

**Leszek Patrzalek**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## **FINANSE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A KONCEPCJE ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO**

---

**Streszczenie:** W artykule podjęto próbę wykazania związków między interwencją władz samorządowych a funkcjonowaniem systemu finansów samorządu terytorialnego. O zakresie i skuteczności oddziaływania władz samorządowych na rozwój lokalny i regionalny przesądzą instrumenty dochodowe i wydatkowe, którymi mogą dysponować władze samorządowe w zależności od podziału kompetencji i uprawnień między instytucje rządowe i samorządowe. Autor podkreśla funkcje i znaczenie władz regionalnych i budżetu samorządu regionalnego we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego.

**Słowa kluczowe:** interwencjonizm władz samorządowych, instrumenty dochodowe i wydatkowe, budżet samorządu regionalnego.

### **1. Wstęp**

Interwencjonizm władz samorządowych zasadniczo przesądza o znaczeniu i funkcjonowaniu systemu finansów samorządu terytorialnego. Interwencje samorządu terytorialnego koncentrują się z jednej strony na udostępnianiu i wykonywaniu usług publicznych o zasięgu lokalnym i regionalnym, a z drugiej strony – na oddziaływaniu na działalność ekonomiczną podmiotów zlokalizowanych w określonych jednostkach terytorialnych kraju. Podstawowym celem artykułu jest wykazanie związków między interwencjonizmem samorządu terytorialnego a funkcjonowaniem finansów samorządu terytorialnego w systemie finansów publicznych.

### **2. Zakres interwencjonizmu władz samorządowych**

Władze samorządowe mogą oddziaływać na rozwój lokalny (regionalny) w różnym zakresie – przez stosowanie różnorodnych interwencji w sferze ekonomicznej i społecznej. Podchodząc „modelowo” do owych możliwych do zastosowania przez władze samorządowe procedur interwencji publicznych, trzeba wyróżnić:

- Radykalny interwencjonizm władz samorządowych. Może się on przejawiać w opracowaniu szeregu lokalnych i regionalnych programów gospodarczych, ma-

jących w założeniu tworzyć nowe miejsca pracy, w organizowaniu biur, agencji, centrów promocji gospodarczej, w oddziaływaniu na podmioty gospodarcze zlokalizowane w gminie (regionie) przez zastosowanie preferencji podatkowych czy kredytowych, a także w mobilizowaniu jednostek organizacyjnych sektora samorządowego i sektora prywatnego wokół celów strategicznych rozwoju jednostki terytorialnej. Trzeba podkreślić, że zastosowanie owego modelu w czystej postaci wiąże się z ryzykiem nadmiernego rozproszenia zasobów finansowych sektora samorządowego i z narastaniem długu jednostek samorządu terytorialnego, w konsekwencji zaś wpływa na racjonalność gospodarowania środkami publicznymi.

- Model „nieinterwencji publicznej” władz samorządowych. Może on być bliski nurtom konserwatywnym, ortodoksyjnie liberalnym i wyrażać zgodę na marginalizację roli władz samorządowych w sferze gospodarczej. W tym modelowym podejściu do funkcji samorządu terytorialnego dominuje przekonanie, że każda interwencja w sferze społeczno-ekonomicznej może oznaczać zniekształcenie mechanizmu rynkowego, nieefektywne wydatkowanie środków publicznych sektora samorządowego i utrwalenie tradycyjnych, nieefektywnych struktur.
- Model tradycyjnej interwencji publicznej. Z jednej strony nie podaje on w wątpliwość potrzeby angażowania środków publicznych przez władze samorządowe w sferze ekonomicznej i społecznej, z drugiej zaś uznaje dominujące znaczenie mechanizmów rynkowych w niwelowaniu nadmiernych dysproporcji przestrzennych w rozwoju jednostek zasadniczego podziału terytorialnego kraju.

Interwencje władz samorządowych, przy zastosowaniu instrumentów dochodowych (podatki, pożyczki), jak i wydatkowych, koncentrują się przede wszystkim na:

- rozwoju infrastruktury technicznej; mają one na celu przede wszystkim rozbudowę i tworzenie nowej infrastruktury technicznej (dróg, ujęć wody, oczyszczalni itp.), dzięki czemu zmniejszają się koszty, które musiałby ponieść inwestor prywatny lokalizujący swą działalność w danym układzie terytorialnym;
- rozwoju biznesu; mają one na celu pobudzanie wzrostu zapotrzebowania na kadrę pracowniczą w gminie (regionie), przyciąganie biznesu z zewnątrz, rozwijanie istniejącego biznesu, popieranie innowacji i przedsiębiorczości;
- rozwoju kapitału ludzkiego, tzn. nakierowaniu interwencji działania publicznego instytucji samorządowych na poprawę kwalifikacji i umiejętności członków wspólnot lokalnych (regionalnych), dzięki czemu stają się oni atrakcyjniejsi dla przedsięwzięć wymagających wysoko wykwalifikowanych pracowników.

W oddziaływaniu władz samorządowych na funkcjonowanie w gminie (regionie) podmiotów gospodarczych oprócz instrumentów finansowych szczególne znaczenie mają instrumenty formalnoprawne z zakresu zagospodarowania przestrzennego. Instrumenty te, przy zachowaniu elementów decyzyjnych, spełniają funkcje informacyjne, będąc dla podmiotów gospodarczych podstawą wiedzy o przeszłości danego terytorium i środkiem do kształtowania jego przyszłości. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mające charakter długookresowy, koncentrują

się na kategorii celów w dziedzinie przekształceń przestrzeni i uwzględniają zasady, które w procesie tych przekształceń są nakazane i zalecane, a zarazem podają niezbędne zakazy. Zadania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego można sprowadzić do czterech zasadniczych funkcji: kontrolnej, stymulującej, informacyjnej i decyzyjnej. Z jednej strony plany miejscowe są narzędziem kontroli działań inwestycyjnych planowanych i realizowanych przez niezależne podmioty gospodarujące (rozproszonych w czasie i przestrzeni, często dość przypadkowych, ale decydujących o kierunkach, natężeniu i formach przekształceń przestrzennych), z drugiej zaś mogą służyć realizacji takich elementów infrastruktury technicznej i społecznej, które pobudzają przekształcenia społeczno-gospodarcze i związane z nimi zmiany struktur przestrzennych w kierunkach pożądanym przez władze samorządowe. Trzeba przy tym dodać, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, opracowywane na szczeblu gmin, mają moc prawną w określaniu sposobu realizacji prawa własności względem podmiotów gospodarczych, instytucji publicznych i mieszkańców. Konsekwencją tego jest konieczność respektowania w ustaleniach planów miejscowych (na podstawie negocjacji) warunków wykonania zadań rządowych o charakterze publicznym, wywołujących skutki przestrzenne.

### **3. Znaczenie finansów samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego i regionalnego**

W rozważaniach na temat funkcji samorządu terytorialnego i znaczenia systemu finansów samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego (regionalnego) trzeba zauważyć, że trudno jest jednoznacznie wykazać bezpośrednie związki pomiędzy oddziaływaniem jednostek samorządu terytorialnego a rozwojem podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na danym terytorium. Polityka rozwoju w wymiarze lokalnym (regionalnym), zakładająca model „nieinterwencji publicznej”, nie oznacza bowiem pogorszenia wyników ekonomicznych podmiotów gospodarczych. I odwrotnie — polityka rozwoju zakładająca radykalny interwencjonizm nie oznacza sukcesu gospodarczego podmiotów gospodarczych zlokalizowanych w danej jednostce terytorialnej. Nie przeceniając zatem roli samorządu terytorialnego w pobudzaniu procesów gospodarczych, trzeba jednak stwierdzić, że wyselekcjonowane – stosownie do wagi problemów występujących w gminie (regionie) – interwencje i związane z nimi decyzje organów jednostek samorządu terytorialnego o alokacji środków publicznych w układach lokalnych, regionalnych mogą wyraźnie wzmocnić makroekonomiczne narzędzia oddziaływania na procesy rozwoju, przy czym powinny one wynikać z polityki rozwoju jednostki terytorialnej, której podmiotem są władze samorządowe.

W ramach systemu finansów samorządu terytorialnego wyróżnia się m.in. budżet samorządu regionalnego, jako podstawowe narzędzie polityki intraregionalnej – w związku z tym, że w ramach ogólnej polityki regionalnej wyróżnia się obok

polityki intraregionalnej, której podmiotami są władze samorządowe, politykę interregionalną, której podmiotami są centralne instytucje rządowe i organizacje międzynarodowe<sup>1</sup>. Zakres i formy relacji pomiędzy celami i instrumentami tych dwóch rodzajów polityki regionalnej w znacznym stopniu przesądzają o podziale środków publicznych między państwo i samorząd terytorialny.

W formułowaniu i ustalaniu relacji pomiędzy polityką intraregionalną a polityką interregionalną sprawą kluczową jest uwzględnienie zasady subsydiarności. Zasada ta, wyrażona w treści prawa samorządu terytorialnego (Europejska Karta Samorządu Regionalnego i Europejska Karta Samorządu Terytorialnego), kreuje zasadnicze zręby koncepcji podziału zadań pomiędzy różne szczeble władzy publicznej. Wyznaczanie przez subsydiarność relacji pomiędzy polityką intraregionalną a polityką interregionalną zawierać się ma w uznaniu roli samorządu regionalnego. Zasada subsydiarności, jako podstawa kształtowania układu zadaniowo-kompetecyjnego regionu, uwzględnia przede wszystkim zakres spraw regionalnych. Innymi słowy, sprawy publiczne związane z interesami mieszkańców całego regionu powinny mieścić się w gestii samorządu regionu. Obawy przeciwników takiego formułowania relacji między polityką intraregionalną a polityką interregionalną, przejawiające się w poglądach o możliwości dysfunkcjonalności ustrojowej państwa czy federacji, wydają się mało uzasadnione. Zakres i granice decentralizacji na poziomie regionu są bowiem modelowane i determinowane przez prawodawcę wewnętrznego, który jest gestorem rozwiązań określających kompetencje regionu<sup>2</sup>.

Rozstrzygnięcia o charakterze ustrojowym, przyjęte w danym kraju, a odnoszące się do relacji pomiędzy polityką intraregionalną a polityką interregionalną, w decydującym stopniu przesądzają o konstrukcji systemu finansów samorządu terytorialnego. Jeżeli pomimo utworzenia i funkcjonowania samorządu regionalnego polityka intraregionalna ma marginalne znaczenie, dochody publiczne przeznaczone na finansowanie interwencji publicznych związanych ze wspieraniem rozwoju regionalnego są skoncentrowane w centralnych (rządowych) funduszach publicznych. Aktywność samorządów regionalnych wówczas maleje, przyjmują one postawy roszczeniowe, nie skłaniają się do kreowania strategii konkurencyjności i do podejmowania wyzwań rozwojowych. Polityka interregionalna jest w tych warunkach dominująca, a jej cele skupiają się nie wokół oddziaływania na czynniki wzrostu w regionach, ale wokół wyrównywania poziomu poszczególnych regionów. To z kolei pociąga za sobą konieczność ustanowienia takich mechanizmów redystrybucji środków publicznych, które wyrównywanie czyniłyby skutecznym. Z jednej strony budżet państwa przejmuje część „nadwyżki” dochodów publicznych gromadzonych w regionach o najwyższym poziomie rozwoju, z drugiej zaś – przekazuje uzyskane w

<sup>1</sup> Por. B. Winiarski, *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 284.

<sup>2</sup> L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 85.

ten sposób środki poprzez dotacje i subwencje do budżetów regionów słabo rozwiniętych, o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie w celu realizacji takiego mechanizmu finansowania interwencji publicznych w rozwój regionów przekazuje się rządowym agendum (ministerstwom) kompetencje w zakresie dysponowania zgromadzonymi środkami publicznymi. Agendy te, dysponując – przynajmniej w założeniu – relatywnie dużymi zasobami środków publicznych, są poddane silnej presji regionów ubiegających się o te środki. Ta nieunikniona i silna presja regionów przenosi się z kolei na politykę makroekonomiczną, co rodzi realne niebezpieczeństwo jej dekompozycji i uwzględniania, wręcz podporządkowania się presjom regionalnych grup interesu.

Układ relacji między polityką intraregionalną a polityką interregionalną, który nie uwzględnia w dostatecznym stopniu zasady subsydiarności, powoduje, że polityka ekonomiczna nie koncentruje się wokół założeń, celów i instrumentów polityki monetarnej i fiskalnej, lecz przybiera charakter etatystycznego interwencjonizmu, wikłającego się w coraz bardziej nieprzewidywalne na takim gruncie sprzeczności i dylematy: efektywności i równości, skuteczności i sprawiedliwości, decentralizacji i centralizacji. Jednocześnie wzrastają koszty funkcjonowania władzy i administracji publicznej, interwencje wykonywane na podstawie jednej, centralnie ustalonej listy priorytetów, które nie są wystarczająco zróżnicowane i dostosowane do potrzeb danego regionu.

Jeżeli polityka intraregionalna zdominowana jest przez politykę interregionalną, budżet samorządu regionalnego osiąga dochody przede wszystkim z transferów przekazywanych z budżetu państwa. W tych warunkach zasilanie finansowe samorządu regionalnego ma charakter doraźny, uznaniowy i niesystematyczny, a struktura wydatków budżetu samorządu regionalnego jest w znacznym stopniu wynikiem ustaleń podjętych pod dyktando dysponentów środków publicznych na szczeblu centralnym.

W warunkach gdy samorząd regionalny zostaje wyposażony w szeroki zakres zadań i kompetencji, a w relacjach między polityką intraregionalną a interregionalną uwzględnia się i promuje znaczenie interwencji publicznych podejmowanych przez samorząd regionalny, w budżecie samorządu regionalnego, jako źródła dochodów publicznych, dominują dochody własne, a podstawowym celem polityki finansowej samorządu regionalnego – obok sfinansowania dóbr publicznych i społecznych udostępnianych członkom wspólnoty samorządowej – jest finansowanie przedsięwzięć realizowanych w obrębie polityki intraregionalnej. Budżet samorządu regionalnego ma wówczas duże znaczenie w systemie finansów publicznych, gdyż gromadzi i rozdysponowuje znaczne zasoby krajowych środków publicznych, i przyczynia się do osłabienia dominacji układów sektorowo-branżowych w systemie budżetowym.

Poziom dochodów budżetu samorządu regionalnego zazwyczaj nie zależy tylko od udziału regionu w wytwarzanym w danym kraju produkcie krajowym brutto. Stan i struktura bazy ekonomicznej regionu oraz potencjał podatkowy regionu mają co prawda ważny wpływ na poziom zasobów finansowych będących w dyspozycji

cji samorządowych władz regionalnych, niemniej jednak decydujące znaczenie ma przyjęty w ustawach obowiązujących w danym kraju mechanizm kształtowania dochodów budżetów samorządów regionalnych.

Generalnie mechanizm kształtowania dochodów budżetów samorządu terytorialnego może być ustalony przy zastosowaniu dwóch podstawowych form redystrybucji środków publicznych: pionowej i poziomej. Pionowa redystrybucja dochodów, dokonywana przede wszystkim przez podatki stanowiące dochód budżetu państwa, polega na tym, że w jej wyniku dochodzi do – opartych na przymusie – zmian w zasobach finansowych regionów<sup>3</sup>, a od zakresu interwencjonizmu państwowego zależy, w jakim stopniu wypracowane przez bogatsze regiony dochody przechodzą na rzecz regionów biedniejszych. Uzasadnienie dla ingerencji władz krajowych w dochody wypracowane w regionach zawarte jest w tezie, że państwo powinno zapewnić obywatelowi określony standard życia i poziom świadczonych usług publicznych niezależnie od jego miejsca zamieszkania. Pozioma redystrybucja dochodów między regionami polega natomiast na przekazywaniu środków publicznych przez regiony o wysokim potencjale podatkowym do regionów biedniejszych. Kwestią otwartą jest, na jakich zasadach środki te są przekazywane, tzn. którym regionom, ile środków, kto o tym decyduje itd.

Żadna z powyższych form nie jest rozwiązaniem doskonałym, a próba wdrożenia do praktyki którejkolwiek z nich w „modelowym ujęciu” może napotkać wiele przeszkód. Wydaje się, że w warunkach zwiększania obowiązków i poszerzenia kompetencji samorządów regionalnych w realizacji polityki regionalnej zasadne jest coraz szersze wprowadzanie elementów poziomej redystrybucji dochodów. Warunkiem przesądzającym o skuteczności działania samorządów regionalnych jest bowiem wyposażenie ich w liczne instrumenty oddziaływania na procesy rozwoju lokalnego i regionalnego, a w większym stopniu sprzyja temu budżet samorządu regionalnego z elementami poziomej redystrybucji środków publicznych.

Ustalenie przejrzystego podziału zadań publicznych pomiędzy instytucje rządowe i samorządowe z dostatecznym uwzględnieniem zasady subsydiarności i wynikający z tego podziału mechanizm repartycji dochodów publicznych pomiędzy jednostki samorządu terytorialnego i inne segmenty systemu finansów publicznych mogą się przyczyniać do wykreowania samorządu terytorialnego jako podmiotu odpowiedzialnego za rozwój lokalny i regionalny. Jeżeli w zasadach podziału źródeł dochodów publicznych uwzględniona zostanie zależność pomiędzy udziałem regionu w wytwarzaniu PKB czy też potencjałem gospodarczym gminy (regionu) a poziomem i strukturą dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, to wówczas zaistnieją ważne przesłanki do wzmoczonej aktywności władz samorządowych, skuteczności egzekwowania należnych podatków, uruchamiania pomocy publicznej małym i średnim przedsiębiorcom, oddziaływania na lokalne i regionalne

<sup>3</sup> Por. S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 121.

rynki pracy oraz wykonywania zadań związanych z zagwarantowaniem wysokiego standardu udostępnianych usług publicznych i usług społecznych. Władze samorządowe wykazują większą inicjatywę, są prężniejsze, odpowiadają na rzeczywiste zapotrzebowanie społeczności lokalnej (regionalnej), w warunkach gdy struktura dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego umożliwiała podejmowanie samodzielnie konkretnych działań w zakresie udostępniania i finansowania dóbr publicznych i dóbr społecznych o charakterze lokalnym i regionalnym.

#### 4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat roli samorządu terytorialnego w oddziaływaniu na procesy rozwoju lokalnego i regionalnego, trzeba podkreślić coraz większy wpływ globalizacji<sup>4</sup> na funkcje samorządu terytorialnego i jej konsekwencje dla systemu finansów samorządu terytorialnego. Globalizacja, 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 gminami (regionami). Jedną z podstawowych konsekwencji tych procesów jest wzrost konkurencyjności gmin (regionów) w stwarzaniu warunków sprzyjających przyciąganiu inwestycji bezpośrednich. Ich wysokość i dynamika w gminie (regionie) – oprócz takich czynników, jak położenie geograficzne, bliskość i wielkość rynków zbytu – w dużym stopniu są uzależnione od czynników, na które wpływ mają władze samorządowe. Z tym wiąże się przede wszystkim problem konkurencyjności podatkowej, rozumianej jako całokształt działalności władz samorządowych w zakresie kształtowania niższych obciążeń podatkowych w celu zwiększenia atrakcyjności danej jednostki terytorialnej dla inwestorów krajowych lub zagranicznych, oraz problem związany z potrzebą korygowania zmian w strukturze wydatków budżetów samorządowych. W ich strukturze coraz większą rolę będą odgrywać wydatki związane z innowacyjnością gminy (regionu) oraz wydatki związane ze zwiększaniem potencjału kapitału społecznego zlokalizowanego w danej jednostce terytorialnej.

Istotną konsekwencją globalizacji, z punktu widzenia funkcji samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego (regionalnego) i systemu finansów samorządu terytorialnego, jest też zróżnicowanie w rozwoju społeczno-ekonomicznym w wymiarze przestrzennym. To pogłębiające się, dynamicznie zróżnicowanie będzie wymagać dostatecznego uwzględnienia w zasilaniu finansowym samorządu terytorialnego systemu transferów uzupełniających dochody własne budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

---

<sup>4</sup> Szerzej: J.E. Stiglitz, *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.

## Literatura

1. Kieres L., *Europejska Karta Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998.
2. Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
3. Stiglitz J.E., *Globalizacja*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
4. Winiarski B., *Polityka gospodarcza*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

### **FINANCES OF LOCAL GOVERNMENT VS. LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT**

**Summary:** The author of the article makes an attempt to show the links between the intervention of local authorities and the functioning of local government financial system. Income and expendable instruments, which local authorities can have depending on the division of powers among government and local government institutions, decisively determine the range and effectiveness of the influence of local authorities on local and regional development. In his article the author emphasizes the functions and significance of regional authorities and regional government budget in supporting of local and regional development.