

Dorota Jegorow

Samodzielność finansowa polskich gmin : dyspersja regionalna

Zarządzanie. Teoria i Praktyka nr 2 (12), 25-30

2015

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Samodzielność finansowa polskich gmin – dyspersja regionalna / Financial independence of polish municipalities - regional dispersion

Adres do korespondencji:

e-mail : dorota.jegorow@kul.pl

ABSTRACT

The structure of the budgets of Polish municipalities and cities with county rights shows to increase the share of own revenues in total revenues in the years 2002-2013, and at the same time shows the presence of distinct regional developmental disparities at the expense of the eastern region. This situation shows the lack of real effects of cohe-

sion policy. On the other hand, in the context of potential opportunities arising from the implementation of projects co-financed with EU funds there is a real risk of excessive indebtedness of local governments in relation to the need to ensure the own contribution.

KEY WORDS: OWN REVENUE; DIVERGENCE; EUROPEAN FUNDS; REGIONAL POLICY; LOCAL DEVELOPMENT; REGIONAL DEVELOPMENT.

1. WSTĘP

Polska przystępując w 2004 roku do Unii Europejskiej (UE) włączyła się w realizację wielkiego projektu politycznego, który z założenia miał być również projektem gospodarczym. O ile jednak tzw. elity polityczne mają się jak najlepiej, zarówno w kontekście ekonomicznym, jak i społecznym, to nie wszystkie krajowe, tym bardziej regionalne i lokalne gospodarki odzwierciedlają rzeczony wielokrotnie sukces integracji europejskiej. Wyraźny brak zgodności, co do oceny sytuacji, a w zasadzie wyraźny rozdzźwięk pomiędzy formułowanymi opiniami w tym zakresie ma swoje bezpośrednie źródło zarówno w ekonomii jako wiedzy niedoskonałej, jak również prymacie forsowanych dogmatów politycznych nad pragmatyzmem warunkującym realny sukces przedsiębiorczych jednostek.

Sukces rozwoju regionalnego, kluczowego instrumentarium rozwojowego w UE, jest pochodną wielu czynników. Czynniki te kumulowane są w przewarżającej mierze na poziomie lokalnym. I to

właśnie sukces rozwoju lokalnego jest warunkiem koniecznym, choć niedostatecznym, sukcesów w rozwoju regionalnym.

Rok 2014 wyznaczający początek nowej perspektywy finansowej UE upłynął w Polsce pod hasłem „miliardy dla samorządów”. Choć większość programów wpisanych w strumień funduszy europejskich w roku 2015 nadal pozostaje w obszarze negocjacji planowanie rozwoju lokalnego w oparciu o fundusze pomocowe jest istotne dla kilkuletniej perspektywy czasowej. Jednak w istocie to przede wszystkim zdolności endogeniczne przesądzają o długofalowym i trwałym rozwoju. A to z kolei wymaga samodzielności finansowej warunkowanej skutecznością w generowaniu dochodów własnych i włączaniu ich w strategiczny proces gospodarowania. Okazuje się jednak, że poszczególne jednostki administracyjne są pod tym względem istotnie zróżnicowane na wyraźną niekorzyść regionu wschodniego Polski. Relacja ta ma charakter względnie trwały i nie zmniejszyła się zgodnie z teoretycznymi założeniami leżącymi u podłoża polityki spójności.

Rzetelna ocena rzeczywistości, w tym realnych szans rozwoju jednostek samorządu terytorialnego (JST) niezależnych od zewnętrznych transferów finansowych potrzebuje faktów wpisanych m.in. w system sprawozdawczości budżetowej. Celem poznawczym zaprezentowanej na kartach niniejszego artykułu analizy jest identyfikacja aktualnych trendów i relacji w zakresie dochodów JST w zawężeniu do gmin i miast na prawach powiatu. Proces badawczy oparty został na materiale statystycznym zaczerpniętym z baz Głównego Urzędu Statystycznego (GUS). Przyjęty w badaniu przedział czasowy zawężony do lat 2002-2013 warunkowany był dostępnym materiałem badawczym. W szczególności w analizie wykorzystane zostały statystyki opisowe, wskaźniki dynamiki, natężenia i korelacji.

2. POLSKI MODEL POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna stanowi w Polsce integralną część polityki rozwoju współcześnie wkomponowaną głównie w fundusze europejskie. Z założenia, winna być to świadoma i celowa działalność podmiotów publicznych, kształtująca rozwój społeczno-gospodarczy województw. Podmiotami polityki regionalnej są podmioty publiczne, które posiadają w odniesieniu do tej polityki określone prawem kompetencje decyzyjne na szczeblu centralnym i regionalnym. Prowadzenie polityki regionalnej ma na celu wykorzystanie endogenicznych warunków poszczególnych województw oraz przewyższenie zagrożeń dla rozwoju w nich występujących. Nadrzędną rolą tej polityki jest zdolność do pobudzania i wzmacniania czynników wzrostu w układzie terytorialnym oraz korygowania identyfikowanych przestrzennie dysfunkcji, wynikających z naturalnych procesów rozwojowych, w celu regulowania poziomu zróżnicowań regionalnych (Polityka regionalna, [http](http://)).

Źródłem pobudzania rozwoju różnej skali układów przestrzennych (w tym lokalnych) jest kapitał, który może pochodzić z akumulacji wewnętrznej lub zewnętrznej. W przypadku obszarów słabiej rozwiniętych możliwości akumulacji wewnętrznej są niewielkie, w związku z czym rośnie znaczenie kapitałów obcych (Skowron, Krawczyk 2007: 157). Zewnętrzne czynniki rozwoju jednak nigdy nie zastąpią czynników wewnętrznych. Konieczność pobudzania endogenicznych czynników wzrostu jest powinnością kreatorów życia publicznego każdego szczebla administracyjnego. W praktyce jednak założenia teoretyczne w konfrontacji z dowodami empirycznymi coraz częściej wskazują na ułomność forsowanych rozwiązań. Fundusze europejskie postrzegane jako stymulanta wzrostu w istocie nie tylko nie pobudziły

realnego rozwoju, a w praktyce doprowadziły do poważnych problemów. Przestrożą dla Komisji Europejskiej oraz gremiów decyzyjnych poszczególnych państw członkowskich Wspólnoty powinno być to, że kraje, które wcześniej były największymi beneficjentami polityki spójności, tj. Grecja, Irlandia, czy też Portugalia, borykają się aktualnie z największymi problemami społeczno-gospodarczymi (Ślódowa-Helpa 2013: 202). Autorytety ekonomiczne podejmujące się oceny „problemu greckiego” ewidentnie rozmiągają się w identyfikacji jego rzeczywistych przyczyn. Faktem jest jednak to, że problem jest bardzo poważny i ma swoje konotacje wykraczające poza granice Grecji.

3. WYZWANIA STOJĄCE PRZED SAMORZĄDAMI

Koncepcje teoretyczne oraz odpowiadające im badania empiryczne potwierdzają, że potencjalne zasoby samorządów lokalnych w postaci mocy decyzyjnej, narzędzi polityki rozwoju regionalnego, zasobów finansowych oraz wizji rozwojowych opartych na rzetelnych faktach mogą wpływać stymulująco na rozwój lokalny (Jastrzębska, Lechwar 2009: 185). Pożądana synergia uwzględniająca wszystkie ww. obszary jest warunkiem koniecznym realnego rozwoju. Deficyt wartości materialnych lub niematerialnych w którymkolwiek ze wskazanych obszarów jest realnym i poważnym zagrożeniem dla rozwoju lokalnego. Przy czym warunkiem koniecznym, choć niedostatecznym realizacji każdego przedsięwzięcia wpisanego w wymiar materialny są zasoby finansowe. W zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych, wpływających na strukturę dochodów i wydatków JST, zróżnicowane są możliwości kształtowania lokalnej polityki finansowej i gospodarki budżetowej. Jednak zasadnicze znaczenie ma w tym przypadku wydajność i stabilność poszczególnych źródeł dochodów. Informacje o potencjale dochodowym budżetu gminy są kluczowe w opracowywaniu scenariuszy rozwoju, tak by nowe przedsięwzięcia gwarantowały przyszłe wpływy budżetowe (Sobczyk 2010: 125) lub aby było możliwe jednoznaczne wskazanie wymiaru korzyści społecznych.

Dane zawarte w budżecie JST są odzwierciedleniem realizowanych na poziomie lokalnym działań. Przy czym dla faktycznej działalności JST podstawowe znaczenie mają dochody własne (Sobczyk 2010: 129). Mają one bowiem bezpośredni związek z poziomem podatków i opłat lokalnych, a ostatecznie zapewniają niezależność w podejmowaniu decyzji (Ossowska 2010: 77-78). Ważnym kryterium wyznaczenia samodzielności

finansowej JST jest wielkość środków finansowych, którymi te jednostki swobodnie dysponują, oraz określenie proporcji poszczególnych rodzajów dochodów w strukturze dochodów ogółem, a zwłaszcza proporcji między dochodami własnymi, a pozostałymi rodzajami dochodów. Kluczową rolę odgrywa charakter źródła, z którego pochodzą środki finansowe (Zawora 2010: 139). Wysoki udział dochodów własnych sprzyja kształtowaniu przez gminę niezależnej polityki finansowej. Czynnikiem dochodowym najbardziej stymulującym rozwój są właśnie dochody własne, natomiast najsłabszym dotacje celowe (Patrzalek 2004: 74). Niezwykle ważnym z punktu widzenia wszechstronnego rozwoju JST jest zdolność rozwoju gmin nie w oparciu o dotacje, czy subwencje, ale przede wszystkim dochody własne, które przesądają o stopniu i zakresie samodzielności finansowej organów samorządowych – są realnym wskaźnikiem poziomu tej samodzielności (Kotlińska 2009: 145). Wyniki finansowe gmin, postrzegane jako saldo budżetu, nie powinny jednak stanowić jedyne kryterium oceny kondycji finansowej zarówno w odniesieniu do budżetu państwa, jak i jednostek samorządowych (Kosek-Wojnar 2002: 141). Trwały rozwój lokalny wymaga harmonijnego zgrania procesów zachodzących w wielu wymiarach, ale także utrzymania przez układ przewagi strategicznej oraz myślenia o przyszłości w perspektywie międzypokoleniowej (Krawczyk 2008: 235).

Dla oceny funkcjonowania samorządu istotne znaczenie ma nie tylko fakt, czy odnotowuje się wzrost dochodów, ale istotą pomiaru powinno być zidentyfikowanie wzajemnych relacji poszczególnych kategorii dochodowych w ujęciu statycznym, dynamicznym i przestrzennym oraz trwałość ogółu zależności. W Polsce brakuje jednak sprawnego systemu informacji ułatwiającego lokalnym władzom dokonywanie realnej oceny sytuacji i analizy trendów gospodarczych oraz ich społecznych skutków (Sobczyk 2010: 128), co w wielu przypadkach programowanie rozwoju sprowadza do „radosnej twórczości” warunkowanej wyłącznie kreatywnością jej autorów. To z kolei przekłada się na liczne konflikty interpretacyjne w zakresie percepcji sytuacji społeczno-gospodarczej, jak i oceny realnych szans rozwoju. Nierzetelność, być może niewiedza lub wyrachowany interes komentatorów przemian społeczno-gospodarczych ma swoje konsekwencje w wyraźnym dysonansie poznawczym przenikającym do przestrzeni publicznej. Brak wiedzy na temat realnych szans i barier rozwoju ma swoje realne konsekwencje chociażby w nadmiernym zadłużaniu gmin. Przykładem nieudolności w zarządzaniu rozwojem lokalnym jest gmina Ostrowiec (województwo zachodniopomorskie),

która utraciła zdolność do realizacji podstawowych zadań wynikających z ustawy poprzez nadmierne zadłużenie się niewspółmierne z dochodami. Nie jest to niestety odosobniony przypadek, a najprawdopodobniej dopiero początek poważnych problemów JST. Najwyższa Izba Kontroli w najnowszym raporcie zwraca uwagę na zagrożenia wynikające z nadmiernego zadłużenia JST, głównie w zakresie możliwości rozwojowych wspólnot samorządowych, w tym wykorzystania funduszy europejskich w perspektywie finansowej 2014-2020. Utrzymanie w najbliższych latach wydatków inwestycyjnych samorządów na poziomie z lat 2007-2011 może spowodować w ponad 900 JST naruszenie zasady równoważenia wydatków bieżących budżetu. Nadmierne zadłużenie może powodować także utratę płynności finansowej i tym samym stwarzać zagrożenie dla prawidłowej realizacji przez jednostkę ustawowych zadań (Informacja o wynikach kontroli: 7).

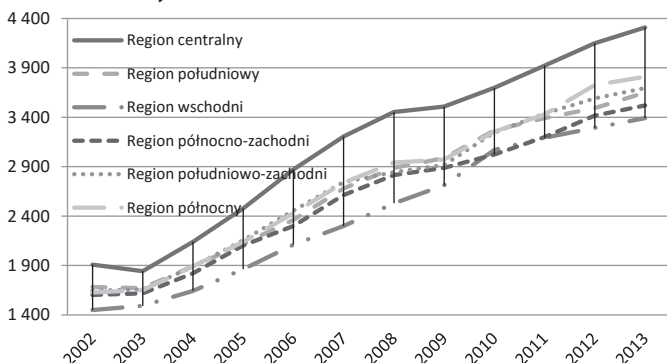
Na problem zadłużenia nie można patrzeć z pominięciem strony dochodowej w wymiarze bieżącym i perspektywicznym. Wśród kluczowych determinant wzrostu zadłużenia sektora samorządowego na przestrzeni minionych lat wskazuje się realizację projektów przy współudziale bezzwrotnych funduszy pomocowych, a zwłaszcza funduszy europejskich. Fakt korzystania z pomocy finansowej zakłada jednak w wielu przypadkach konieczność wnoszenia wkładu własnego, co z kolei niejednokrotnie wymusza korzystanie z instrumentów dłużnych. Jednak o ile wzrost długu generuje określone komplikacje, to rezygnacja z szans, jakie potencjalnie może przynieść realizacja dofinansowywanych projektów (Walczak 2014: XIX) nie ma teoretycznie uzasadnienia. W praktyce jednak uzasadnienie takie można znaleźć. Wymaga to jednak analizy jakościowej realizowanych projektów, z których niestety znaczna część zamiast stymulować długofalowy rozwój, traktowana jest przez samorządy jako dodatkowe źródło finansowania bieżących zadań własnych. W takim przypadku niewątpliwie fundusze europejską tracą swój założony inwestycyjny charakter. Znacznie gorzej jest jednak w sytuacji, gdy samorządy podejmują się realizacji zadań przypadkowych, nie wynikających z realnych problemów i potrzeb, a jednocześnie wymagających wkładu własnego, a w przyszłości dotowania. Liczne JST skupione wokół zabezpieczenia uciech konsumpcyjnych lokalnej społeczności z pełnym przekonaniem biorą udział w szumnym projekcie „Polska Pięknieje – 7 Cudów Funduszy Europejskich” (Portal funduszy europejskich, [http](http://www.fundusze.europa.eu)). I całkiem słusznie, należy promować to co podwyższa ocenę wizerunkową każdego zakątka kraju. Równoległe należy jednak dołożyć znacznie

więcej staranności w zachowaniu równowagi pomiędzy realnymi długofalowymi inwestycjami rozwojowymi, a działaniami zorientowanymi konsumpcyjnie. Często zdarza się bowiem, że podejmowane działania określane mianem inwestycji prorozwojowych nie spełniają w praktyce takiego kryterium. Niecelowość i nieadekwatność podejmowanych działań w odniesieniu do realnych problemów jest bezwładnym dryfem, który przy wstrzymaniu strumienia finansowego w postaci funduszy europejskich może zachwiać bytem wielu samorządów.

4. DOCHODY BUDŻETÓW GMIN I MIAST NA PRAWACH POWIATÓW W LATACH 2002-2013 – UJĘCIE ILOŚCIOWE

Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatów w latach 2002-2013 systematycznie rosły, a przyrost w ujęciu średniorocznym sięgnął 11% (125% w całym analizowanym okresie). Niekwestionowanym liderem w prezentowanym rankingu jest region centralny. Z kolei pozycję ostatnią niemal nieprzerwalnie od ponad dekady zajmuje region wschodni. Różnica pomiędzy skrajnie klasyfikowanymi regionami w wysokości dochodu na 1 mieszkańca wynosząca 460 zł w roku 2002 wzrosła w roku 2013 do 918 zł. W ujęciu relatywnym był to jednak spadek z przewagi sięgającej prawie 32% do 27%. Biorąc jednak pod uwagę systematycznie zwiększający się rozstęp, który w analizowanym okresie czasu wzrósł dwukrotnie, absolutnie nie można mówić o pozytywnym kierunku zmian w analizowanym zestawie wskaźników w układzie relacyjnym.

Rysunek 1. Dochody budżetów gmin i miast na prawach powiatu – dochód na 1 mieszkańca w latach 2002-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na 18 marca 2015 r.

Rozkład dochodów własnych gmin i miast na prawach powiatu w układzie przestrzenno czasowym jest bardzo wyraźnie skorelowany z dochodami ogółem. Fakt ten potwierdzają wysokie wartości współczynnika

korelacji Pearsona oscylujące wokół '1'. Spośród ogółu wyznaczonych wartości najniższa, choć i tak wskazująca na wysoką zależność, zanotowana została w przypadku zestawienia dochodów regionu wschodniego i dochodów własnych regionu centralnego.

Tablica 1. Współczynniki korelacji Pearsona dla szeregów czasowych poszczególnych dochodów (D) i dochodów własnych (DW) budżetów gmin i miast na prawach powiatów w przeliczeniu na 1 mieszkańca na podstawie lat 2002-2013 w układzie regionalnym.

[1]	Region centralny Y,D	1	[2]	Region południowy Y,D	,996**	[3]	Region wschodni i,D	,988**	[4]	Region północno-zachodni D	,999**	[5]	Region południowo-zachodni D	,997**	[6]	Region północny Y,D	,997**	[7]	Region centralny Y,DW	,988**	[8]	Region południowy Y,DW	,992**	[9]	Region wschodni i,DW	,992**	[10]	Region północno-zachodni D,W	,995**	[11]	Region południowo-zachodni D,W	,998**	[12]	Region północny Y,DW	,996**
[2]	,996**	1	[3]	,966**	,996**	1	[4]	,991**	,991**	1	[5]	,994**	,994**	1	[6]	,993**	,993**	[7]	,958**	,958**	[8]	,992**	,992**	1	[9]	,988**	,988**	[10]	,981**	,981**	[11]	,985**	,985**	[12]	,983**
[3]	,988**	,966**	1	[4]	,991**	,991**	1	[5]	,994**	,994**	1	[6]	,993**	,993**	1	[7]	,958**	,958**	[8]	,992**	,992**	1	[9]	,988**	,988**	[10]	,981**	,981**	[11]	,985**	,985**	[12]	,983**		
[4]	,999**	,991**	,991**	1	[5]	,994**	,994**	1	[6]	,993**	,993**	1	[7]	,958**	,958**	[8]	,992**	,992**	1	[9]	,988**	,988**	1	[10]	,981**	,981**	[11]	,985**	,985**	[12]	,983**				
[5]	,997**	,997**	,997**	,994**	1	[6]	,993**	,993**	1	[7]	,958**	,958**	1	[8]	,992**	,992**	1	[9]	,988**	,988**	1	[10]	,981**	,981**	1	[11]	,985**	,985**	[12]	,983**					
[6]	,997**	,997**	,997**	,993**	,993**	1	[7]	,958**	,958**	1	[8]	,992**	,992**	1	[9]	,988**	,988**	1	[10]	,981**	,981**	1	[11]	,985**	,985**	1	[12]	,983**							
[7]	,989**	,978**	,958**	,984**	,976**	,977**	1	[8]	,987**	,987**	,992**	,992**	1	[9]	,987**	,987**	1	[10]	,990**	,990**	1	[11]	,994**	,994**	1	[12]	,991**	,991**	1	[12]	,996**	,996**	1		
[8]	,992**	,990**	,977**	,984**	,976**	,977**	,992**	1	[9]	,987**	,987**	,992**	,992**	1	[10]	,990**	,990**	1	[11]	,994**	,994**	1	[12]	,996**	,996**	1	[12]	,996**	,996**	1	[12]	,996**	,996**	1	
[9]	,992**	,994**	,988**	,995**	,990**	,977**	,993**	,993**	1	[10]	,993**	,993**	1	[11]	,997**	,997**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1		
[10]	,995**	,995**	,995**	1	[11]	,997**	,997**	,997**	,997**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	
[11]	,998**	,998**	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1	[12]	,998**	,998**	1
[12]	,996**	,994**	,983**	,995**	,991**	,993**	,991**	,993**	,993**	,993**	1	[12]	,995**	,995**	1	[12]	,995**	,995**	1	[12]	,995**	,995**	1	[12]	,995**	,995**	1	[12]	,995**	,995**	1	[12]	,995**	,995**	1

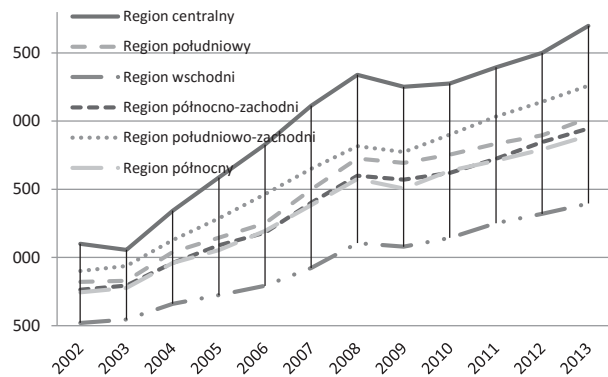
Źródło: opracowanie własne.

Podobnie jak w przypadku dochodów ogółem również w przypadku dochodów własnych niekwestionowanym liderem prezentowanego rankingu jest region centralny, a ostatnie miejsce nieprzerwalnie od ponad dekady zajmuje region wschodni. Tym razem jednak dyspersja jest zdecydowanie większa niż to miało miejsce w przypadku dochodów ogółem. Przy czym dochody własne gmin i miast na prawach powiatu stanowiły w roku 2013 niespełna 55% dochodów ogółem tych jednostek administracyjnych. Pomimo nominalnie

mniejszej wartości wskaźnika dochodów własnych, w porównaniu do dochodów ogółem, przypadających na 1 mieszkańca rozstęp wyznaczany na bazie regionu centralnego i wschodniego zwiększył się z 581 zł w roku 2002 do 1303 zł w roku 2013. W układzie relatywnym zmiany te odpowiadają spadkowi z prawie 112% do 93%.

Zbieżność trendów poziomu dochodów własnych budżetów gmin i miast na prawach powiatów nie pokrywa się z nasilającym się dystansem bezwzględnym. Sytuacja ta wynika z systematycznego wzrostu dochodów, z których znaczna część jest wynikiem transferów zewnętrznych.

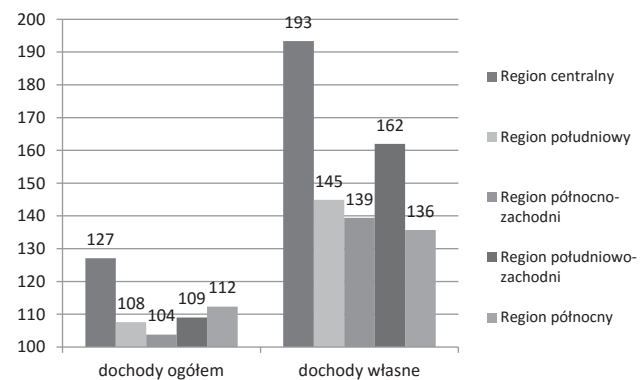
Rysunek 2. Dochody własne budżetów gmin i miast na prawach powiatu w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2002-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na 18 marca 2015 r.

Region wschodni charakteryzujący się najniższymi wskaźnikami budżetowymi po stronie dochodów zdecydowanie najmniej korzystnie przedstawia się w układzie odniesienia jakim są dochody własne. Przewaga plasująca się na poziomie od 36% do 93% wskazuje na wyraźne regionalne zróżnicowanie Polski na niekorzyść regionu wschodniego. Sytuacja ta, oparta na wskaźnikach z roku 2013 tworzy istotnie odmienne warunki wyjściowe w kontekście absorpcji funduszy europejskich w ramach perspektywy finansowej 2014-2020.

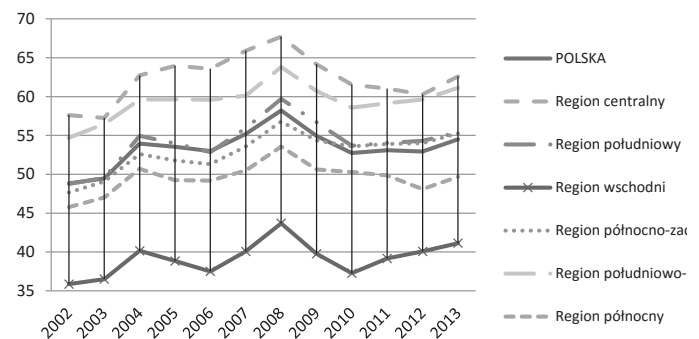
Rysunek 3. Wskaźniki natężenia dochodów własnych i dochodów ogółem budżetów gmin i miast na prawach powiatu (w przeliczeniu na 1 mieszkańca) wg poszczególnych regionów do regionu wschodniego w roku 2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na 18 marca 2015 r.

Wprawdzie lata 2002-2013 przyniosły ostatecznie wzrost udziału dochodów własnych w dochodach ogółem we wszystkich regionach, to i tak rozstęp pomiędzy skrajnie klasyfikowanymi regionami, tj. centralnym i wschodnim plasował się na zbliżonym poziomie przekraczającym 20 pkt. proc. Względną trwałość relacji zestawionych wskaźników w połączeniu z realnie mniejszym wzrostem dochodów, w tym dochodów własnych w regionie wschodnim jest wyrazem słabości polityki regionalnej.

Rysunek 4. Udział dochodów własnych budżetów gmin i miast na prawach powiatu w dochodach ogółem w przeliczeniu na 1 mieszkańca w latach 2002-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS wg stanu na 18 marca 2015 r.

5. ZAKOŃCZENIE

Narastająca przez lata dysproporcja rozwojowa pomiędzy poszczególnymi regionami Polski jest faktem nie wpisanym w kreowany współcześnie obraz rozwoju Polski jako gospodarki względnie spójnej, silnej, odpornej na globalne problemy finansowe. Gospodarka silna to ta, która wykazuje samodzielność finansową, a stopień tej samodzielności warunkowany jest udziałem

dochodów własnych w dochodach ogółem. Struktura budżetów polskich gmin i miast na prawach powiatu po stronie dochodowej wprawdzie wskazuje na zwiększanie się udziału dochodów własnych w dochodach ogółem w latach 2002-2013, to jednocześnie wskazuje występowanie wyraźnych regionalnych dysproporcji rozwojowych.

Samodzielność finansowa jako najsilniejszy atrybut samodzielności samorządu gminnego ma charakter względny. Dla oceny funkcjonowania samorządu istotne znaczenie ma nie tylko fakt, czy odnotowuje się wzrost dochodów, ale istotą pomiaru powinno być zidentyfikowanie wzajemnych relacji poszczególnych kategorii dochodowych w ujęciu statycznym, dynamicznym i przestrzennym. W tym układzie najmniej korzystnie plasuje się region wschodni. Biorąc pod uwagę kumulatywny wymiar istniejącej dysproporcji i jej względną stałość okazuje się, że pomimo realizacji

licznych przedsięwzięć w ramach polityki spójności UE nie przyniosła ona założonych efektów, a wręcz przeciwnie doszło do dywergencji regionalnej. Z kolei w kontekście potencjalnych szans wynikających z realizacji projektów współfinansowanych z funduszy europejskich istnieje realne zagrożenie nadmiernego zadłużania samorządów w związku z koniecznością zapewnienia obowiązkowego wkładu własnego.

Gminy regionu wschodniego charakteryzują się istotnie mniejszą samodzielnością finansową, czego wyrazem jest istotnie niższy udział dochodów własnych w dochodach ogółem. Wprawdzie dystans rozwojowy mierzony wartością tego wskaźnika nieco zmniejszył się na przestrzeni lat 2002-2013, to w praktyce systematyczny przyrost dochodów ogółem i własnych przełożył się na zwiększenie dystansu względnego.

LITERATURA

1. Bank Danych Lokalnych, Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/bdl/app/strona.html?p_name=indeks>, 18.03.2015
2. Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań regionalnych izb obrachunkowych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom wynikającym z nadmiernego zadłużania się jednostek samorządu terytorialnego, LBI-4101-025/2014, Nr ewid. 18/2015/14/066/LBI, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2015
3. Jastrzębska W., Lechwar M., Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju lokalnego – wybrane aspekty, „Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy” z. 15, 2009, s. 177-187
4. Kosek-Wojnar M., Finanse samorządu terytorialnego, Kraków 2002
5. Kotlińska J., Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, ROK LXXI, z. 3, 2009, s. 143-161
6. Krawczyk G., Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w rozwoju ekologicznym układów lokalnych - studium przypadku (Cementownia Chełm S.A.), „Rocznik Żyrardowski” Tom VI, 2008, s. 233-252
7. L., Ziemińska A., Kondycja finansowa gmin wiejskich i miejsko-wiejskich województwa pomorskiego, „Journal of Agribusiness and Rural Development” 4(18), 2010, s. 73-85.
8. Patrzalek L., Finanse samorządu terytorialnego, Wrocław 2004
9. Polityka regionalna, <http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strony/glowna.aspx>, 18.03.2015
10. Portal funduszy europejskich, <http://www.funduszeuropejskie.2007-2013.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Strony/Polska_pieknieje.aspx>, 16.09.2015
11. Skowron S., Krawczyk G., Kapitał wniesiony w postaci bezpośrednich inwestycji zagranicznych jako stymulanta rozwoju lokalnego, „Rocznik Żyrardowski” Tom V, 2007, s. 157-170
12. Słodowa-Helpa M., Rozwój zintegrowany. Warunki, wymiary, wyzwania, Warszawa 2013
13. Sobczyk A., Rozwój lokalny – wybrane problemy finansowania, „Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Org. Gosp. Żywnościowej”, nr 81, 2010, s. 125-136
14. Walczak P., Wprowadzenie, w: Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego. Wyzwania w obliczu nowej perspektywy finansowej UE, red. P. Walczak, Warszawa 2014, s. XIX-XXI
15. Zawora J., Samodzielność finansowa samorządów gminnych Podkarpacia, „Zeszyty Naukowe SGGW - Ekonomia i Org. Gosp. Żywnościowej”, nr 81, 2010, s. 137-145