrumentów finansowych.

W trakcie kształtowania relacji fiskalnych państwo–samorząd regionalny przyjmuje się, że decyzje fiskalne związane z alokacją środków publicznych w wymiarze regionalnym podejmowane są na podstawie określonych krajowych i międzynarodowych rozwiązań instytucjonalnych. Ramy instytucjonalne polityk finansowych instytucji rządowych i samorządowych związane ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów w założeniu mają tworzyć uporządkowany zbiór krajowych i międzynarodowych regulacji dotyczących:

- określania procedur budżetowych (opiniowania, uchwalania, realizowania budżetów, planów finansowych instytucji rządowych i samorządowych),
- ustalania reguł fiskalnych – rozumianych jako ilościowe i jakościowe ograniczenia określonego agregatu fiskalnego (odnoszącego się do poziomu deficytu budżetowego, długu publicznego, wielkości zaciąganych zobowiązań, kwoty wydatków czy dochodów publicznych),
- zakresu zadań i kompetencji organizacji nadzorujących i kontrolujących zjawiska i procesy związane z gromadzeniem i rozdysponowywaniem środków publicznych przez instytucje rządowe i samorządowe,
- zastosowania w sprawozdawczości budżetowej i planach finansowych funduszy publicznych zestawień w przekroju regionów.

Uwzględniając zasygnalizowane uwarunkowania, można stwierdzić, że zaangażowanie samorządu regionalnego w realizację alokacyjnej funkcji finansów publicznych w wymiarze regionalnym będzie następować przez bezpośrednie określenie poziomu środków publicznych przeznaczonych na poszczególne zadania publiczne, co w konsekwencji może przesądzać o zakresie i formie udostępniania przez władze publiczne określonych rodzajów usług publicznych i społecznych w regionie. W tych warunkach zasadniczym problemem w mechanizmach alokacji środków publicznych w regionie staje się koordynacja decyzji fiskalnych podejmowanych na różnych szczeblach władz publicznych.

W relacjach państwo–samorząd regionalny realizacja alokacyjnej funkcji finansów publicznych przez samorządowe władze regionalne poprzez wydatki budżetu samorządu regionalnego w decydującym stopniu jest zdeterminowana zakresem interwencji samorządowych władz regionalnych oddziałujących na rozwój regionu. Decyzje fiskalne podejmowane na tym szczeblu władz publicznych, uwzględniające warunki i wymogi formalne związane z racjonalną alokacją, mogą być odpowiedzialnie podejmowane w warunkach jednoznacz-

nego, przejrzystego i uwzględniającego zasadę subsydiarności podziału zadań publicznych pomiędzy samorządem regionalnym a innymi szczeblami władz publicznych. Z poszanowaniem fundamentalnej zasady decentralizacji władzy publicznej oraz zasad racjonalności, gospodarności, oszczędności i legalności w ponoszeniu wydatków publicznych, w ramach kształtowania się polityki wydatkowej w kontekście relacji rząd centralny–samorząd regionalny, kluczowe jest tworzenie odpowiednich warunków formalnoprawnych oraz mechanizmów współpracy i współdziałania między poszczególnymi szczeblami władz publicznych, które umożliwią samorządowi regionalnemu samodzielne decydowanie o ustalaniu i kształtowaniu kwoty ponoszonych wydatków oraz podejmowanie decyzji o ich przeznaczeniu.

W relacjach między państwem a samorządem regionalnym przy podejmowaniu decyzji fiskalnych dotyczących wydatków publicznych należy uwzględnić kryteria dokonywania wydatków publicznych i ich przeznaczenie na poszczególne zadania publiczne. Ze względu na niedostateczny zasób wiedzy o priorytetach w realizacji zadań publicznych przez poszczególne szczeble władz publicznych oparta na zasadach partnerskich współpraca samorządowych władz regionalnych z instytucjami rządowymi, a także ze strukturami samorządu terytorialnego różnych szczebli jest utrudniona. Taka sytuacja nie sprzyja koordynacji decyzji fiskalnych związanych z alokacją środków publicznych w wymiarze regionu, spójności i komplementarności decyzji fiskalnych poszczególnych szczebli w zakresie przeznaczania wydatków budżetowych oraz efektywnemu i oszczędnemu rozdysponowywaniu wydatków publicznych na cele związane ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów.

W rozważaniach na temat relacji państwo–samorząd regionalny dotyczących polityki regionalnej istotnym problemem jest ustalenie zakresu samodzielności samorządowych władz regionalnych w decydowaniu o wydatkowaniu środków publicznych. W ustalaniu zakresu samodzielności wydatkowej samorządu regionalnego ważnym rozstrzygnięciem formalnoprawnym są postanowienia dotyczące podziału zadań na zadania własne i zadania zlecone przez administrację rządową, w wypadku których możliwości swobodnego decydowania o sposobie i zakresie finansowania są w znacznym stopniu ograniczone. Natomiast w odniesieniu do zadań własnych samorząd regionalny ma określony zakres samodzielności finansowej, który jednak w dużym stopniu zależy od tego, czy są to zadania obligatoryjne, czy fakultatywne.

Elementami wyznaczającymi kompetencje samorządu regionalnego w zakresie alokacji środków publicznych przekazywanych z budżetu regionu na realizację zadań własnych w założeniu mają być: zdolność decydowania organów samorządu regionalnego o udzieleniu dotacji, możliwości kształtowania wysokości dotacji, swoboda w podejmowaniu decyzji o jej przeznaczeniu czy

też swoboda decydowania o trybie dotowania z budżetu samorządu regionalnego i kontroli wykorzystania dotacji. Przyznanie samorządowi regionalnemu prawa i rzeczywistej zdolności do zarządzania częścią spraw publicznych ma się wyrażać m.in. w decydowaniu przez organy samorządu regionalnego o zakresie udzielania dotacji z budżetu samorządu regionalnego przeznaczanych na realizację i finansowanie obligatoryjnych zadań własnych. Są to zadania o charakterze regionalnym, związane z udostępnianiem i finansowaniem lokalnych dóbr publicznych, a obowiązek ich wykonywania i finansowania przez samorząd regionalny jest nałożony ustawowo. Ograniczeniem zakresu samodzielności samorządu regionalnego w decydowaniu o udzieleniu dotacji i możliwości kształtowania jej kwoty są ustawowo określone procedury i zasady udzielania dotacji z budżetu samorządu regionalnego. W ramach tych ograniczeń można wyróżnić ograniczenia o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Jako ograniczenie samodzielności wydatkowej o charakterze bezpośrednim w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego w Polsce wskazać można limity dotyczące wysokości dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego do samorządowego zakładu budżetowego czy też nakazy ponoszenia wydatków w formie dotacji w celu zapewnienia w regionie standardu usług publicznych i społecznych (np. dotacje dla szkół niepublicznych). Z kolei oddziaływanie pośrednie na zakres samodzielności wydatkowej w obszarze dotacji przekazywanych z budżetu samorządu regionalnego wyraża się w regulacyjnym wpływaniu poprzez ustawy na sferę realną działalności jednostek samorządu terytorialnego, system organizacji działalności oświatowej, działalności instytucji kultury, pomocy społecznej czy też system opieki zdrowotnej.

Ustalanie przejrzystego podziału zadań publicznych i alokacji środków publicznych pomiędzy instytucje rządowe i instytucje samorządu regionalnego, z dostatecznym uwzględnieniem zasady subsydiarności i wynikającej z niej samodzielności samorządu regionalnego, może się przyczyniać do wykreowania samorządu regionalnego jako podmiotu odpowiedzialnego za rozwój regionu. Jeżeli w zasadach alokacji zasobów samorządu regionalnego uwzględniona zostanie zależność między udziałem regionu w wytwarzaniu PKB czy też potencjałem gospodarczym regionu a poziomem i strukturą dochodów budżetów samorządu regionalnego, to zaistnieją wówczas ważne przesłanki do wzmożonej aktywności samorządowych władz regionalnych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorców, oddziaływania na lokalne i regionalne rynki pracy oraz wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu udostępnianych usług publicznych i usług społecznych. Władze samorządu regionalnego wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności regionu w warunkach, gdy struktura

dochodów budżetu samorządu regionalnego umożliwia samodzielne podejmowanie konkretnych działań w zakresie udostępniania i finansowania dóbr publicznych o charakterze lokalnym i regionalnym.

4.4. Zakończenie

Podsumowując rozważania na temat relacji fiskalnych państwo–samorząd regionalny w kontekście realizacji zadań związanych ze wzmacnianiem konkurencyjności regionów, trzeba podkreślić coraz większy wpływ globalizacji (Stiglitz, 2005). Jest ona związana przede wszystkim z niespotykanym wcześniej w historii przyspieszeniem globalnej wymiany dóbr, usług, informacji i kapitału oraz z rewolucją informatyczną. Pociągnęła za sobą powiązanie rynków finansowych, liberalizację i wzrost konkurencyjności między różnymi podmiotami, w tym również regionami. Jedną z podstawowych konsekwencji tych procesów jest wzrost konkurencyjności regionów w stwarzaniu warunków sprzyjających przyciąganiu inwestycji bezpośrednich. Ich wysokość i dynamika w regionie – oprócz takich czynników, jak położenie geograficzne, bliskość i wielkość rynków zbytu – w dużym stopniu są uzależnione od czynników, na które wpływ mają samorządowe władze regionalne. Z tym wiąże się przede wszystkim problem polityki podatkowej samorządowych władz regionalnych rozumianej jako całokształt działalności władz samorządowych w zakresie kształtowania obciążeń podatkowych w celu zwiększenia atrakcyjności danej jednostki terytorialnej dla inwestorów krajowych lub zagranicznych, a także problem z potrzebą korygowania zmian w strukturze wydatków budżetu samorządu regionalnego w kierunku coraz większej roli wydatków związanych z innowacyjnością regionu oraz zwiększaniem potencjału kapitału społecznego zlokalizowanego w regionie.

Literatura

- Martin-Vazquez, J. i Timofeev, A. (2009). *Decentralisation Measures Revisited* (International Center for Public Policy Working Paper no. 0913). <https://icepp.gsu.edu/files/2015/03/ispwp0913.pdf>
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149. <https://doi.org/10.1257/jel.37.3.1120>
- Patrzalek, L. (2017). Dotacje jako transfery z budżetu państwa i budżetu jednostki samorządu terytorialnego. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia*, 51(6),
- Patrzalek, L. (2019). *Finanse samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju regionu*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

- Piketty, T. (2005). *Ekonomia nierówności*. Wydawnictwo Krytyki Politycznej.
- Romer, P. M. (1994). The Origins of Endogenous Growth. *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 3-22. <https://doi.org/10.1257/jep.8.1.3>
- Stiglitz, J. E. (2005). *Globalizacja*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Walasik, A. (2008). *Redystrybucyjna funkcja finansów publicznych w ujęciu teoretycznym*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach.

RELACJE FISKALNE PAŃSTWO–SAMORZĄD REGIONALNY A PROBLEM DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH MIĘDZY REGIONAMI

Streszczenie: W opracowaniu podjęto rozważania na temat decentralizacji fiskalnej oraz roli i funkcji administracji rządowej i samorządowych władz regionalnych w niwelowaniu dysproporcji rozwojowych między regionami. W przemyśleniach na temat relacji administracji rządowej i samorządu regionalnego podkreślono problem samodzielności finansowej samorządowych władz regionalnych w zakresie decydowania o wydatkowaniu środków publicznych. Ważnym wątkiem podjętych w opracowaniu rozważań jest problem koordynacji decyzji fiskalnych instytucji rządowych i instytucji samorządowych związanych z alokacją środków publicznych w regionie. W warunkach globalizacji i postępującej decentralizacji fiskalnej zwiększają się możliwości samorządowych władz regionalnych w zakresie uzgadniania i koordynowania wykorzystywania przez różne instytucje rządowe i samorządowe instrumentów finansowych wspierających rozwój regionów.

Słowa kluczowe: decentralizacja fiskalna, finanse samorządu regionalnego

FISCAL RELATIONS BETWEEN THE STATE AND REGIONAL GOVERNMENT AND THE PROBLEM OF DEVELOPMENT DISPROPORTIONS BETWEEN REGIONS

Abstract: The study explores the subject of fiscal decentralisation, and the role of and functions of the public administration and local authorities in levelling-off developmental discrepancies between regions. These considerations on the subject of relations between the state and the regional administration emphasise the issue of financial independence of local authorities in terms of decision making regarding their expenditure of public funds. An important aspect of the study is the problem of coordination of the financial decisions made by the state institutions and regional authorities connected with the allocation of public funds in these regions. In the conditions of globalisation and fiscal decentralisation, there are increasing possibilities for regional self-government authorities in terms of agreeing and coordinating the use of financial instruments to support regional development on the part of various state institutions and local governments.

Keywords: fiscal decentralisation, finance of local governments

JEL Classification: H70, H72

DOI: 10.15611/2024.84.0.04

Prof. dr hab. Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, Katedra Finansów

e-mail: leszek.patrzalek@ue.wroc.pl

ORCID 0000-0002-2323-2731

Zainteresowania naukowe: *finanse samorządu terytorialnego, polityka regionalna.*