

*Jarosław Marczak<sup>\*</sup>, Aneta Skoczylas-Tylman<sup>\*\*</sup>,  
Magdalena Ślebocka<sup>\*\*</sup>, Tomasz Uryszek<sup>\*\*</sup>*

### **AKTYWNOŚĆ ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO A ICH DOCHODY TRANSFEROWE<sup>1</sup>**

System dochodów jednostek samorządu terytorialnego, przede wszystkim realizowane do nich transfery, budzą od dawna w literaturze przedmiotu wiele wątpliwości. Wątpliwości te wiążą się w szczególności z dynamiką rozwoju jednostek samorządu, a zwłaszcza z problematyką narastania dysproporcji między poszczególnymi jednostkami danego szczebla, oraz szerszą problematyką wspierania zrównoważonego rozwoju. Pozostają one także w związku z poziomem absorpcji funduszy unijnych w rozwoju regionalnym i lokalnym. Przez transfery z budżetu państwa do budżetów jednostek samorządu terytorialnego rozumieją autorzy zarówno transfery nieprzypisane, tj. subwencje oraz udziały w podatkach centralnych, jak i transfery przypisane, tj. dotacje.

Wątpliwości powyższe dotyczą m.in. wyrównawczej funkcji transferów nieprzypisanych z budżetu państwa, konstrukcji prawnej (cech) dochodów transferowych, w tym w szczególności niepodlegania zwrotowi do budżetu państwa dochodów transferowych nieprzypisanych, zakresu samorządowego władztwa podatkowego w odniesieniu do podatków centralnych i wielu innych zagadnień. W tak szeroko zarysowanym kontekście problemowym podstawowe znaczenie ma, zdaniem autorów, zagadnienie związku między aktywnością organów samorządowych a możliwościami i zasadami pozyskiwania transferów z budżetu państwa. Zagadnienie to dostrzegane i podkreślane jest

---

<sup>\*</sup> Dr, starszy wykładowca, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

<sup>\*\*</sup> Dr, adiunkt, Instytut Finansów, Bankowości i Ubezpieczeń, Uniwersytet Łódzki.

<sup>1</sup> Artykuł powstał w ramach prac nad projektem N N113 326038 pt. *System dochodów transferowych jednostek samorządu terytorialnego a możliwość zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego oraz zwiększenia poziomu absorpcji funduszy unijnych*, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>. Nie przywiązuje się wciąż jednak do niego wystarczającej wagi, brak jest bowiem szerszych dyskusji i badań w tym zakresie. Celem autorów niniejszego opracowania jest zasygnalizowanie i zdefiniowanie problematyki aktywności organów samorządowych na tle obecnej już w literaturze problematyki instytucji finansowych transferów z budżetu państwa, w szczególności transferów nieprzypisanych, oraz decentralizacji zadań i finansów publicznych.

### 1. POJĘCIE AKTYWNOŚCI ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH W KONTEKŚCIE DECENTRALIZACJI ZADAŃ I FINANSÓW PUBLICZNYCH

Przez aktywność organów samorządowych rozumie się podejmowanie samodzielnych działań (inicjatyw) w realizacji zadań publicznych oddziałujących na rozwój regionalny i lokalny w granicach istniejącego zakresu uprawnień w realizacji tych zadań – w granicach zakresu zadań „przekazanych” do realizacji, tworzenie warunków na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego, jak również podejmowanie samodzielnych działań (inicjatyw) na rzecz racjonalizowania wydatków publicznych oraz powiększania, w granicach istniejącego zakresu uprawnień, bazy dochodowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym pozyskiwania funduszy unijnych.

Można zatem uznać, iż pojęcie aktywności organów samorządowych mieści się także w ramach szeroko rozumianego pojęcia działania na rzecz zrównoważonego rozwoju, niwelowania dysproporcji pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego. Odnosi się ono bowiem w szczególności do samodzielnych działań (inicjatyw) organów samorządowych na różnych polach aktywności samorządowej: politycznej, gospodarczej, społecznej.

Pojęcie aktywności organów samorządowych koresponduje jednak przede wszystkim z podstawowymi pojęciami sfery finansów: decentralizacji zadań publicznych i decentralizacji finansów publicznych. Poziom aktywności organów samorządowych – ich samodzielnych działań (inicjatyw) – pozostaje bowiem ściśle zdeterminowany przez poziom decentralizacji (zakres przekazanych uprawnień).

„Decentralizacja na ogół definiowana jest szeroko, jako proces przekazywania określonego zakresu uprawnień władzy centralnej w sprawach państwowych, administracyjnych, gospodarczych, finansowych itp. organom niższych szczebli, a w tym organom samorządowym. Decentralizacja obejmuje co najmniej trzy zagadnienia:

---

<sup>2</sup> L. Patrzalek, *Aktualne problemy systemu finansów samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 14.

- przekazywanie określonych zadań przez szczebel centralny tym organom,
- korzystanie przez te organy z odpowiedniego majątku i uprawnień prawnych gwarantujących ich samodzielność, oraz
- możliwości decydowania o sprawach terenu, posiadania przez te organy odpowiednich środków finansowych dla realizacji własnej polityki”<sup>3</sup>.

O decentralizacji można mówić także w wąskim rozumieniu tego pojęcia, wyodrębniając decentralizację zadań publicznych oraz decentralizację finansów publicznych. Przez decentralizację zadań publicznych rozumie się w literaturze przede wszystkim zakres przekazanych uprawnień decyzyjnych w realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego – zakres zadań „przekazanych” do realizacji, podczas gdy przez decentralizację finansów publicznych – głównie zakres przekazanych uprawnień decyzyjnych w dysponowaniu środkami publicznymi (samodzielność finansową – dochodową i wydatkową)<sup>4</sup>. Aktywność organów samorządowych jest więc *de facto* samodzielnością w działaniu (inicjatywą własną), jaka wynikać będzie z zakresu przekazanych uprawnień w związku z decentralizacją zadań lub finansów publicznych.

W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, iż system finansów samorządowych powinien odzwierciedlać postępującą decentralizację zadań publicznych, którą z kolei określają powiększające się wielkości środków przyznanych do rozdziału poprzez budżety samorządowe – lokalne i regionalne, a zatem decentralizacja uprawnień władczych w zakresie pozyskiwania i wykorzystywania publicznych środków finansowych<sup>5</sup>. Jeżeli przyjąć powyższe pojęcia decentralizacji w ich wąskim rozumieniu, to wzięwszy pod uwagę różne mierniki ich pomiaru, stwierdzimy, że ich zakresy jednak nie pokrywają się. Zakres decentralizacji zadań publicznych zawsze przewyższa zakres decentralizacji finansów publicznych<sup>6</sup>. Zakres przekazanych uprawnień w realizacji zadań publicznych (zakres przekazanych zadań) dominuje zatem nad zakresem przekazanych uprawnień decyzyjnych w szeroko rozumianym dysponowaniu środkami publicznymi (administrowaniu środkami publicznymi).

<sup>3</sup> K. Gałuszka, *Decentralizacja systemu finansów publicznych a wielkość jednostki samorządu terytorialnego*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań–Wrocław 2004, s. 97–98.

<sup>4</sup> K. Surówka, *Adekwatność dochodów JST do zakresu realizowanych zadań bieżących po roku 2003*, [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Wyd. Akademii Ekonomicznej, Poznań 2008.

<sup>5</sup> Zob. E. Kornberger-Sokołowska, *Kierunki reformy systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce*, [w:] L. Patrzalek (red.), *Finansowanie jednostek...*, s. 11.

<sup>6</sup> M. Kosek-Wojnar, K. Surówka, *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, PWN, Warszawa 2007; T. Lubińska, *Wzrost roli zarządzania samorządem terytorialnym*, [w:] B. Mikołajczyk (red.), *Przemiany w finansach publicznych w Polsce po wstąpieniu do Unii Europejskiej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” 2006, Folia Oeconomica, nr 197; K. Surówka, *Adekwatność dochodów...*

Warto w tym miejscu także przypomnieć, iż w odniesieniu do zakresu przekazanych uprawnień decyzyjnych w dysponowaniu środkami publicznymi mamy w istocie do czynienia z uzależnieniem dysponowania (administrowania) tymi środkami na szczeblu samorządowym od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym. Uzależnienie to pozostaje w ścisłym związku z wysokim udziałem wydatków transferowych z budżetu państwa w sektorze finansów publicznych, w tym przede wszystkim właśnie wydatków transferowych na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Wśród tych ostatnich dominującą rolę odgrywają z kolei dochody transferowe nieprzypisane jednostkom samorządu terytorialnego (subwencje oraz udziały w podatkach państwowych). Dochody transferowe nieprzypisane sprzyjać mają, jak się podkreśla, w założeniu swego istnienia, samodzielności wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego – zwiększać zakres przyznanych uprawnień decyzyjnych w dysponowaniu (wydatkowaniu) środków publicznych z uwagi na fakt, że o przeznaczeniu tych środków jednostki samorządu decydują samodzielnie<sup>7</sup>. Poddanie wielkości dochodów transferowych kontroli władzy centralnej ogranicza jednak szeroko rozumianą samodzielność administrowania nimi przez jednostki samorządu terytorialnego. Jest to jednakże, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, rozwiązaniem zrozumiałym z różnych względów<sup>8</sup> – rozwiązaniem tak naprawdę ograniczającym tym samym samodzielność dochodową jednostek samorządu, ze względu na wielkość wydatków transferowych nieprzypisanych z budżetu państwa (zob. poniżej)<sup>9</sup>.

W tak zarysowanych obszarach problematycznych podkreślić należy, iż brak jest badań na temat istniejącego zakresu i poziomu zależności pomiędzy aktywnością organów samorządowych – ich samodzielnością (inicjatywą własną) w realizacji zadań publicznych „przekazanych” do realizacji, powiększaniem bazy dochodowej, w tym pozyskiwaniem funduszy unijnych, a istniejącym poziomem i sposobem decentralizacji zadań i finansów publicznych. Trudno zatem określić, w jaki sposób pojęcie aktywności organów samorządowych koresponduje z decentralizacją zadań lub finansów publicznych. Potrzeba takich badań jednak – jak się wydaje – zdecydowanie istnieje, tym bardziej iż związek, o którym mowa powyżej, może także wywierać poważny wpływ na zachowanie równowagi w rozwoju lokalnym i regionalnym.

Zwrócić trzeba również uwagę, iż aktywność organów samorządowych, w jej rozumieniu wskazanym powyżej, może mieć podstawowe znaczenie w warunkach obecnego spowolnienia gospodarczego, a także „w warunkach rysujących się zagrożeń makroekonomicznych” (kryzysu finansowego). Jak

---

<sup>7</sup> L. Patrzalek, *Aktualne problemy...*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

wskazuje się już w literaturze przedmiotu, nawet „niedostateczny zasób informacji, daleko idąca rozbieżność wśród ekonomistów na temat kształtowania się w najbliższych kilku latach poziomu dochodów, wydatków, czy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz brak dostatecznych informacji rządu o skutkach finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, a także daleko idące uzależnienie w polskim sektorze finansów publicznych budżetów jednostek samorządu terytorialnego od budżetu państwa – nie powinny przesądzać o pasywnym nastawieniu organów samorządu terytorialnego w obszarze korygowania przez te organy założeń polityki wydatkowej [...]”<sup>10</sup>.

### 3. AKTYWNOŚĆ ORGANÓW SAMORZĄDOWYCH A TRANSFERY NIEPRZYPISANE Z BUDŻETU PAŃSTWA

Decentralizacja finansów publicznych w warunkach przeważającej decentralizacji zadań publicznych oraz uzależnienie dysponowania (administrowania) środkami publicznymi na szczeblu samorządowym od decyzji podejmowanych na szczeblu centralnym rodzi pytania, czy, po pierwsze, relacja – proporcja pomiędzy udziałem grupy transferów nieprzypisanych (subwencji, udziałów w podatkach centralnych) na rzecz jednostki samorządu terytorialnego względem grupy transferów przypisanych (dotacji), a także względem systemu dochodów jednostek samorządu jako całości, sprzyja realizacji aktywności organów samorządowych, a po drugie, czy dochody transferowe, w tym głównie dochody transferowe nieprzypisane, nie są w istocie czynnikiem wpływającym na ograniczenie („karanie”) bardziej aktywnych organów samorządowych, albo inaczej, czy i jak dochody transferowe nieprzypisane przyczyniają się do pobudzenia aktywności organów samorządowych?

Jak już wskazano, z jednej strony uznać można, że im więcej dochodów transferowych nieprzypisanych w budżecie jednostki samorządu terytorialnego, tym większa samodzielność wydatkowa i większa możliwość realizacji zadań zidentyfikowanych przez jednostki samorządu jako najpotrzebniejsze z punktu widzenia ich rozwoju. Dochody te sprzyjają zatem potencjalnie aktywności organów samorządowych. Niemniej jednak spojrzenie to wydaje się wybiórcze w kontekście możliwych, a niezbadanych dotąd, relacji pomiędzy aktywnością organów samorządowych a poziomem i sposobem decentralizacji zadań i finansów publicznych. Spojrzenie to może, także z uwagi na strukturę przeznaczenia dochodów transferowych nieprzypisanych (wynagrodzenia), okazać się w istocie

---

<sup>10</sup> L. Patrzalek, *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego na tle makroekonomicznych uwarunkowań 2009 roku*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2009, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 29.

czynnikiem hamującym samodzielność (inicjatywę) organów samorządowych w zakresie realizowanych zadań i pozyskiwanych środków.

Z punktu widzenia aktywności organów samorządowych rozpatrywana może być także wyrównawcza funkcja transferów nieprzypisanych z budżetu państwa, jej skuteczność, ograniczenie i wpływ na zrównoważony rozwój. Jak wskazano na wstępie, wyrównawcza funkcja transferów nieprzypisanych jest pod wieloma względami kwestią sporną. Niektórzy autorzy twierdzą mianowicie, iż subwencje wyrównawcze pomagają przeciwdziałać zwiększaniu się różnic między bogatymi i biednymi jednostkami samorządu, wspierając procesy zrównoważonego rozwoju. Z tego punktu widzenia wyrównawcza funkcja transferów ułatwia konkurencję pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządowymi<sup>11</sup>. Jednakże nawet ci autorzy, którzy akceptują występowanie wyrównawczej funkcji transferów, często skłaniają się ku twierdzeniu, że nie są one niezbędną cechą charakterystyczną dla relacji państwo – samorząd terytorialny<sup>12</sup>. Inni autorzy krytykują wprost funkcję wyrównawczą, wykazując jej nieefektywność ekonomiczną poprzez wskazanie, że system wyrównawczy może być elementem hamującym rozwój bogatszych jednostek samorządowych. Jednostki te bowiem, uzyskując coraz lepsze wyniki, „zmuszane” są do płacenia znacznych kwot, stanowiących obciążenie dla ich budżetów i hamujących chęć dalszych ogólnych działań rozwojowych. Biorąc zatem pod uwagę pojęcie aktywności organów samorządowych, biedne jednostki, otrzymując środki finansowe zaspokajające ich podstawowe potrzeby, nie mają wystarczających bodźców do samodzielnego poszukiwania dodatkowych źródeł dochodów<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto w odniesieniu do dochodów transferowych nieprzypisanych, iż cechy tych dochodów, w szczególności niepodleganie zwrotowi do budżetu państwa w przypadku zaoszczędzenia określonych kwot, powodują, że są one „atrakcyjnym”, niemotywuującym organów samorządowych do aktywności w oddziaływaniu na rozwój regionalny i lokalny, źródłem dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego<sup>14</sup>. Jednocześnie ich konstrukcja prawna wyznacza określone postawy roszczeniowe względem budżetu państwa.

---

<sup>11</sup> R. Boadway, F. R. Flatters, *Efficiency and Equalization Payments in Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results*, „Canadian Journal of Economics” 1982, no. 15/4.

<sup>12</sup> D. Ucher, *The Uneasy Case for Equalization Payments*, The Fraser Institute, Vancouver 1995.

<sup>13</sup> D. M. Handley, *Strengthening the Intergovernmental Grant System: Long-Term Lessons for the Federal-Local Relationship*, „Public Administration Review”, Jan/Feb 2008, Vol. 68, Issue I.

<sup>14</sup> L. Patrzalek, *Subwencje o charakterze wyrównawczym w strukturze dochodów budżetów samorządów województw*, [w:] S. Wieteska, M. Wypych (red.), *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2009.

Z problemem aktywności organów samorządowych w związku z grupą transferów nieprzypisanych koresponduje również problematyka zdolności absorpcyjnej funduszy unijnych. Zdolność absorpcyjną funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego rozpatrywać należy bowiem w kontekście tzw. zasady dodatkowości, tj. określonego wkładu środków własnych samorządów w finansowanie przedsięwzięć dofinansowywanych przez Unię Europejską, oraz zasad refundowania, tj. że płatność odbywa się na zasadzie refundacji wydatków poniesionych przez jednostki samorządu, często dopiero po zakończeniu realizacji projektu<sup>15</sup>. W kontekście przywołanych zasad można zatem zastanawiać się, czy wysoki udział grupy dochodów transferowych nieprzypisanych jest czynnikiem wspierającym aktywność organów samorządowych w pozyskiwaniu środków unijnych w przypadku przeznaczania na tzw. wkłady własne, czy pozostaje bez wpływu na tę aktywność, bądź wręcz ją ogranicza z uwagi na zasadnicze przeznaczenie tej grupy transferów, tj. wynagrodzenia.

W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że obecnie funkcjonujący mechanizm zasilania pieniężnego w przedmiocie udziałów w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa nie jest zbyt efektywnym narzędziem rozdysponowania środków pieniężnych i przyczynia się do wzrostu dysproporcji pomiędzy poszczególnymi jednostkami terytorialnymi kraju. „Wprawdzie zwiększanie udziałów stwarza dla samorządów motywację do wspierania rozwoju gospodarczego, jednakże bez zmiany samej konstrukcji udziałów i bez przyznania samorządom władztwa podatkowego w ich zakresie trudno mówić o wystarczającej instrumentalizacji dla realizacji polityki władz lokalnych i regionalnych”<sup>16</sup>.

Wszystkie przytoczone wyżej zagadnienia nie odzwierciedlają, zdaniem autorów, złożonej problematyki aktywności organów samorządowych. Należy zauważyć, iż w literaturze przedmiotu brakuje w chwili obecnej określenia relacji, jakie powinny zachodzić pomiędzy wielkościami poszczególnych grup i rodzajów transferów z budżetu państwa<sup>17</sup>. Brak jest także kompleksowego podejścia do problematyki wspierania zrównoważonego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego za pomocą środków pochodzących z budżetu państwa, niwelowania dysproporcji pomiędzy poszczególnymi jednostkami samorządu terytorialnego, a także analiz wpływu systemu dochodów samorządowych na

---

<sup>15</sup> Zob. M. Poniatowicz, *Dotacja rozwojowa dla jednostek samorządu terytorialnego jako nowy instrument finansów publicznych*, [w:] J. Głuchowski (red.), *Współczesne finanse. Stan i perspektywy rozwoju finansów publicznych*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 2008.

<sup>16</sup> E. Kornberger-Sokołowska, *Kierunki reformy...*, s. 14.

<sup>17</sup> S. Kańduła, J. Kotlińska, *Transfery z budżetu państwa jako źródło dochodów powiatowych w latach 1999–2006*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2008, Ekonomiczne Problemy Usług, nr 14.

podejmowane przez jednostki samorządu działania prorozwojowe. Wydaje się, iż badania w tym zakresie powinny uwzględnić w szczególności problematykę aktywności organów samorządowych.

#### PODSUMOWANIE

Jak wyżej wskazano, poziom aktywności organów samorządowych pozostaje ściśle zdeterminowany przez poziom decentralizacji zadań i finansów publicznych. Badania tych zależności powinny objąć na poziomie ogólnym – wpływ systemu dochodów, w tym systemu transferów, na aktywność organów samorządowych, zaś na poziomie szczegółowym – wpływ poszczególnych rodzajów transferów na aktywność organów samorządowych, przede wszystkim „słabszych” jednostek samorządowych.

Badania wymagałyby także przeprowadzenia szerokich analiz porównawczych. Z tego punktu widzenia na szczególną uwagę zasługuje Hiszpania, określana także mianem państwa autonomii. Autonomia w Hiszpanii obejmuje przede wszystkim regiony (wspólnoty autonomiczne), które w świetle obowiązującego prawa mają podstawowe i decydujące znaczenie zarówno w sektorze samorządowym, jak i z punktu widzenia całego sektora publicznego, w tym systemu finansów publicznych. Warto zauważyć, iż rozwiązanie powyższe doskonale wpisuje się w rozwiązania preferowane w Unii Europejskiej – rozwoju regionalnego. Trzeba jednak podkreślić, że poszczególne regiony hiszpańskie są znacznie zróżnicowane pod względem poziomu rozwoju. Występują więc analogie względem Polski. Zróżnicowanie w poziomie rozwoju regionów hiszpańskich jest źródłem szeregu poruszanych w tamtejszej literaturze przedmiotu problemów, związanych właśnie z podziałem środków państwowych. Pomimo bowiem stosowanych od trzydziestu lat narzędzi finansowych mających na celu niwelowanie owych różnic, do których to należy w szczególności odrębny Fundusz Wyrównania Międzyterytorialnego, zmiany zachodzą bardzo powoli<sup>18</sup>. Problematyka ta, niezwykle zastanawiająca, może zatem stanowić doskonały punkt wyjścia do przeprowadzenia badań na temat skuteczności polskich transferów państwowych w ogóle, jako narzędzi pobudzania aktywności organów samorządowych.

---

<sup>18</sup> *Análisis del sistema de financiación autonómica: bases para un nuevo modelo*, VVAA, director: Martínez-Pujalte López Vicente, Fundación Bancaja, b.m.w. 2000; A. Castells, P. Sorribas, M. Vilalta, *Les subvencions d'anivellament en el finançament e les comunitats autònomes. Anàlisi de la situació actual i propostes de reforma*, Institut d'Estudis Autònoms, Generalitat de Catalunya, Universitat de Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona, Barcelona 2004.



Hiszpania stanowi także przykład państwa, w którym bardzo silnie rozwinięte są badania nad finansowaniem jednostek samorządowych, w tym właśnie głównie regionów. Rozważa się tu różne koncepcje federalizmu fiskalnego, współodpowiedzialności za realizację zadań publicznych oraz cesji podatków<sup>19</sup>. Ciekawym rozwiązaniem zastosowanym w tym kraju jest zwłaszcza współdziałanie państwa i władz regionalnych w opracowaniu zmian zasad gospodarki finansowej regionów, w tym także transferów państwowych. Zmniejsza to znacznie zakres konfliktów na linii państwo–region, a poza tym lepiej w danych warunkach politycznych i ekonomicznych dopasowuje nowe rozwiązania.

Wyniki przeprowadzonych badań ekonomicznych, a także prawnych, jeżeli potwierdziłyby istnienie niekorzystnych zależności pomiędzy poziomem poszczególnych transferów a aktywnością organów samorządowych, miałyby niebagatelne znaczenie zarówno dla teorii, jak i dla praktyki finansów publicznych i prawa finansowego. W teorii pozwoliłyby one w szczególności na uzupełnienie istniejących definicji ekonomicznych i prawniczych pojęć decentralizacji zadań publicznych, decentralizacji finansowej, w tym samodzielności wydatkowej, uzależniając sposób ich definiowania od czynników takich, jak właśnie aktywność organów samorządowych. W praktyce pozwoliłyby na podjęcie działań (sformułowanie propozycji) zarówno na płaszczyźnie ekonomicznej, jak i prawniczej (postulaty *de lege ferenda*), mających na celu wspieranie rozwoju regionalnego i lokalnego.

*Jarosław Marczak, Aneta Skoczylas-Tylman, Magdalena Ślebocka, Tomasz Uryszek*

#### **LOCAL AUTHORITIES ACTIVITY AND THE TRANSFER INCOME SYSTEM OF THESE AUTHORITIES**

(Summary)

The authors present a complex definition of the local authorities activity concept in connection with most common concepts of public finance: the decentralisation of public finance and the decentralisation of local tasks. The authors emphasise the complexity of relations between these concepts and the impact of this complexity of relations in the context of public finance crisis, activities aiming at reduction of discrepancies between regions, etc. The article shows also the need of detailed economic and law analysis and broad, professional discussions, taking into account, as the starting point, the analogy between Poland and Spain.

---

<sup>19</sup> J. Marczak, *Charakterystyka samorządu terytorialnego w Hiszpanii*, [w:] K. Piotrowska-Marczak (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce*, Warszawa 2009; A. García Villarejo, P. Gayubo Pérez, J. Salina Sánchez, *La nivelación de los servicios públicos en el modelo de financiación autonómica*, Universidad de Valladolid 1999.