



Ewa Gubernat-Ulatowski

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wydział Nauk Ekonomicznych
Katedra Finansów
ewa.gubernat@ue.wroc.pl

POTENCJAŁ FINANSOWY I INWESTYCYJNY A AKTYWNOŚĆ INWESTYCYJNA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Streszczenie: Celem artykułu jest identyfikacja i analiza czynników potencjału finansowego oraz inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego, determinujących jego aktywność inwestycyjną. Wnioskiem płynącym z pracy jest to, że na aktywność inwestycyjną wpływ mają czynniki ekonomiczne i pozaekonomiczne. Aby zrealizować postawiony w pracy cel, wykonano studia literatury przedmiotu, gdzie wykazano, że na poziom aktywności inwestycyjnej samorządów najbardziej oddziałują przyjęte rozwiązania dotyczące polityki finansowej oraz sposobu i zakresu finansowania samorządów, położenie geograficzne, dostępność zasobów czy terenów inwestycyjnych, a także zapotrzebowanie na inwestycje i źródła finansowania. Dlatego problematyka długoterminowej aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego jest wciąż aktualna.

Słowa kluczowe: potencjał finansowy, potencjał inwestycyjny, aktywność inwestycyjna.

Wprowadzenie

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce są istotną częścią procesów gospodarczych. W ramach przypisanych im zadań własnych realizują inwestycje, które przyczyniają się do przyspieszenia tempa rozwoju lokalnego i regionalnego. Natomiast rozwój zdeterminowany jest przez istniejące ograniczenia budżetowe oraz dostępność zasobów finansowych – to one stanowią podstawę realizacji zadań publicznych i jednocześnie rozstrzygają o warunkach gospodarczego rozwoju lokalnego. W konsekwencji, na tempo wzrostu rozwoju społeczno-gospodarczego samorządów decydujący wpływ mają zarówno czynniki dochodowe, np. poziom i struktura dochodów, determinujące aktywność inwestycyjną, jak i możliwości

pozyskiwania źródeł finansowania zewnętrznego. Zatem możliwość pozyskiwania środków finansowych, zarządzania nimi definiowanymi jako potencjał inwestycyjny, finansowy, a także aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego są kategoriami ekonomicznymi ściśle ze sobą powiązanymi. Problematyka sposobu finansowania zadań inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego nie traci na aktualności i skłania do podjęcia dyskusji, zważywszy na to, że samorządy funkcjonują w dynamicznie zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym. Celem artykułu jest identyfikacja oraz analiza czynników determinujących skalę potencjału finansowego i inwestycyjnego, jak również wskazanie głównych czynników ich aktywności inwestycyjnej. Autorka w sposób szczególny odnosi się do sposobu ustalania potencjału finansowego i inwestycyjnego. Realizacja tak postawionego celu została przeprowadzona na podstawie studiów literatury oraz aktów prawnych. Dostępne dane poddano analizie, wykorzystując metody opisowe.

1. Potencjał finansowy a środki na rozwój jednostek samorządu terytorialnego

Zasadniczym problemem rozpatrywanym w kontekście sytuacji finansowej samorządów terytorialnych, a zatem ich potencjału finansowego, jest ustalenie, jakimi dysponują środkami na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych oraz czy będą one w stanie wygospodarować środki własne umożliwiające realizację zadań inwestycyjnych w przyszłości.

Metodologia wyznaczania własnego potencjału finansowego została opracowana przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową i koncentruje się na sposobie szacowania rozmiarów potencjału finansowego, tj. wielkości kwot, jakie jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczyć w badanym okresie na realizację zadań rozwojowych [Lubińska, Franek i Będzieszak, 2008]. W przyjętej przezeń metodologii środki na zadania rozwojowe mogą pochodzić z kilku niezależnych źródeł (por. tabela 1): ze środków własnych, ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej oraz ze środków prywatnych, przekazywanych samorządom na współfinansowanie zadań wspieranych środkami z budżetu Unii Europejskiej.

Tabela 1. Środki na rozwój w jednostkach samorządu terytorialnego

PIRAMIDA POTENCJAŁU		ŚRODKI NA ROZWÓJ
WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY	POTENCJAŁ INWESTYCYJNY	Kapitał prywatny
	Zaciągnięty dług w granicach stanowionego prawa	Środki z Unii Europejskiej
Środki własne JST, jakie mogą być przeznaczone na finansowanie no- wych przedsięwzięć rozwojowych	Własny potencjał finansowy	Potencjał inwestycyjny
		Własny potencjał finansowy

Własny potencjał finansowy jednostki samorządu terytorialnego stanowi zatem poziom środków (por. tabela 2), które samorząd może przeznaczyć w badanym okresie z otrzymywanych dochodów na sfinansowanie wydatków inwestycyjnych obejmujących m.in. wszystkie wydatki majątkowe z wyłączeniem inwestycji odtworzeniowych, jak też wydatki bieżące na przedsięwzięcia, wykraczające poza obligatoryjne, wykonywane w sposób ciągły zadania samorządów. Do własnego potencjału finansowego należy zaliczyć także dochody transferowe, takie jak: subwencje, dotacje z budżetu państwa oraz z pozabudżetowych funduszy celowych. Koncepcja uwzględniania wszystkich krajowych dochodów budżetowych przy ustalaniu wielkości własnego potencjału finansowego [Ministerstwo Finansów, 2014] ma uzasadnienie w następującej argumentacji:

- przy uwzględnieniu różnorodności samorządów – dla większości własny potencjał finansowy ustalany z uwzględnieniem tylko dochodów własnych byłby ujemny, co w rzeczywistości wcale nie oznaczałoby, że jednostki te są całkowicie pozbawione możliwości ponoszenia wydatków rozwojowych;
- istotna część dochodów transferowych może stanowić źródło finansowania wydatków rozwojowych;
- poziom własnego potencjału finansowego zdefiniowany wyłącznie w oparciu o poziom dochodów własnych jest niemiarodajną wielkością ekonomiczną.

Tabela 2. Determinanty własnego potencjału finansowego

WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY		
I	STABILNE DOCHODY BIEŻĄCE	
A	WŁASNY POTENCJAŁ DOCHODOWY	<ul style="list-style-type: none"> • CIT, PIT • podatek od nieruchomości • podatek rolny • podatek leśny • podatek od środków transportowych • podatek od czynności cywilnoprawnych
B	SUBWENCJA OGÓLNA	–
C	DOTACJE CELOWE NA REALIZACJĘ ZADAŃ BIEŻĄCYCH	–
D	STABILNE DOCHODY BIEŻĄCE Z MAJĄTKU	<ul style="list-style-type: none"> • dochody z najmu, dzierżawy składników majątkowych • opłaty za zarząd, użytkowanie wieczyste nieruchomości
E	POZOSTAŁE DOCHODY BIEŻĄCE	<ul style="list-style-type: none"> • pozostałe podatki i opłaty lokalne • kary pieniężne i grzywny • spadki, zapisy, darowizny
II	WYDATKI BIEŻĄCE (W TYM OBSŁUGA DŁUGU PUBLICZNEGO)	
A	STAŁE WYDATKI BIEŻĄCE	
B	WYDATKI NA INWESTYCJE KONTYNUOWANE	
C	INWESTYCJE ODTWORZENIOWE	
D	SPŁATY DOTYCHCZASOWYCH ZOBOWIĄZAŃ	
E	KOSZT OBSŁUGI DŁUGU	
I – II	WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY = NADWYŻKA OPERACYJNA	

Własny potencjał dochodowy mierzony jest sumą wpływów podatków stanowiących dochód budżetu państwa (CIT oraz PIT), a także wpływami z podatku od nieruchomości, od środków transportowych i od czynności cywilnoprawnych. Zważywszy na fakt, że istotnym źródłem podatkowym w gminach wiejskich są wpływy z podatków rolnego i leśnego, również te dwa źródła dochodów uznaje się za element własnego potencjału dochodowego [Lubińska, 2005]. Własny potencjał dochodowy stanowi więc stabilną część własnych dochodów samorządów. Niejednokrotnie natomiast zbyt niski poziom potencjału dochodowego jest barierą ograniczającą rozwój lokalnej gospodarki [Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji, 2014]. Obok własnego potencjału dochodowego, istotne znaczenie przy szacowaniu poziomu własnego potencjału finansowego mają dochody transferowe z budżetu państwa oraz dotacje celowe służące finansowaniu zadań bieżących. To właśnie te grupy, stanowiące stabilne dochody bieżące, zapewniają powtarzalne, systematyczne, w dużym stopniu łatwe do prognozowania wpływy do budżetu samorządowego oraz nie wygasają po upływie krótkiego okresu. Stabilne dochody bieżące z majątku dotyczą przede wszystkim dochodów z najmu i dzierżawy składników majątkowych samorządów oraz opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości. Natomiast kategoria pozostałych dochodów bieżących stanowi najmniej jednorodną grupę obejmującą, grzywny, mandaty i inne kary pieniężne, otrzymane spadki, zapisy, darowizny w postaci pieniężnej, a także inne dochody.

Oszacowanie poziomu własnego potencjału finansowego [Ustawa o finansach publicznych] wymaga ustalenia poziomu zapotrzebowania na wydatki inne niż wydatki rozwojowe, tj. wydatki na wynagrodzenia z pochodnymi, wydatki rzeczowe, dotacje celowe i podmiotowe czy świadczenia na rzecz osób fizycznych, odpowiadające zakresowi zadaniowym wydatkom dotychczas realizowanym. Ponadto należy zdefiniować poziom wydatków na kontynuację inwestycji już rozpoczętych, a także wydatków niezbędnych na odtworzeniowe zakupy inwestycyjne. Istotny jest również poziom spłat już zaciągniętych zobowiązań, w tym kredytów i pożyczek, oraz wykupu papierów wartościowych i wydatków na obsługę już zaciągniętych zobowiązań.

Taka metodologia szacowania poziomu stabilnych dochodów bieżących czy wydatków bieżących pozwala zdefiniować pojęcie własnego potencjału finansowego, rozumianego jako nadwyżka operacyjna. Jest to kategoria ekonomiczna pozwalająca prognozować możliwość sfinansowania wydatków inwestycyjnych lub realną zdolność do zaciągania zobowiązań długoterminowych przez jednostki samorządu terytorialnego. Własny potencjał finansowy określa poziom dochodów bieżących pozostających do dyspozycji samorządów po sfinansowaniu obligatoryjnych wydatków bieżących wraz z kosztami obsługi zadłużenia. Mogą stanowić

one źródło do finansowania kolejnych przedsięwzięć inwestycyjnych lub zostać przeznaczone na wcześniejszą spłatę dotychczasowego długu. Występowanie nadwyżki operacyjnej oznacza, poza możliwościami zaciągania nowych zobowiązań, zdolność do finansowania wydatków o charakterze inwestycyjnym.

2. Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego

Możliwości inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego są określane w literaturze przedmiotu jako potencjał inwestycyjny i uzależnione od środków pochodzących z budżetu, które mogą być przeznaczone na finansowanie działalności inwestycyjnej [Dylewski, 2010]. Zatem za potencjał inwestycyjny uważa się środki, które samorząd może w określonym czasie przeznaczyć na finansowanie przedsięwzięć rozwojowych z zastrzeżeniem, że będzie wykonywać wszystkie bieżące i zlecone jej zadania, dokonywać niezbędnych inwestycji odtworzeniowych oraz utrzymywać bezpieczny dla jednostki poziom zadłużenia (por. tabela 3). Wydatki rozwojowe mogą zostać sfinansowane środkami innymi niż dochody budżetowe samorządów, a w tym przede wszystkim ze środków pozyskiwanych w wyniku nowo zaciąganego zadłużenia. Zatem w potencjale inwestycyjnym należy także uwzględnić zwiększenie do ustalonej granicy zadłużenia samorządów [Łukomska-Szarek, 2011]. Oznacza to, że potencjał inwestycyjny różni się od własnego potencjału finansowego samorządów o zaplanowaną wielkość zobowiązań zaciąganych w analizowanych okresach i jest pomniejszony o spłaty długu, tj. o przyrost kwoty zobowiązań w badanych okresach. Natomiast własny potencjał finansowy uwzględnia zasoby finansowe zgromadzone w budżetach jednostek samorządu terytorialnego bez zaciągania nowego długu. Istotne jest, iż wzrost zadłużenia podyktowany koniecznością ponoszenia wydatków inwestycyjnych, powinien sprzyjać przestrzeganiu obowiązujących norm zadłużenia, ale także stwarzać możliwość swobodnego działania samorządu w analizowanym okresie. Ponadto należy uwzględnić, że zwiększenie potencjału inwestycyjnego poprzez zaciągnięcie nowych zobowiązań w jednym okresie zwykle powoduje jego ograniczenie w okresach następnych. Wyjątek stanowi sytuacja, kiedy zrealizowane inwestycje pozwalają generować wyższy poziom dochodów lub też skutecznie zredukować koszty [Markowska-Bzducha, 2008].

Tabela 3. Metodologia szacowania potencjału inwestycyjnego

<i>I</i>	<i>2</i>
I	WŁASNY POTENCJAŁ FINANSOWY
II	ROCZNA SPŁATA ZADŁUŻENIA

cd. tabeli 3

<i>1</i>	<i>2</i>
III = I – II	POTENCJAŁ INWESTYCYJNY PIERWSZEGO STOPNIA
IV	DOCHODY MAJĄTKOWE NIEREGULARNE
V = III + IV	POTENCJAŁ INWESTYCYJNY DRUGIEGO STOPNIA
VI	ŚRODKI Z INNYCH ŹRÓDEŁ – ZACIĄGNIĘTE ZOBOWIĄZANIA, ŹRÓDŁA BEZZWROTNE
VII = V + VI	POTENCJAŁ INWESTYCYJNY TRZECIEGO STOPNIA

Źródło: Na podstawie: [Lubińska, Franek i Będzieszak, 2008].

Potencjał inwestycyjny jest pojęciem pochodzącym od nadwyżki bieżącej, gdyż oznacza wolne środki jednostek samorządu terytorialnego po sfinansowaniu wszelkich wydatków bieżących i po spłacie rat kredytów, pożyczek oraz wykupie papierów wartościowych zawartych w rozchodach. Jest to ta część dochodów samorządowych, która jest dostępna po przekazaniu środków finansowych na cele obligatoryjne. Literatura przedmiotu [Lubińska, Franek i Będzieszak, 2008] wyróżnia trzy stopnie potencjału inwestycyjnego:

- Potencjał inwestycyjny pierwszego stopnia – oznacza część dochodów bieżących pozostających po sfinansowaniu wydatków bieżących i rocznej spłacie zadłużenia. Istotne jest, że roczna spłata zadłużenia traktowana jako rozchód obejmuje wyłącznie spłatę rat kapitałowych wcześniej zaciągniętych kredytów, pożyczek oraz wykup papierów wartościowych.
- Potencjał inwestycyjny drugiego stopnia – oznacza część dochodów bieżących i majątkowych budżetu pozostających do dyspozycji po sfinansowaniu wydatków bieżących i spłacie zadłużenia.
- Potencjał inwestycyjny trzeciego stopnia – uwzględnia również środki z innych źródeł, np. dofinansowanie realizacji zadań ze środków UE. Możliwość korzystania ze środków unijnych na inwestycje powoduje wzrost potencjału inwestycyjnego samorządów przez pryzmat wyższych dochodów majątkowych.

Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na wysokie wydatki oraz długi cykl inwestycyjny jest stopniowo realizowany w rocznych budżetach samorządów, zgodnie z ich możliwościami finansowymi [Jastrzębska, 2006]. Klasyfikację inwestycji komunalnych prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Klasyfikacja inwestycji

<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>
Podmiot dokonujący inwestycji	<ul style="list-style-type: none"> • prywatne • komunalne • państwowe 	<ul style="list-style-type: none"> • wykonywane przez podmioty prywatne (inwestorów indywidualnych) • realizowane przez JST • realizowane przez rząd
Źródła finansowania	<ul style="list-style-type: none"> • własne • kredytowe • mieszane 	<ul style="list-style-type: none"> • finansowane ze środków własnych • finansowane ze środków pożyczonych • finansowane ze środków własnych oraz pożyczonych

cd. tabeli 4

1	2	3
Dochodowość	<ul style="list-style-type: none"> nieprzynoszące dochodów w trakcie trwania inwestycji przynoszące dochody w trakcie trwania inwestycji 	<ul style="list-style-type: none"> jedyny dochód pojawia się na końcu inwestycji dający możliwość reinwestowania lub konsumowania uzyskiwanych dochodów
Przedmiot	<ul style="list-style-type: none"> rzeczowe finansowe pozostałe 	<ul style="list-style-type: none"> przedmiot o charakterze materialnym przedmiot o charakterze niematerialnym wszystkie inne niż rzeczowe i finansowe

Źródło: [Filipiak, Dylewski i Gorzałczyńska-Koczkodaj, 2011].

Reasumując powyższe rozważania, do oszacowania poziomu potencjału inwestycyjnego [Mackiewicz i in., 2006] potrzebne jest określenie poziomu dochodów i wydatków bieżących, wielkości nadwyżki operacyjnej, dopuszczalnego poziomu zadłużenia oraz przypadającej do spłaty wysokości długu w okresie realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. Znaczenie kategorii nadwyżki operacyjnej w szacowaniu potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego [Lękawa, 2012] wynika z faktu, że każda z nich osiąga wpływy z tytułów składających się na stabilne dochody bieżące, a także ponosi wydatki bieżące, zważywszy na bardzo zbliżony zakres zadań. Jednocześnie należy założyć hipotetyczną sytuację, kiedy mogą jeszcze funkcjonować samorządy, które nie posiadają długu lokalnego. W takim wypadku ich potencjał inwestycyjny równy jest nadwyżce bieżącej. Realizacja dochodów majątkowych nieregularnych oraz środków z innych źródeł może występować lub nie, w zależności od posiadanego majątku oraz wykonania określonych zadań finansowanych z dotacji z funduszy celowych lub współfinansowanych ze środków UE. Ponadto z powyższych rozważań wynika, że wielkość potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego zależy przede wszystkim od następujących czynników (por. tabela 5):

- poziomu dochodów własnych,
- skuteczności pozyskiwania środków z pozostałych alternatywnych źródeł,
- udziału stałych, bieżących wydatków w dochodach,
- zaangażowania w realizację długookresowych inwestycji.

Tabela 5. Kluczowe faktory potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego

WYMIAR POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO	
CZYNNIKI ZWIĘKSZAJĄCE POTENCJAŁ INWESTYCYJNY	CZYNNIKI ZMNIEJSZAJĄCE POTENCJAŁ INWESTYCYJNY
<ul style="list-style-type: none"> krajowe dochody budżetowe środki prywatne wolne środki na początek okresu zaciągnięte zobowiązania 	<ul style="list-style-type: none"> wydatki bieżące wydatki na dokończenie inwestycji inwestycje odtworzeniowe spłata zadłużenia

Według definicji wielkości zarówno potencjału finansowego, jak i potencjału inwestycyjnego są pojęciem prognostycznym. Obie wielkości odnoszą się do przyszłości i są szacowane na podstawie prognoz finansowych. Natomiast każda prognoza budżetowa opiera się zwykle na pewnych założeniach, również tych makroekonomicznych. Warunki, w jakich będą funkcjonowały samorzady w przyszłości, a także zasadnicze elementy polityki fiskalnej państwa zdecydują o trafności prognoz. Dlatego też szacowanego poziomu potencjału inwestycyjnego nie należy utożsamiać z prognozą przyszłych, planowanych wydatków inwestycyjnych, lecz z pożądanym kierunkiem nakładów. Może tego dowodzić następująca argumentacja:

- Potencjał inwestycyjny wskazuje, ile środków badana jednostka może przeznaczyć na wydatki rozwojowe. Natomiast od realizowanej polityki budżetowej będzie jednak zależało, czy środki te faktycznie zostaną wykorzystane na cele rozwojowe, czy też zostaną przeznaczone na wzrost wydatków bieżących.
- Potencjał inwestycyjny nie obejmuje wydatków inwestycyjnych na: zadania rozpoczęte przed początkiem okresu, dla którego wyliczany jest potencjał oraz drobne inwestycje odtworzeniowe.
- Cele rozwojowe są definiowane szerzej niż cele inwestycyjne.
- W rachunku potencjału inwestycyjnego z założenia nie uwzględnia się dochodów samorządów, pozyskiwanych bezpośrednio lub za pośrednictwem instytucji państwowych – z bezzwrotnej pomocy zagranicznej.

3. Aktywność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego

Skala dokonywanych inwestycji w podziale terytorialnym w Polsce jest istotnie zdywersyfikowana. Istnieją bowiem regiony skupiające na swoim terenie udział całkowitych inwestycji alokowanych w gospodarce kraju, podczas gdy pozostałe regiony odnotowują relatywnie niski poziom realizowanych inwestycji. Istotnym czynnikiem różnicującym aktywność inwestycyjną samorządów w wymiarze przestrzennym jest także struktura branżowa dokonywanych inwestycji, związana z określonymi możliwościami generowania specyficznych kierunków rozwoju poszczególnych obszarów kraju. Zatem realizując postawiony w artykule cel, należy rozważyć i zweryfikować, jaka jest zależność podstawowych kategorii ekonomicznych: potencjału finansowego i inwestycyjnego oraz aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Na podstawie dokonanych rozważań można przyjąć, że potencjał finansowo-inwestycyjny determinuje skalę i strukturę aktywności inwestycyjnej samorządów. Kategoria aktywności inwesty-

cyjnej [Ministerstwo Gospodarki, 2010] odnosi się zatem do skłonności danego samorządu do wydatkowania środków w ramach nakładów inwestycyjnych. Natomiast sama aktywność inwestycyjna odzwierciedla dynamikę zmian zachodzących wewnątrz samorządu procesów inwestycyjnych i wskazuje bezpośrednio na wielkość środków finansowych wydatkowanych na nakłady inwestycyjne w układzie przestrzennym kraju [Taylor, 2011]. Definicja ta pozwala stwierdzić, że realizacja inwestycji samorządowych, w tym w szczególności na infrastrukturę, może generować wiele korzyści dla samorządów oraz mieć wpływ na skalę prowadzonych inwestycji prywatnych, ale wymaga wysokich nakładów finansowych. Do głównych czynników determinujących aktywność inwestycyjną należy zaliczyć te uwarunkowania, które odpowiadają za skalę i strukturę realizacji inwestycji pochodzących ze środków bezpośrednio alokowanych z obszaru regionu, a także określających relatywną atrakcyjność danego terytorium względem napływu nowych inwestycji [Pakulska, 2010]. Czynniki wpływające na aktywność inwestycyjną, szczególnie ich mnogość i złożoność, prezentuje tabela 6.

Tabela 6. Czynniki aktywności inwestycyjnej w jednostkach samorządu terytorialnego

CZYNNIKI AKTYWNOŚCI INWESTYCYJNEJ				
I	atrakcyjność inwestycyjna	dostępność zasobów	położenie i otoczenie	poziom rozwoju
II	klimat inwestycyjny	zachęty inwestycyjne	oferta inwestycyjna	działalność instytucji
III	koncentracja przedsiębiorstw	poziom przedsiębiorczości	inwestycje publiczne	zgromadzony majątek trwały
IV	specjalizacja gospodarcza	aglomeracja	nasilenie konkurencji	czynniki społeczne i kulturowe
V	stopień otwarcia regionu/kraju	globalizacja	występowanie klastrów	integracja gospodarcza
VI	dostępność finansowania zewnętrznego	zakorzenienie inwestycji	regionalizacja	obecność i napływ finansowania UE

Reasumując, o skali aktywności inwestycyjnej samorządów decyduje przede wszystkim atrakcyjność regionu, gdzie kluczowe znaczenie ma dostępność zasobów oraz terenów do inwestowania, jak również potencjalnych źródeł finansowania inwestycji. Istotną rolę odgrywają rozmiary i dynamika rozwoju rynku, jakość oraz koszty potencjału ludzkiego, wysokość potencjalnych dochodów podatkowych z tym związanych, a także ogólne nastroje inwestycyjne związane chociażby z ryzykiem politycznym. Klimat inwestycyjny również wywiera wpływ na skalę realizowanych inwestycji. Grupa tych czynników obejmuje obecną i przyszłą sytuację gospodarczą państwa (jako determinanty ekonomiczne), obciążenie daninami publicznymi jako zasadnicze źródło dochodów, regulacje prawne, swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, stabilność polityczną i perspektywy preferencji podatkowych. Ponadto każdy lokalny samorząd, z uwagi na ukształtowaną

strukturę gospodarczą, dostępność określonych zasobów, istniejące powiązania społeczno-kulturowe, determinuje stopień osadzenia określonych inwestycji, jak również możliwość generowania nowych kierunków rozwoju [Sierak i Górniak, 2011]. Ostatecznie o skali i strukturze aktywności inwestycyjnej decydują przede wszystkim czynniki bezpośrednio uwarunkowane dostępnością finansowania zewnętrznego, poziomem przedsiębiorczości mieszkańców, a także ich skłonnością do realizacji inwestycji, dostosowywania się do zmieniających się oczekiwań rynku i systematycznego wzrostu konkurencyjności. W analizie czynników determinujących aktywność inwestycyjną jednostek samorządu terytorialnego nie należy pomijać pewnych procesów, które wywierają duży wpływ na rozwój poszczególnych regionów/gospodarek lokalnych. Otóż wzajemne przenikanie się procesu globalizacji, nasilającej się konkurencji oraz intensyfikacji innowacji stanowią trzy filary współczesnego modelu rozwoju. Można zaobserwować rosnące powiązanie poszczególnych samorządów z ich otoczeniem, przejawiające się tworzeniem tzw. szerokiej współpracy. Naturalnie stopień oddziaływania tych zjawisk i procesów synergii i kooperacji jest uwarunkowany stopniem otwarcia obszaru na świat, aczkolwiek z pewnością wywiera on istotny wpływ na uwarunkowania, w jakich poszczególne jednostki podejmują decyzje. Postępująca regionalizacja i integracja gospodarcza wydają się szczególnie oddziaływać na możliwości rozwoju regionów (w tym samorządów) poprzez zacieśnianie współpracy, przepływów, zależności między regionalnymi gospodarkami, a tym samym na swobodę realizacji wielu projektów inwestycyjnych.

Podsumowanie

Można przyjąć, że główny cel artykułu, czyli identyfikacja i analiza kluczowych czynników potencjału finansowego i inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego, determinujących jego aktywność inwestycyjną, został osiągnięty. Studia literatury pozwoliły ustalić, jakie czynniki wpływają na wielkość potencjału finansowego i inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego, a w konsekwencji na poziom oraz strukturę aktywności inwestycyjnej. Generalnym wnioskiem jest to, że wpływ na poziom i strukturę aktywności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego mają zarówno czynniki ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne. Niemniej jednak poziom aktywności inwestycyjnej samorządu terytorialnego w każdym przypadku powinien być analizowany indywidualnie, zważywszy na fakt, iż każdy z nich ma odmienne cechy charakterystyczne. Z badań literatury wynika, że mimo wszystko zasadniczym czynnikiem

determinującym poziom aktywności inwestycyjnej, a tym samym gotowość do ponoszenia nakładów finansowych na realizację projektów inwestycyjnych jest stan finansów jednostki samorządu terytorialnego. Może on bowiem stwarzać dogodne warunki do pozyskiwania alternatywnych źródeł finansowania lub w wielu przypadkach być barierą. Dlatego też problematyka aktywności inwestycyjnej jednostek samorządowych jest wciąż ważna i aktualna, zważywszy na fakt, że samorządy funkcjonują w nieustannie zmieniającym się otoczeniu.

Literatura

- Dylewski M. (2010), *Wpływ spowolnienia gospodarczego na zdolność inwestycyjną JST* [w:] J. Sokołowski, M. Sosnowski, A. Żabiński (red.), *Finanse publiczne*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Filipiak B., Dylewski M., Gorzałczyńska-Koczkodaj M. (2011), *Analiza finansowa budżetów jednostek samorządu terytorialnego*, Municipium, Warszawa.
- Jastrzębska M. (2006), *Zarządzanie wydatkami jednostek samorządu terytorialnego* [w:] A. Kożuch, K. Brzozowska (red.), *Współczesne problemy zarządzania finansami lokalnymi*, Fundacja WZ, Instytut Spraw Publicznych, UJ, Kraków.
- Lubińska T. (2005), *Budżet państwa i samorządów. Decentralizacja – oświata – studium porównawcze*, Difin, Warszawa.
- Lubińska T., Franek S., Będzieszak M. (2008), *Potencjał dochodowy samorządu w Polsce*, Difin, Warszawa.
- Łękawa Z. (2012), *Absorpcja środków z Unii Europejskiej w gminach województwa dolnośląskiego* [w:] T. Famulska, A. Walasik (red.), *Finanse w niestabilnym otoczeniu – dylematy i wyzwania*. *Finanse Publiczne*, „Studia Ekonomiczne”, nr 108.
- Łukomska-Szarek J. (2011), *Finansowanie działalności rozwojowej samorządów terytorialnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej”, nr 1864.
- Mackiewicz M., Malinowska-Misiąg E., Misiąg W., Tomalak M. (2006), *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007–2013*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa.
- Markowska-Bzducha E. (2008), *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego w Polsce* [w:] S. Kańduła (red.), *Współczesne problemy finansów i gospodarki jednostek samorządu terytorialnego*, Akademia Ekonomiczna, Poznań.
- Ministerstwo Cyfryzacji i Administracji (2014), *Ocena sytuacji samorządów lokalnych*, Warszawa.
- Ministerstwo Finansów (2014), *Wskaźniki do oceny sytuacji finansowej jednostki samorządu terytorialnego w latach 2007-2013*, Ministerstwo Finansów, www.finanse.mf.gov.pl (dostęp: 14.06.2014).

Ministerstwo Gospodarki (2010), *Analiza zróżnicowania regionalnego aktywności inwestycyjnej sektora MSP ze szczególnym uwzględnieniem działalności innowacyjnej*, Ministerstwo Gospodarki, Departament Prognoz i Analiz, Warszawa.

Pakulska T. (2010), *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w rozwoju przedsiębiorczości w regionie* [w:] K. Kuciński (red.), *Przedsiębiorczość a rozwój regionalny w Polsce*, Difin, Warszawa.

Sierak J., Górniak R. (2011), *Ocena efektywności i finansowanie projektów inwestycyjnych jednostek samorządu terytorialnego współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.

Taylor E. (2011), *Kraje jako produkty lokalizacyjne* [w:] K. Kuciński (red.), *Glokalizacja*, Difin, Warszawa.

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. Nr 157, poz. 1240 ze zm.

FINANCIAL AND INVESTMENT POTENTIAL AND INVESTMENT ACTIVITY OF LOCAL GOVERNMENT UNITS

Summary: The main aim of this article is to identify and analyze the key factors of the financial capacity and investment of local government units. General conclusion of the work is that on that investment activity of local governments affected by diversified factors: economic and non-economic. On the basis of conducted query literature demonstrated that the level of investment activity of local governments most affected by the solutions adopted for the financial policy and the manner and scope of financing local governments. However, it should be noted that both the functioning legislation laying down rules for the functioning of local governments and their financial situation are constantly changing, so the problem of long-term investment activity of local government units is still valid.

Keywords: financial potential, investment potential, investment activity.