

Ewolucja roli i funkcji dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw

Leszek Patrzalek

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

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

ORCID: 0000-0002-2323-2731

Cytuj jako: Patrzalek, L. (2023). Ewolucja roli i funkcji dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw. W: D. Rynio, A. Zakrzewska-Półtorak (red.), *Przestrzeń i regiony w nowoczesnej gospodarce. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Stanisławowi Korenikowi* (s. 175-184). Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Redystrybucja środków publicznych w wymiarze terytorialnym budzi wiele zastrzeżeń i dyskusji toczących się wokół problemów w obszarze sprawiedliwości i solidarności terytorialnej, a także racjonalności i efektywności finansów publicznych. W związku ze zróżnicowaniem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego w przekroju terytorialnym i w konsekwencji z narastającymi nierównościami w poziomie dochodów podatkowych budżetów samorządów województw ważne funkcje mają pełnić wydatkowe instrumenty redystrybucji pionowej, do których należy zaliczyć dotacje przekazywane do budżetów samorządu województwa. Funkcje te w założeniach mają wynikać w dużym stopniu z zakresu działania samorządu województwa, który został utworzony nie tyle w celu wykonywania bieżących zadań publicznych o charakterze wojewódzkim, ile przede wszystkim w celu prowadzenia polityki regionalnej. Celem opracowania jest ustalenie zakresu zmian w roli i funkcjach dotacji jako wydatkowych instrumentów redystrybucji pionowej oraz wykazanie w przekroju budżetów województw znaczenia tej formy redystrybucyjnej aktywności centralnych władz publicznych.

Słowa kluczowe: dotacje, redystrybucja pionowa, rozwój regionalny.

JEL Classification: H62, H63

1. Wstęp

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw są jednym z podstawowych instrumentów polityki regionalnej. Funkcje i rola poszczególnych rodzajów dotacji transferowanych do budżetów samorządów województw w ciągu ostatnich kilkunastu lat podlegają zmianom, stąd też w badaniach i analizach dotyczących instrumentów polityki regionalnej jednym z poruszanych problemów, obok kwestii dotyczących poziomu zasobów środków publicznych przeznaczanych na ten rodzaj

transferów przekazywanych do budżetów samorządów województw, jest zmiana funkcji i roli poszczególnych rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw i ustalenie, w jakim stopniu są one skoordynowane z innymi instrumentami polityki regionalnej. Współcześnie są to problemy aktualne, ważne, zasługujące na badania i analizy ze względu na to, że dobór kryteriów i mierników, na podstawie których dotacje przekazywane są do budżetów samorządów województw, wymaga ich dostosowania do spójnej koncepcji wspierania rozwoju województw, która to w założeniach ma uwzględniać szereg czynników wpływających na możliwości dochodowe i wydatkowe samorządów województw, ale także cele i instrumenty założonej i realizowanej polityki regionalnej.

Celem opracowania jest zbadanie funkcji i znaczenia poszczególnych rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw oraz ustalenie, czy, a jeżeli tak – to w jakim stopniu, zasady i procedury przekazywania dotacji do budżetów samorządów województw są skoordynowane z innymi instrumentami polityki regionalnej.

2. Dotacje jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu województwa

Problem narastających w Polsce dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych województw i związane z tym międzywojewódzkie nierówności fiskalne wynikają przede wszystkim z różnych warunków naturalnych: położenia geograficznego, warunków klimatycznych, obecności lub braku surowców. Do tego dochodzą uwarunkowania historyczno-kulturowe i różnice w stopniu uprzemysłowienia, a w konsekwencji różnice w zdolności dochodowej województw. Skutki tych trwałych, często obiektywnych nierówności fiskalnych między województwami mają być, chociaż częściowo, neutralizowane przez dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw. Transfery te utożsamiane są z przepływem nieodpłatnym, generalnie bezzwrotnym środków publicznych o charakterze jednokierunkowym, który ma na celu realokację dochodów podmiotów różnych szczebli zaliczonych do sektora finansów publicznych w przekroju regionalnym. Różnice pomiędzy dochodami własnymi budżetów samorządów województw a potrzebami wydatkowymi powodują, że dotacjom przypisuje się ważne cele i zadania związane z realizacją polityki regionalnej.

W dyskusjach na temat mechanizmów i instrumentów niwelowania dysproporcji rozwojowych między regionami podkreśla się zagrożenia związane ze stosowaniem dotacji. I tak R. Boadway i A. Shah zwracają uwagę na uznaniowość tych instrumentów, podkreślając, że dochody transferowe mają zdecydowanie częściej charakter dyskrecjonalny niż oparty na obiektywnej formule (2006). Na problem uznaniowości i subiektywności decyzji dotyczących przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji zwraca również uwagę P. Swianiewicz, wskazując przy

tym, że dotacje są podatne na manipulacje o charakterze politycznym i są często wykorzystywane przez władzę polityczną jako instrumenty pozyskiwania głosów wyborców. Decyzje dotyczące przekazywania do budżetów jednostek samorządu terytorialnego dotacji nie zawsze są podejmowane na podstawie przejrzystych i czytelnych kryteriów i transfery te niejako ze swej natury obarczone są cechą niestabilności, co w konsekwencji utrudnia organom samorządu terytorialnego planowanie racjonalnej gospodarki finansowej (Swianiewicz, 2003).

W rozważaniach na temat dotacji jako dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego zauważa się, że istnieje naturalna niechęć centralnych władz publicznych do osłabiania swojego potencjału finansowego w formule przekazywania określonych dochodów na niższe poziomy władzy publicznej. Wynika to nie tylko z faktu ograniczoności zasobów (w tym sensie finanse jednostek samorządu terytorialnego traktowane są przez centralnych decydentów jako konkurencyjne źródła zasobów finansowych), ale również z występującego często braku zaufania władzy centralnej do władz samorządowych (Bergvall, Charbit, Kraan i Merk, 2006).

Na zagrożenia związane z wykorzystywaniem dochodów transferowych i związanych z nimi mechanizmów wyrównawczych wskazuje J.E. Stiglitz (2004), zaliczając do nich między innymi: ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego, możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji oraz problem nieefektywności lokalizacji. Ograniczanie suwerenności konsumenta lokalnego (*limitation of local consumer sovereignty*) wiąże się z faktem, że poprzez dotacje celowe państwo narzuca swoje preferencje społecznościom lokalnym i regionalnym. Z kolei możliwość nieprawidłowego ukierunkowania redystrybucji (*incorrect orientation of redistribution*) wiąże się z obawami, że redystrybucja pionowa może przyczyniać się też do powiększania dysproporcji rozwojowych między regionami. Z kolei problem nieefektywności lokalizacji (*problem of location efficiency*) przejawia się tym, że terytorialne niwelowanie nierówności fiskalnych może zaburzać rynkową alokację zasobów pracy i kapitału.

W literaturze przedmiotu (por. Dahlby, 1996) formułuje się jednak również szereg argumentów uzasadniających konieczność stosowania dotacji jako instrumentów redystrybucji pionowej. Jednym z nich jest argument sprawiedliwości redystrybucyjnej i równego dostępu mieszkańców poszczególnych wspólnot samorządowych do dóbr publicznych. Zakładając, że wszyscy obywatele powinni mieć dostęp do tej samej ilości i jakości dóbr publicznych za podobną cenę, należy przypuszczać, że brak mechanizmów wyrównywania pionowego oznaczałby, że mieszkańcy wspólnot samorządowych o niższym potencjale dochodowym musieliby płacić znacząco wyższe podatki, aby otrzymywać dobra publiczne o analogicznym poziomie i jakości jak mieszkańcy bogatszych jednostek samorządu terytorialnego. Kolejne argumenty wiążą się z zasadami formułowanymi w teorii federalizmu fiskalnego, tj. subsydiarności i odpowiedzialności. Zgodnie z zasadą subsydiarności usługi publiczne powinny być świadczone na możliwie najniższym szczeblu władzy, a w sytuacji, gdy ich finansowanie przerasta

możliwości jednostki terytorialnej, jednostka ta powinna otrzymać wsparcie finansowe z wyższego szczebla władzy publicznej. Z kolei zasada odpowiedniości (*correspondence principle*) formułuje postulat właściwej konstrukcji źródeł dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego, które powinny być ekwiwalentne i adekwatne do przekazanych na niższy szczebel zadań publicznych. W sytuacji gdy źródła dochodów własnych są nieadekwatne do realizowanych zadań publicznych, niezbędne są dotacje przekazywane do budżetów samorządów regionalnych.

W literaturze przedmiotu najbardziej ogólny podział dotacji dzieli je na dwie podstawowe kategorie, tj. dotacje, które mają charakter transferów bezwarunkowych (*unconditional transfers*) i wiąże się z nimi znacznie szerszy zakres samodzielności finansowej jednostki samorządu terytorialnego niż w przypadku drugiej kategorii, tj. transferów warunkowych (*conditional transfers*) (por. Arvate i in., 2015). Transfery bezwarunkowe stanowią wsparcie budżetów samorządów regionalnych, odgrywając niejako rolę substytutu niewystarczających dochodów własnych, tym samym zwiększając zasoby finansowe samorządów regionalnych i stanowiąc kluczowy instrument korygowania pionowej nierównowagi fiskalnej. Z kolei transfery warunkowe służą finansowaniu konkretnych projektów i stymulowaniu samorządowych wydatków budżetowych na ściśle sprecyzowane cele.

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów regionalnych mogą mieć charakter obowiązkowy, zdeterminowany prawnie – wtedy określa się je terminem dotacji stałych (*mandatory grants*), lub charakter typowo uznaniowy (*discretionary grants*) (Blöchliger, 2013). Pierwsze z wymienionych to transfery oparte na określonych regulacjach prawnych, sprecyzowanych w ustawie lub przepisach wykonawczych. Natomiast dotacje uznaniowe nie są przyznawane na podstawie przepisów, ale niejako *ad hoc*, na zasadzie uznaniowości władzy publicznej wyższego szczebla. Często mają one charakter tymczasowy i obejmują na przykład środki przekazywane na poszczególne projekty infrastrukturalne samorządu terytorialnego lub pomoc w nagłych, wyjątkowych sytuacjach (np. w razie wystąpienia katastrof, klęsk żywiołowych itp.) (Bergvall i in., 2006).

3. Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw w kontekście wyzwań związanych z realizacją polityki regionalnej

Samorząd województwa jako podmiot polityki regionalnej, w warunkach poszerzania udziału dotacji w strukturze dochodów ogółem budżetu województwa, ma ograniczone możliwości samodzielnego podejmowania decyzji fiskalnych związanych z oddziaływaniem na rozwój społeczno-gospodarczy województwa. Czynnikiem warunkującym samodzielność dochodową i wydatkową samorządów województw jest bowiem struktura transferów przekazywanych do budżetów samorządów województw. Jeżeli w strukturze tej dominują transfery przyznawane na ściśle określony

cel, samodzielność wydatkowa samorządu województwa zostaje w zasadniczy sposób ograniczona. Z tym wiąże się także problem niestabilności rozwiązań formalnoprawnych dotyczących zasad przekazywania dotacji do budżetów samorządów województw.

Przy przekazywaniu do budżetów samorządów województw dotacji istnieje ryzyko, że administracyjny mechanizm alokacji środków może powodować lepsze lub gorsze dostosowanie wydatków transferowych z centralnych instytucji do potrzeb społeczności regionalnych i lokalnych. Wynika to z faktu, że niektóre decyzje związane z alokacją zasobów środków publicznych do budżetów samorządów województw podlegają presji politycznej wywieranej przez różne grupy interesów. Ta presja organów władz samorządowych w zakresie zwiększania wydatków budżetu państwa stwarza też niebezpieczeństwo marnotrawienia środków publicznych. Alokacja zasobów środków publicznych przez centralne instytucje sektora finansów publicznych nie jest bowiem poddawana dostatecznej weryfikacji odnośnie do efektów uzyskanych w województwach dzięki pozyskanym dotacjom. W tej sytuacji to przyjmowanie w celach polityki finansowej państwa rozbudowanych szczegółowych celów polityki regionalnej i instrumentów zasilania finansowego budżetu samorządu województwa w formie dotacji może nie przyczyniać się do poprawy efektywności funkcjonowania całego systemu finansów publicznych.

W rozważaniach na temat zakresu i rodzajów dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw ważną kwestią są też towarzyszące tym transferom zasady, kryteria i procedury. Generalnie dotacje mogą być przyznawane na podstawie kryteriów uznaniowych i kryteriów zobiektywizowanych. Podkreślić trzeba, że zasady i procedury przyznawania samorządom województw dotacji na podstawie kryteriów uznaniowych są generalnie niespójne, nieskoordynowane, co w zasadniczy sposób rzutuje na efektywność zarządzania środkami publicznymi. To zaś nie przyczynia się do przestrzegania zasad jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi, a przy tym wielkość przyznawanych kwot dotacji w zasadniczym stopniu uzależniona jest od bieżącej sytuacji w systemie finansów publicznych.

Z kolei w procedurach i zasadach przyznawania samorządom województw dotacji na podstawie kryteriów zobiektywizowanych podstawowym problemem jest dobór mierników (wskaźników) odzwierciedlających sytuację społeczno-ekonomiczną województwa oraz koszty udostępnianych i finansowanych z budżetów samorządów województw dóbr publicznych. Czy przy doborze mierników uwzględniać w pierwszej kolejności wielkości fizyczne (np. długość dróg publicznych itp.) czy mierniki wartościowopieniężne (np. dochody podatkowe na jednego mieszkańca województwa), czy też wskaźniki syntetyczne? Obiektywizacja zasad przyznawania dotacji do budżetów samorządów województw, zastosowanie mierzalnych i czytelnych wskaźników, na podstawie których ustala się kwoty przekazywanych dotacji, to podstawowe warunki przestrzegania zasad jawności i przejrzystości finansów publicznych.

4. Zmiany w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw

W ostatnich kilkunastu latach w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw następuje zmiana roli i funkcji poszczególnych rodzajów dotacji. Przy analizie struktury dotacji pojawiają się pytania: jakie jest znaczenie poszczególnych rodzajów dotacji w strukturze dochodów ogółem budżetów samorządów województw i w jakim stopniu dotacje te są instrumentami polityki regionalnej państwa, a w jakim stopniu źródłem finansowania bieżących zadań administracji rządowej zleconych samorządowi województwa czy też zadań własnych tego szczebla samorządu terytorialnego.

Analiza struktury dochodów budżetów samorządów województw w latach 2010-2021 wykazuje malejący udział dotacji w strukturze dochodów ogółem. O ile w 2010 r. udział ten wynosił 38,7%, o tyle w 2021 r. wynosił już tylko 28,3% (zob. tab. 1). W ramach dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw wyróżnić należy dotacje ogólne (np. otrzymywane z funduszy celowych), dotacje celowe oraz dotacje przekazywane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich.

Tabela 1. Struktura dochodów budżetów samorządów województw w Polsce w latach 2010-2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	Lata				
	2010	2018	2019	2020	2021
Dochody ogółem	14 104,0	16 953,7	18 754,9	20 956,6	22 826,6
w tym:					
▪ dochody własne	5 703,1	9 024,2	9 911,2	10 669,2	12 698,8
▪ dotacje ogółem	5 459,1	5 748,2	6 282,7	7 078,3	6 453,7
▪ subwencje	2 941,8	2 181,3	2 561,1	3 209,1	3 674,1

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

W analizowanym okresie w strukturze dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw dominujący udział miały dotacje przekazywane w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich. W latach 2017-2021 udział ten kształtował się przeciętnie na poziomie 77,5% (zob. tab. 2). Najwyższy udział w ogólnej kwocie dotacji przekazywanych do budżetów województw zanotowały województwa o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, tj. województwo małopolskie – 13,4% ogólnej kwoty dotacji przekazanych do budżetów samorządów województw w 2021 r., i województwo lubelskie – 8,5% ogólnej kwoty dotacji (szerzej zob. tab. 3). Tendencja ta utrzymywała się w latach 2017-2021, co dowodzi, że dotacje są ważnym instrumentem realizacji celów polityki regionalnej związanych z niwelowaniem dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego województw.

Tabela 2. Struktura dotacji przekazywanych do budżetów samorządów województw w latach 2016, 2019 i 2021 (w mln zł)

Wyszczególnienie	2016	2019	2021
Dotacje ogółem	4335,3	6282,7	6453,7
w tym m.in.			
▪ dotacje celowe	1808,1	1385,4	1450,9
▪ dotacje & 205 i 625 (w ramach programów finansowanych z udziałem środków europejskich)	1178,4	4090,9	4088,4

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

Tabela 3. Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw w latach 2017, 2019 i 2021 (w mln zł)

Województwa	2017	2019	2021
POLSKA	4867,1	6282,7	6453,7
Dolnośląskie	388,5	288,4	379,9
Kujawsko-pomorskie	203,7	263,1	451,4
Lubelskie	384,7	599,5	546,4
Lubuskie	199,4	226,5	148,6
Łódzkie	198,3	319,9	335,6
Małopolskie	586,2	466,9	866,2
Mazowieckie	264,5	415,3	641,5
Opolskie	266,4	290,9	465,8
Podkarpackie	435,1	555,7	465,8
Podlaskie	284,3	539,1	181,9
Pomorskie	283,5	512,2	289,7
Śląskie	252,0	355,1	579,2
Świętokrzyskie	257,9	322,1	159,2
Warmińsko-mazurskie	214,4	291,8	303,5
Wielkopolskie	278,9	513,2	513,9
Zachodniopomorskie	369,1	322,4	397,5

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

Z kolei w ramach dotacji celowych zasilających dochody budżetów samorządów województw wyróżnia się dotacje przekazane z budżetu państwa, w tym dotacje na zadania z zakresu administracji rządowej, dotacje na zadania własne samorządów województw oraz dotacje na zadania realizowane na podstawie porozumienia między jednostkami samorządu terytorialnego, jak również dotacje z tytułu pomocy finansowej udzielanej między jednostkami samorządu terytorialnego. Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa do budżetów samorządów województw (w 2021 roku

stanowiły one blisko 70,0% dotacji celowych – zob. tab. 4) cechuje niejednorodność oraz stosunkowo duża niestabilność w zasadach i procedurach ich przyznawania przez dysponentów części budżetu państwa. Mimo że w praktyce w Polsce ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.) stanowi, że kwota dotacji celowych na zadania z zakresu administracji rządowej oraz inne zadania zlecone odrębnymi ustawami określana jest przez dysponentów części budżetu państwa według zasad przyjętych w ustawie budżetowej do określania wydatków podobnego rodzaju, to przyjęte regulacje prawne nie są wystarczająco precyzyjne, co w konsekwencji powoduje, że przekazywanie dotacji celowych na zadania zlecone przez administrację rządową odbywa się według rozmaitych reguł i kryteriów, nie zawsze jasnych, obiektywnych i respektujących w dostatecznym stopniu zasadę adekwatności. Ponadto trzeba podkreślić, że procedury i kryteria obliczania kwot dotacji celowych przekazywanych z budżetu państwa do budżetów samorządów województw na zadania zlecone przez administrację rządową nie uwzględniają potencjału dochodowego poszczególnych województw. I tak województwa o wydajnej bazie podatkowej i o wysokim potencjale dochodowym, które realizują i udostępniają wiele usług publicznych, mają szerszy od przeciętnego zakres możliwości pozyskiwania dotacji celowych.

Tabela 4. Struktura dotacji celowych przekazywanych do budżetów samorządów województw w 2021 roku (w %)

Dotacje celowe	2021
Dotacje celowe, w tym m.in.	100,0
▪ dotacje celowe z budżetu państwa na zadania z zakresu administracji rządowej	65,1
▪ dotacje celowe z budżetu państwa na zadania własne	4,6
▪ dotacje celowe na zadania realizowane na podstawie porozumienia między JST	4,3
▪ dotacje celowe z tytułu pomocy finansowej udzielanej między JST na dofinansowanie zadań własnych	11,1

Źródło: opracowano na podstawie GUS 2022.

Dotacje celowe przekazywane z budżetu państwa na zadania własne samorządów województw w 2021 roku stanowiły przeciętnie 4,6% ogólnej kwoty dotacji celowych przekazanych do budżetów samorządów województw. Ta grupa dotacji celowych przekazywana do budżetów samorządów województw, szczególnie na zadania z zakresu kultury i dziedzictwa narodowego oraz oświaty, jest formą wsparcia finansowego przez centralnych dysponentów środków publicznych realizacji przez samorządowe władze województw wybranych zadań polityki regionalnej. Realizacja tych zadań oraz sposób wykorzystania przez organy samorządu województwa przyznanych dotacji celowych na zadania własne podlega nadzorowi i kontroli nie tylko z punktu widzenia legalności, ale także z uwzględnieniem kryteriów: celowości, rzetelności

i gospodarności. W razie wystąpienia uwarunkowań regionalnych, uniemożliwiających realizację zadań, na które przekazano dotację celową, podlega ona zwrotowi w części, w jakiej zadanie nie zostało wykonane.

Przy analizie struktury dotacji celowych przekazywanych do budżetów samorządów województw zauważyć należy bardzo niski udział dotacji celowych pochodzących z państwowych funduszy celowych oraz dotacji celowych przekazywanych na zadania realizowane na podstawie porozumień z jednostkami samorządu terytorialnego. Taki niski przeciętny w skali kraju (4,3%) udział dotacji celowych na zadania realizowane na podstawie porozumień między jednostkami samorządu terytorialnego dowodzi niedostatecznej współpracy jednostek samorządu terytorialnego różnych szczebli na rzecz wspólnych, połączonych działań związanych z realizacją przez samorząd województwa celów polityki regionalnej.

5. Uwagi końcowe

Dotacje przekazywane do budżetów samorządów województw mogą i powinny być ważnym instrumentem polityki regionalnej, której podmiotem z jednej strony jest administracja rządowa, a z drugiej strony samorząd województwa. Alokacja środków publicznych w przekroju województw w formie dotacji do budżetów samorządów województw koncentruje się na planowaniu i wykorzystywaniu dotacji przekazywanych na realizację programów finansowanych z udziałem środków europejskich. Zasady i procedury przekazywania dotacji z budżetu państwa, agencji rządowych i funduszy celowych do budżetów samorządów województw są natomiast zróżnicowane i nie tworzą spójnego, kompleksowego systemu finansowania i współfinansowania zadań związanych z polityką regionalną samorządu województwa.

W warunkach wielopoziomowego zarządzania procesami rozwoju regionalnego i ograniczonych zasobów środków publicznych za rozwiązanie sprzyjające koordynacji instrumentów polityki regionalnej uznać należy działania zmierzające do koordynowania i konsolidowania na szczeblu samorządu województwa środków publicznych, które są rozproszone w poszczególnych częściach budżetu państwa, w agencjach wykonawczych, instytucjach gospodarki budżetowej i funduszach celowych. Plany finansowe tych podmiotów sektora finansów publicznych nie uwzględniają w dostatecznym stopniu regionalnego aspektu przepływu środków publicznych. Ponadto zazwyczaj podmioty te nie podejmują z organami samorządów województw szerszej współpracy na rzecz rozwoju danego województwa czy też dostosowywania projektowanych działań do celów polityki regionalnej samorządu województwa. To między innymi może powodować, że z punktu widzenia polityki regionalnej ograniczone zasoby środków publicznych są nadmiernie rozproszone i nieskoncentrowane na najważniejszych, strategicznych priorytetach z punktu widzenia poszczególnych województw, alokacja zaś środków publicznych przeznaczanych na politykę regionalną jest podporządkowana rozwiązywaniu bieżących, przejściowych problemów związanych z realizacją zadań publicznych w wymiarze regionalnym.

Bibliografia

- Arvate, P., Mattos, E. i Rocha, F. (2015). Conditional versus unconditional grants and local public spending in Brazilian municipalities. *Rede de Economia Aplicada Working Paper*, (77), 1-43.
- Bergvall, D., Charbit, C., Kraan, D.-J. i Merk, O. (2006). Intergovernmental transfers and decentralised public spending. *OECD Working Paper*, (3).
- Blöchliger, H. (2013). Measuring decentralisation: The OECD fiscal decentralisation database. W: J. Kim, J. Lotz, H. Blöchliger (red.), *Measuring fiscal decentralisation: Concepts and policies, OECD fiscal federalism studies*. OECD Fiscal Federalism Studies. Paris: OECD Publishing.
- Boadway, R. i Shah, A. (red.). (2006). *Intergovernmental fiscal transfers. Principles and practice*. Washington: The World Bank.
- Dahlby, B. (1996). Fiscal externalities and the design of intergovernmental grants. *International Tax and Public Policy*, 3(3).
- Stiglitz, J. E. (2004). *Ekonomia sektora publicznego* (s. 895-897). Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Swianiewicz, P. (2003). Transfery z budżetu państwa dla samorządów lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*, 1(11).
- Ustawa o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 z późn. zm.)

The Evolution of the Role and Function of Grants Transferred to the Local Government Budgets of Voivodeships

Abstract: The redistribution of public funds in the territorial aspect prompts many reservations and debate concerning the problems in the area of fairness and territorial solidarity, as well as the rationality and effectiveness of public finances. Due to the diversity of the levels of socio-economic development in its territorial aspect, and as a result, the growing disparity in the level of the taxed revenues of regional governments, there is a growing importance of the functions performed by expenditure instruments of vertical redistribution, which include grants transferred to the local government budgets in voivodeships. These functions result to a large degree from the scope of the local government activity, created not so much to carry out the current tasks of public administration in terms of a voivodeship but, above all, to conduct regional policy. The aim of the study was to establish the range of changes in the role and functions of grants as expenditure instruments in vertical redistribution, and on the basis of the budgets of individual voivodeships, to demonstrate the importance of this form of redistributive activity on the part of the central public administration.

Keywords: grants, vertical redistribution, regional development.