

*dr Jolanta Zawora*¹

Katedra Ekonomiki i Zarządzania

Wydział Ekonomii

Uniwersytet Rzeszowski

Potencjał dochodowy a wydatki inwestycyjne gmin Polski Wschodniej

WPROWADZENIE

Występujące w Polsce silne zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego jest wynikiem długotrwałych procesów. Makroregion Polski Wschodniej stanowi obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. Występowanie regionalnych dysproporcji rozwojowych może oddziaływać na przestrzenne zróżnicowanie sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, w tym samorządów lokalnych. Należy przy tym podkreślić zależność pomiędzy stanem rozwoju społeczno-gospodarczego na danym terenie a sytuacją dochodową gminy. Jednocześnie możliwości inwestycyjne gmin są zdeterminowane przez istniejące ograniczenia budżetowe oraz dostępność zasobów finansowych.

Zainteresowanie finansami gmin jest zatem uwarunkowane rolą samorządu terytorialnego we wspieraniu i kreowaniu lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego [Stanny, Strzelczyk, 2015, s. 301]. Na podstawie obowiązujących w Polsce przepisów prawa jednostki samorządu terytorialnego zobowiązane są do realizacji szerokiego zakresu zadań związanych ze świadczeniem usług publicznych oraz kształtowaniem procesów rozwojowych. Najszersze możliwości oddziaływania na warunki życia wspólnot lokalnych mają gminy. Jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego gmina odpowiada za wszystkie sprawy o zasięgu lokalnym i w tym celu została wyposażona w odpowiednie dochody, a jednocześnie stała się odpowiedzialna za realizację szeregu zadań inwestycyjnych. Jednym z podstawowych zagadnień, o kluczowym znaczeniu dla rozwoju lokalnego, są zatem możliwości samorządu w zakresie realizacji działalności inwestycyjnej. Zabezpieczenie

¹ Adres korespondencyjny: Katedra Ekonomiki i Zarządzania, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Rzeszowski, ul. Ćwiklińskiej 2, 35-601 Rzeszów; e-mail: jolazawora@gmail.com; ORCID: 0000-0003-4180-258X.

źródeł finansowania zadań nałożonych przez ustawodawcę na samorząd lokalny jest fundamentalnym zagadnieniem w realizacji zadań samorządów lokalnych [Głowicka-Wołoszyn, Wysocki, 2016, s. 50]. Jednym z podstawowych czynników pozwalających kreować decyzje zarówno bieżące, jak i inwestycyjne, są dochody. To właśnie ta kategoria daje możliwości kreowania rozwoju społeczno-gospodarczego, zwiększenia innowacyjności czy zmiany aktualnego stanu infrastruktury społeczno-gospodarczej. Sytuacja dochodowa jest wypadkową szeregu czynników – ustawowych, obiektywnych, jak i tych, na które może oddziaływać dana jednostka samorządowa. Dochody są również ważnym czynnikiem, który pozwala na przyspieszenie rozwoju czy też podwyższenie jakości i standardu dotychczas realizowanych zadań. Działania, wywołane decyzjami organów samorządowych, związane są z potencjałem danej jednostki [Filipiak, 2016, s. 643].

Celem artykułu jest ocena potencjału dochodowego gmin Polski Wschodniej w świetle dokonanych wydatków inwestycyjnych w latach 2010–2016. Analizą objęto gminy makroregionu Polski Wschodniej, który tworzą województwa: świętokrzyskie, podkarpackie, lubelskie, podlaskie oraz warmińsko-mazurskie. Łącznie makroregion wschodni tworzy 709 gmin (29% gmin w kraju). Sytuację gmin tego regionu przedstawiono na tle pozostałych gmin w Polsce. W analizie uwzględniono podział na gminy: miejskie (w tym miasta na prawach powiatu), wiejskie i miejsko-wiejskie. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2010–2016. Materiał empiryczny pochodzi z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, opracowań Ministerstwa Finansów, Krajowej Rady Regionalnych Izb Obrachunkowych oraz Eurostatu.

POTENCJAŁ DOCHODOWY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Kondycja finansowa jednostek samorządu terytorialnego oraz ich rozwój społeczno-gospodarczy w znacznym stopniu zdeterminowane są wielkością potencjału finansowego. Pojęcie to nie jest w literaturze jednoznacznie definiowane. Przez potencjał finansowy można rozumieć zdolność jednostek samorządu terytorialnego do pozyskiwania zasobów pieniężnych i ich efektywnego wydatkowania [Miszczyk, 2004]. M. Wosiek [2013, s. 145] rozumie potencjał finansowy jako zdolność do racjonalnego zarządzania sferą dóbr publicznych przez JST, którą określają m.in. poziom dochodów w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz ich struktura, w tym zwłaszcza udział dochodów własnych, określających stopień finansowej samodzielności samorządów. W najbardziej kompleksowym ujęciu potencjał finansowy tworzą zasoby finansowe (kapitał, wiarygodności, gotówka w kasie i na rachunku bankowym), ale również potencjalne możliwości kreowania zasobów finansowych poprzez aktywną politykę prowadzoną przez władze samorządowe (np. politykę dochodową czy wydatkową pobudzającą przedsię-

biorność), a także poprzez możliwości pasywnego kreowania zasobów finansowych (np. potencjalne możliwości zaciągania zobowiązań dłużnych i zobowiązań niezaliczanych do długu) [Filipiak, Tarczyńska-Łuniewska, 2016, s. 13].

Jedną z głównych składowych potencjału finansowego są zasoby będące w dyspozycji JST. Potencjał dochodowy obejmuje wszystkie kategorie dochodów realizowanych przez JST odniesione do liczby mieszkańców danego terytorium. W literaturze podkreśla się znaczenie własnego potencjału dochodowego, który stanowi jeden z czynników pozwalających kreować stabilny rozwój lokalny. Zdaniem T. Lubińskiej z zespołem, kategoria własnego potencjału dochodowego obejmuje większość źródeł dochodów własnych JST o charakterze stabilnym, które zapewniają cykliczne, w bardzo wysokim stopniu przewidywalne wpływy do budżetu samorządu oraz nie wygasają po upływie krótkiego czasu. Do stabilnych dochodów własnych można zaliczyć: wpływy z udziału w PIT i CIT oraz wpływy z podatku od nieruchomości, od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych [Lubińska i in., 2007, s. 77].

Wysoki poziom dochodów własnych *per capita*, a także ich wysoki udział w dochodach ogółem sprzyjają większej samodzielności finansowej gmin, kształtowaniu przez nie własnej polityki finansowej i stanowią podstawę lokalnego rozwoju, sprzyjając lepszemu zaspokojeniu potrzeb [Jastrzębska, 2012, s. 54]. Bazowanie na stabilnych, przyrastających jednostajnie dochodach własnych pozwala samorządom tworzyć wiarygodne, długoterminowe projekcje finansowe oraz alternatywne scenariusze montażu finansowego dla projektów inwestycyjnych, co zwiększa bezpieczeństwo ich realizacji [Sierak, Górniak, 2011, s. 36].

W ocenie potencjału dochodowego gmin z punktu widzenia możliwości finansowania ich zadań inwestycyjnych szczególnie przydatna jest kategoria nadwyżki operacyjnej. Zasadniczym problemem rozpatrywanym w kontekście potencjału finansowego jest ustalenie, jakie środki na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych jest w stanie wygospodarować gmina. Wynik operacyjny określa poziom dochodów bieżących pozostających do dyspozycji samorządów po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących wraz z kosztami obsługi zadłużenia. Jest to jednocześnie kategoria ekonomiczna pozwalająca prognozować możliwość sfinansowania wydatków inwestycyjnych. Wynik operacyjny, jako miara potencjału dochodowego, określa sytuację finansową samorządu terytorialnego uwzględniając zakres potrzeb i koszty realizacji zadań w poszczególnych gminach.

MAKROREGION POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE POZOSTAŁYCH REGIONÓW KRAJU ORAZ UNII EUROPEJSKIEJ

Wschodnia Polska to region obejmujący 32% powierzchni kraju, w którym zamieszkuje blisko 22% ludności Polski. Makroregion Polski Wschodniej, który tworzą województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i war-

mińsko-mazurskie, stanowi obszar o najniższym poziomie rozwoju gospodarczego w Polsce i jeden z najsłabszych w Unii Europejskiej. Według danych Eurostat w 2010 roku PKB *per capita* wypracowany w makroregionie Polski Wschodniej stanowił zaledwie 44% średniej unijnej. Wszystkie województwa Polski Wschodniej znalazły się wśród dwudziestu najbiedniejszych regionów Unii. Pozostawały również jednymi z najmniej konkurencyjnych regionów w UE. Według syntetycznego Indeksu Regionalnej Konkurencyjności opracowanego przez Komisję Europejską w 2010 roku, na 271 regionów objętych badaniem, województwa Polski Wschodniej zajęły w nim miejsca pomiędzy 211. a 233. [Dijkstra i in., 2011].

Mimo że Polska Wschodnia zmniejsza dystans rozwojowy w stosunku do całej UE, nadal widoczne są dysproporcje rozwojowe między makroregionem i pozostałymi regionami UE. W 2014 roku województwa makroregionu osiągnęły jedynie 50% średniej unijnej wartości PKB *per capita*. Były to wartości najniższe wśród regionów Polski. Warto przy tym podkreślić, że PKB *per capita* wypracowany w najsilniej rozwiniętym regionie (województwie mazowieckim) stanowił 112,4% średniej unijnej (przy średniej dla wszystkich polskich województw – 63,5%). Wskazuje to na występujące w Polsce silne zróżnicowanie przestrzenne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W województwach Polski Wschodniej PKB *per capita* nie przekroczył 32 tys. zł. Najwyższy wskaźnik odnotowano w województwie mazowieckim – 69 tys. zł (przy średniej krajowej – 43 tys. zł) [Dziemianowicz i in., 2016, s. 25].

Problemy rozwojowe Polski Wschodniej związane są z niekorzystną strukturą gospodarki wschodnich województw. Konsekwencją są postępujące negatywne procesy demograficzne – migracji zarobkowej i starzenia się ludności na obszarach słabiej rozwiniętych. Główną barierą rozwojową Polski Wschodniej pozostaje niski poziom atrakcyjności inwestycyjnej. Według Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową obszar całego makroregionu sklasyfikowano jako najmniej atrakcyjny inwestycyjnie w Polsce [Tarkowski, 2015]. Jednym z głównych problemów w tym zakresie była niska dostępność transportowa i spójność komunikacyjna makroregionu. O problemach rozwojowych tego obszaru świadczy również niezrównoważenie podaży zasobów i popytu na pracę. Polska Wschodnia należy do regionów o najwyższej stopie bezrobocia, sięgającej 16,3%, przy średniej dla Polski również w 2015 roku 9,8%. Wśród niekorzystnych uwarunkowań należy ponadto wskazać relatywnie niski poziom przedsiębiorczości. Średnia dla makroregionu liczba podmiotów gospodarczych przypadająca na 10 tys. mieszkańców była najniższa w kraju i wynosiła 832, podczas gdy w województwie o najwyższym poziomie przedsiębiorczości – mazowieckim – liczba podmiotów była prawie dwukrotnie wyższa.

Charakter problemów niekorzystnie wpływających na sytuację społeczno-gospodarczą i perspektywy rozwoju Polski Wschodniej w znacznej mierze są konsekwencją historycznych uwarunkowań, które są dodatkowo negatywnie wzmacniane skutkami peryferyjnego położenia makroregionu przy zewnętrznej granicy Unii Europejskiej i w sąsiedztwie słabo rozwiniętych regionów.

Polska Wschodnia jest obszarem dużego wsparcia polityki regionalnej. Głównym instrumentem jest specjalny program operacyjny jego rozwoju, realizowany z wykorzystaniem środków UE od 2007 roku. Dzięki rozpoczętym zmianom następuje stopniowa poprawa pozycji rozwojowej makroregionu. Niezbędna jest kontynuacja działań ukierunkowanych przede wszystkim na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej całego makroregionu i długofalowe pobudzenie aktywności ekonomicznej na jego obszarze.

POTENCJAŁ DOCHODOWY ORAZ WYDATKI INWESTYCYJNE GMIN POLSKI WSCHODNIEJ NA TLE KRAJU

Na rozwój społeczno-gospodarczy samorządów decydujący wpływ mają czynniki dochodowe determinujące ich aktywność inwestycyjną. Dochody gromadzone przez gminy odniesione do liczby mieszkańców obrazują potencjał finansowy tych podmiotów.

Tabela 1. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* gmin Polski Wschodniej na tle kraju w latach 2010–2016

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy* (zł)							
Polska	3276,4	3444,2	3624,2	3746,8	3970,7	4114,7	4585,7
Lubelskie	2883,6	3105,4	3293,6	3402,6	3565,1	3579,1	4060,7
Podkarpackie	3116,2	3169,6	3210,1	3310,4	3486,8	3505,7	4012,3
Podlaskie	3191,3	3357,7	3519,7	3 80,3	4037,0	3789,3	4312,3
Świętokrzyskie	3189,1	3229,2	3221,4	3333,7	3468,3	3561,1	3998,6
Warmińsko- -Mazurskie	3082,2	3316,8	3418,2	3534,1	3704,7	3942,3	4337,3
Dochody własne na 1 mieszkańca gminy* (zł)							
Polska	1727,8	1828,4	1918,6	2041,6	2198,4	2297,4	2368,2
Lubelskie	1047,1	1157,6	1236,4	1313,3	1460,8	1502,0	1575,3
Podkarpackie	1081,0	1183,8	1230,8	1309,3	1436,7	1481,9	1524,9
Podlaskie	1314,2	1481,8	1583,3	1664,5	2027,0	1848,3	1909,8
Świętokrzyskie	1249,9	1302,8	1362,5	1425,0	1506,0	1589,3	1665,5
Warmińsko- -Mazurskie	1323,7	1433,0	1525,9	1590,5	1706,9	1830,7	1838,4

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [www.stat.gov.pl/bdl].

Gminy i miasta na prawach powiatu makroregionu wschodniego charakteryzowała niższa, w relacji do pozostałych polskich gmin, konkurencyjność wyrażo-

na poziomie dochodów *per capita*. W latach 2010–2016 gminne dochody ogółem *per capita* we wszystkich województwach Polski Wschodniej były niższe od średniej dla kraju i jednocześnie należały do najniższych w kraju. Naj-słabszym potencjałem dochodowym charakteryzowały się gminy województwa podkarpackiego (ich średnie dochody *per capita* wyniosły 3402 zł, przy średniej dla kraju – 3823 zł) (tabela 1). Dochody gminne Podkarpacia stanowiły w 2016 roku jedynie 87% średniej krajowej, niższe dochody osiągnęły w skali kraju tylko gminy województwa opolskiego (83%). Najzasobniejsze wśród wschodnich województw były gminy podlaskie (3684 zł). Biorąc natomiast pod uwagę wszystkie regiony Polski, najwyższe dochody *per capita* osiągnęły gminy województwa mazowieckiego – 5700 zł, co stanowiło 124% średniej dla kraju (tabela 2).

Jeszcze większy dystans gmin Polski Wschodniej wobec pozostałych polskich gmin można zauważyć pod względem poziomu dochodów własnych. Naj-słabszy potencjał dochodowy posiadały jednostki Podkarpacia, ich średnie dochody własne *per capita* wynosiły 1321 zł i były najniższe w Polsce (stanowiły 64% średniej krajowej). Wśród wschodnich województw najwyższą samodzielnością finansową cechowały się gminy Podlasia, jednak ich dochody własne stanowiły tylko 80,5% średnich dochodów w kraju. Biorąc pod uwagę wszystkie regiony Polski, najwyższe dochody własne *per capita* osiągały gminy województwa mazowieckiego – 3460 zł, co stanowiło 146% średniej dla kraju. Wysokim własnym potencjałem dochodowym charakteryzowały się również gminy województw: dolnośląskiego i zachodniopomorskiego.

Tabela 2. Dochody gmin *per capita* według województw do średniej krajowej w 2010 i 2016 roku (w %)

Województwa	Dochody ogółem na 1 mieszkańca gminy*		Dochody własne na 1 mieszkańca gminy*	
	2010 r.	2016 r.	2010 r.	2016 r.
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Polska	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolnośląskie	103,2	100,2	119,7	115,2
Kujawsko-Pomorskie	93,8	97,3	87,2	87,7
Lubelskie	88,0	88,6	60,6	66,5
Lubuskie	91,6	91,7	81,4	87,0
Łódzkie	92,6	97,4	93,2	100,1
Małopolskie	99,3	97,3	86,3	89,9
Mazowieckie	122,7	124,3	150,4	146,1
Opolskie	87,1	83,4	82,5	84,2
Podkarpackie	95,1	87,5	62,6	64,4
Podlaskie	97,4	94,0	76,1	80,6
Pomorskie	107,9	107,4	113,3	106,0

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>
Śląskie	100,1	98,0	112,5	105,8
Świętokrzyskie	97,3	87,2	72,3	70,3
Warmińsko-Mazurskie	94,1	94,6	76,6	77,6
Wielkopolskie	91,8	95,9	95,6	94,4
Zachodniopomorskie	93,7	102,1	97,4	109,3

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

Biorąc pod uwagę poszczególne typy gmin można zauważyć, że najwyższymi dochodami ogółem, a także dochodami własnymi przypadającymi na mieszkańca, zarówno w skali kraju, jak i w Polsce Wschodniej, dysponowały miasta na prawach powiatu (tabela 3). Zwraca również uwagę niski poziom dochodów własnych *per capita* na obszarach wiejskich (gminach wiejskich i miejsko-wiejskich).

Tabela 3. Dochody ogółem i dochody własne *per capita* gmin Polski Wschodniej na tle kraju według typów gmin w 2016 roku

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
Dochody ogółem na 1 mieszkańca (zł)				
Polska	3803,0	5899,9	3896,0	4058,8
Lubelskie	3646,4	5261,2	3583,3	3697,0
Podkarpackie	3689,6	5597,6	3653,2	3743,6
Podlaskie	3571,2	5271,9	3590,4	3987,4
Świętokrzyskie	3396,7	5634,2	3683,1	3817,9
Warmińsko-Mazurskie	3721,7	5541,4	4043,2	4255,6
Dochody własne na 1 mieszkańca (zł)				
Polska	2098,7	3636,4	1779,5	1532,7
Lubelskie	1827,8	2582,5	1254,5	1049,1
Podkarpackie	2021,1	2631,6	1220,9	1087,7
Podlaskie	1742,8	2752,5	1376,3	1328,0
Świętokrzyskie	1854,2	3034,1	1528,7	1137,2
Warmińsko-Mazurskie	1742,6	2874,5	1539,9	1462,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych [<http://www.stat.gov.pl/bdl>].

W ocenie potencjału dochodowego gmin szczególnie z punktu widzenia możliwości finansowania zadań inwestycyjnych przydatna jest kategoria nadwyżki operacyjnej. Potencjalne możliwości finansowania inwestycji gmin Polski Wschodniej

nie odbiegają już w tak widoczny sposób od wartości średnich dla całego kraju. Można jednak zauważyć, że prawie wszystkie gminy makroregionu (poza województwem podlaskim) generowały nadwyżkę niższą od średniej w kraju. A wśród jednostek o najniższym wskaźniku znalazły się przede wszystkim gminy Polski Wschodniej – województwa warmińsko-mazurskiego i lubelskiego (oraz spoza makroregionu – lubuskiego). Można także zauważyć, że wysokość wypracowanej nadwyżki operacyjnej przekładała się na poziom realizowanych inwestycji gminnych (tabela 4). W gminach województwa warmińsko-mazurskiego, w których wskaźniki nadwyżki operacyjnej najbardziej odbiegały od średniej krajowej, wydatkowano relatywnie niskie środki na inwestycje (najniższe wśród województw Polski Wschodniej). Podobną sytuację można zaobserwować w gminach województwa lubuskiego oraz opolskiego. Natomiast gminy województwa podlaskiego, których wydatki na inwestycje były najwyższe wśród regionów wschodnich i należały do najwyższych w kraju, wypracowały relatywnie wysoką nadwyżkę operacyjną (na poziomie wyższym od średniego w kraju). Jednak warto zauważyć, że wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, natomiast środki przeznaczane na wydatki inwestycyjne spadały, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin (tabela 5). Zdolność do finansowania inwestycji w poszczególnych typach gmin pozostawała na zbliżonym poziomie. Jedynie gminy wiejskie wyróżniały się wyższym poziomem wygoszparowanej nadwyżki bieżącej, co przełożyło się na relatywnie wyższe w tej kategorii gmin wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem

Tabela 4. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem i wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem gmin* według województw w 2010, 2013, 2016 roku (w %)

Województwa	Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem			Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem		
	2010	2013	2016	2010	2013	2016
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>7</i>
Polska	5,7	8,0	9,4	23,4	16,8	10,8
Dolnośląskie	3,7	8,3	8,5	24,3	16,4	12,0
Kujawsko-Pomorskie	5,8	8,2	9,6	21,8	18,4	9,8
Lubelskie	3,4	7,0	7,8	22,9	18,3	9,6
Lubuskie	2,4	6,7	8,9	26,5	11,7	10,5
Łódzkie	5,8	7,7	9,3	22,0	18,4	12,0
Małopolskie	6,3	8,5	8,5	21,2	14,9	10,8
Mazowieckie	6,2	8,4	10,0	22,5	15,9	10,6
Opolskie	4,0	7,4	7,6	22,2	13,6	9,1
Podkarpackie	4,5	6,9	8,9	23,8	18,0	10,5
Podlaskie	5,7	8,4	10,5	29,9	18,6	10,6
Pomorskie	7,4	7,5	10,1	25,3	19,6	11,5
Śląskie	7,4	7,5	9,1	21,6	18,8	10,8

1	2	3	4	5	6	7
Świętokrzyskie	4,4	8,2	8,5	26,7	16,5	8,7
Warmińsko- -Mazurskie	2,8	6,4	8,6	26,4	14,5	8,2
Wielkopolskie	7,2	9,5	11,7	23,9	15,1	12,9
Zachodniopomorskie	5,8	7,8	9,5	22,4	16,8	10,0

* gminy łącznie z miastami na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl>

Średnie wydatki inwestycyjne gmin makroregionu wschodniego pozostawały w latach 2010–2016 na poziomie wyższym do średniego w kraju (tabela 4). Jedynie gminy województwa warmińsko-mazurskiego przeznaczyły na inwestycje niższe środki niż średnio w kraju. Najwięcej środków w makroregionie przeznaczono na inwestycje w gminach województwa podlaskiego, nieznacznie wyższe wydatki inwestycyjne posiadało tylko województwo pomorskie. Najmniej wśród wszystkich regionów wydatkowano na inwestycje w województwach: opolskim i lubuskim.

Tabela 5. Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem i wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem według typów gmin Polski Wschodniej w latach 2010–2016

Wyszczególnienie	Gmina miejska	Miasto na prawach powiatu	Gmina miejsko-wiejska	Gmina wiejska
Wydatki inwestycyjne w relacji do wydatków ogółem (%)				
2010 r.	22,9	21,5	23,8	26,3
2011 r.	20,7	20,1	21,9	23,8
2012 r.	16,3	19,0	17,6	18,4
2013 r.	14,0	17,6	15,7	17,7
2014 r.	15,5	19,6	17,3	19,5
2015 r.	14,5	17,5	16,1	17,9
2016 r.	10,3	10,7	10,6	11,3
Nadwyżka operacyjna w relacji do dochodów ogółem (%)				
2010 r.	3,2	4,7	4,9	7,4
2011 r.	5,3	5,4	6,0	7,2
2012 r.	5,4	4,8	6,9	8,6
2013 r.	6,9	6,0	8,3	9,8
2014 r.	7,8	7,0	8,0	9,4
2015 r.	8,4	7,8	8,9	9,5
2016 r.	8,4	8,2	9,3	10,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: [GUS, Bank Danych Lokalnych, <http://www.stat.gov.pl/bdl> oraz Ministerstwa Finansów, Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2010–2016, Warszawa 2017, www.finance.mf.gov.pl].

Analizując poziom realizowanych inwestycji zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, można zauważyć w latach 2010–2016 duży spadek ich wartości. Szczególnie widoczny jest spadek wydatków inwestycyjnych w 2016 roku. W większości gmin w analizowanym okresie nastąpił spadek możliwości finansowania inwestycji dochodami budżetowymi, na co wpłynął wysoki wzrost wydatków bieżących w 2016 roku (o 22,1% w stosunku do roku poprzedniego). Wzrost ten spowodowany był głównie realizacją od 1 kwietnia 2016 roku nowego zadania (program „Rodzina 500+”) wynikającego z ustawy z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci [Dz.U. z 2016 r., poz. 195]. Na obniżenie wydatków inwestycyjnych wpłynął, poza wysokim wzrostem wydatków bieżących, niższy poziom uzyskanych dotacji unijnych. Było to efektem m.in. okresu przejściowego w rozdysponowywaniu funduszy UE ze starej i nowej perspektywy, w której wydłużono okres przygotowywania procedur unijnych i konkursy dla samorządów ruszyły dopiero w drugiej połowie 2016 roku. Rok 2016 był więc dla większości gmin okresem przygotowań projektów do nowej perspektywy.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza pozwala wskazać na specyficzne cechy gmin makroregionu Polski Wschodniej. Cechowały się one relatywnie niższym od pozostałych polskich gmin potencjałem dochodowym. Dochody gminne *per capita* w województwach Polski Wschodniej należały do najniższych w kraju. Gminy regionu wschodniego charakteryzował ponadto niższy zakres samodzielności finansowej, na co wskazują znacznie niższe od średniej dla kraju wartości dochodów własnych. Najniższym potencjałem dochodowym dysponowały w regionie wschodnim gminy województwa podkarpackiego. Natomiast najwyższymi dochodami ogółem oraz dochodami własnymi dysponowały gminy województwa podlaskiego. Analiza zdolności kredytowej gmin, mierzona wysokością wypracowanej nadwyżki operacyjnej, wskazuje na zbliżoną do średniej w kraju zdolność do realizacji działalności inwestycyjnej. Wydatki inwestycyjne gmin w regionie wschodnim były na poziomie zbliżonym do średnich wartości w kraju. Najwięcej środków na inwestycje przeznaczono w gminach województwa podlaskiego, tylko w gminach województwa pomorskiego zrealizowano wyższe wydatki inwestycyjne. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin. Zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, widoczny jest w latach 2010–2016 spadek gminnych wydatków inwestycyjnych. Największy spadek wydatków inwestycyjnych wystąpił w 2016 roku. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było dla całego sektora samorządowego.

BIBLIOGRAFIA

- Dijkstra L., Annoni P., Kozovska K., 2011, *A new regional competitiveness index: Theory, methods and findings*. European Commission, Directorate-General for Regional Policy, Working Paper No. 02.
- Dziemianowicz W., Dąbrowska A., Charkiewicz J., 2016, *Przegląd regionalny. Województwo podkarpackie 2015*, Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego, Rzeszów.
- Filipiak B.Z., 2016, *Podatkowe czynniki kształtujące potencjał finansowy jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia”, nr 1 (79), <http://doi.org/10.18276/frfu.2016.79-51>
- Filipiak B., Tarczyńska-Łuniewska M., 2016, *Potencjał jednostki samorządu terytorialnego – próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej*, „Finanse Komunalne”, nr 1–2.
- Głowicka-Wołoszyn R., Wysocki F., 2016, *Kondycja finansowa gmin wiejskich a źródła ich dochodów w województwie wielkopolskim*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVIII, z. 1.
- Jastrzębska M., 2012, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LEX a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Lubińska T., Franek S., Będziszak M., 2007, *Potencjał dochodowy samorządu terytorialnego w Polsce na tle zmian ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, Difin, Warszawa.
- Miszczuk M., 2004, *Czynniki różnicujące potencjał finansowy gmin – próba typologii na przykładzie województwa lubelskiego* [w:] *Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce*, red. R. Bról, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław.
- Sierak J., Górniak R., 2011, *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa.
- Stanny M., Strzelczyk W., 2015, *Zróżnicowanie przestrzenne sytuacji dochodowej gmin a rozwój społeczno-gospodarczy obszarów wiejskich w Polsce*, „Roczniki Naukowe SERiA”, t. XVII, z. 4.
- Tarkowski M., 2015, *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski 2015*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Gdańsk.
- Ustawa z dnia 11 lutego 2016 r. o pomocy państwa w wychowywaniu dzieci (Dz.U. z 2016 r., poz. 195).
- Wosiek M., 2013, *Regionalne zróżnicowanie sytuacji finansowej gmin w warunkach dysproporcji rozwojowych w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, red. nauk. M.G. Woźniak, nr 34, Rzeszów.
- Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2009–2016*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 2017, www.finanse.mf.gov.pl (stan na dzień 10.05.2018 r.).

Streszczenie

Celem opracowania jest ocena potencjału dochodowego gmin oraz poziomu realizowanej działalności inwestycyjnej. Analizą objęto gminy Polski Wschodniej. Ich sytuację przedstawiono na tle pozostałych gmin w Polsce. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2010–2016. Przeprowa-

dzona analiza wskazuje, że gminy Polski Wschodniej cechowały się relatywnie niższym od pozostałych polskich gmin potencjałem dochodowym. Dochody gminne *per capita* w województwach Polski Wschodniej należały do najniższych w kraju. Gminy regionu wschodniego charakteryzował ponadto niższy zakres samodzielności finansowej, na co wskazują znacznie niższe od średniej dla kraju wartości dochodów własnych. Najniższym potencjałem dochodowym dysponowały w regionie wschodnim gminy województwa podkarpackiego. Natomiast najwyższymi dochodami ogółem oraz dochodami własnymi dysponowały gminy województwa podlaskiego. Wysokość wypracowanej w gminach Polski Wschodniej nadwyżki operacyjnej, wskazuje na zbliżoną do średniej w kraju zdolność do finansowania inwestycji. Wydatki inwestycyjne gmin w regionie wschodnim były na poziomie zbliżonym do średnich wartości w kraju. Najwięcej środków na inwestycje przeznaczono w gminach województwa podlaskiego, tylko w gminach województwa pomorskiego zrealizowano wyższe wydatki inwestycyjne. Wskaźnik nadwyżki operacyjnej w badanym okresie wzrastał, tendencje te dotyczyły wszystkich typów gmin. Zarówno w układzie regionalnym, jak i według typów gmin, widoczny jest w latach 2010–2016 spadek gminnych wydatków inwestycyjnych. Największy spadek wydatków inwestycyjnych wystąpił w 2016 roku. Ograniczenie skali inwestycji po 2010 roku charakterystyczne było dla całego sektora samorządowego.

Słowa kluczowe: potencjał dochodowy, działalność inwestycyjna.

Income potential and investment activity of Eastern Poland's communities

Summary

The article aims to evaluate income potential of communities and their level of investment activity. Analysis has been conducted on Eastern Poland's communities. Their condition was compared with other Polish communities. The study was covers the years 2010–2016. The analysis shows, that Eastern Poland's communities had relatively lower income potential. Community income *per capita* in eastern voivodeships were among the lowest in the country. Eastern Poland's communities also had lower range of financial independence, since their self-revenue values were significantly lower than the national average. Podkarpackie's communities had the lowest income potential in the eastern region, while Podlaskie Voivodeship's communities had the highest self-revenue and total income. The level of eastern communities operational surplus indicates, that ability to finance investments is similar to that of the national one. Investment expenditures in the eastern region were at a similar level to that of the national one. Most resources on investment were spent in Podlaskie Voivodeship's communities. Only in Pomorskie Voivodeship these expenditures were higher. The rate of the operational surplus went up for every community type in the analyzed period. Decline in investment expenditures was noted by all types of communities in every region in years 2010–2016. Biggest decline in the investemnt expenditures was noted in 2016. Reduction in investments was characteristic for the whole municipal sector after 2010.

Keywords: income potential, investment activity.

JEL: H7.