

Zróźnicowanie regionalne potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego

Dorota Wyszowska^a 

Streszczenie. Jednostki samorządu terytorialnego (JST) w Polsce odpowiadają za realizację szerokiego spektrum zadań o charakterze publicznym, których wykonanie powinno odbywać się, zgodnie z zasadą subsydiarności, na niższych poziomach zarządzania. Wymaga to od JST ponoszenia nie tylko wydatków bieżących na realizację różnorodnych zadań, lecz także wydatków inwestycyjnych na zapewnienie szerszego dostępu do elementów infrastruktury służącego rozwojowi lokalnemu. Możliwości wygospodarowania środków na działalność rozwojową (utożsamianą z inwestycyjną) w literaturze przedmiotu nazywane są potencjałem inwestycyjnym.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zróźnicowania potencjału inwestycyjnego JST determinowanego nadwyżką operacyjną z uwzględnieniem układu przestrzennego. Przedstawiono zagadnienia teoretyczne dotyczące potencjału inwestycyjnego JST i metod jego pomiaru oraz przeprowadzono analizę danych empirycznych za lata 2007—2016 opublikowanych przez Ministerstwo Finansów oraz Główny Urząd Statystyczny.

Jak wynika z badania, poziom zróźnicowania potencjału inwestycyjnego — zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na mieszkańca — jest duży, choć w ostatnich latach ulegał zmniejszeniu. Największe zróźnicowanie obserwuje się wśród gmin. Warto podkreślić, że potencjał inwestycyjny wpływa w zasadniczy sposób na wielkość ponoszonych przez JST wydatków inwestycyjnych, co potwierdzają wyniki analizy korelacji.

Słowa kluczowe: potencjał inwestycyjny, nadwyżka operacyjna, wydatki inwestycyjne, wydatki bieżące

Regional diversification of investment potential of local government units

Summary. Local government units (LGUs) in Poland are responsible for the implementation of a wide range of public tasks, which should be carried out in accordance with the principle of subsidiarity at lower management levels. This requires LGUs to incur not only current expenditure for the implementation of various tasks, but also investment expenditure — to provide wider access to infrastructure elements for local development. The opportunities for finding funds for development activities (identified with investment) are called investment potential in the subject literature.

The aim of the paper is to present spetal differences in investment potential of LGUs in Poland determined by operating surplus. In the first part, it presents theoretical issues regarding the investment potential of local government units and the measurement methods. The second one is devoted to the analysis of empirical data for the period 2007—2016 provided by Statistics Poland and Ministry of Finance.

According to the study, the level of investment potential diversification both in absolute values and per capita is high, although it has decreased in recent years. The greatest variation is observed among gminas. It is worth noting that investment potential has a fundamental impact on the volume of investment expenditure incurred by local government, which is confirmed by the results of correlation analysis.

Keywords: investment potential, operating surplus, investment expenditure, current expenditures

JEL: H71, H72, H74

^a Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania, Urząd Statystyczny w Białymstoku.

Jednostki samorządu terytorialnego (JST) zostały powołane do realizacji określonych zadań na rzecz wspólnot samorządowych (dostawy dóbr i usług publicznych na danym poziomie zarządzania). Warunkiem koniecznym tego, aby JST mogły zaspokajać zbiorowe potrzeby mieszkańców, poprawiając przy tym warunki życia ludności i prowadzenia działalności podmiotów gospodarczych, jest posiadanie przez nie potencjału inwestycyjnego — zdolności do generowania środków finansowych, które mogłyby zostać przeznaczone na podejmowanie działalności inwestycyjnej, utożsamianej z działalnością rozwojową.

Potencjałowi inwestycyjnemu JST poświęca się dość mało miejsca w literaturze przedmiotu. Dotychczas zagadnieniem tym zajmowali się m.in.: B. Filipiak, M. Tarczyńska-Łuniewska, M. Dylewski, M. Czekaj, J. Czempas, M. Kudłacz, T. Lubińska, P. Swianiewicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska-Misiąg, W. Misiąg, M. Tomalak czy też S. Stern, M. E. Porter, J. L. Furman (szerzej: Wyszowska, 2018). W badaniach najczęściej koncentrowano się na próbach zdefiniowania tego pojęcia, czynnikach go kształtujących, jak również kwestii jego pomiaru. Trudno znaleźć opracowania poświęcone szerszej analizie zróźnicowania przestrzennego potencjału inwestycyjnego JST w Polsce. Wynika to z tego, że dotychczas nie wypracowano uniwersalnej miary, która mogłaby służyć do określenia i oceny jego wielkości. Autorzy zazwyczaj prezentują własne propozycje, co uniemożliwia porównanie ich wyników.

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, obserwuje się istotne zróźnicowanie potencjału dochodowego JST, co przy jednolitej konstrukcji zadań przypisanych poszczególnym jednostkom skutkuje istotnym zróźnicowaniem poziomu potencjału inwestycyjnego. Jest to szczególnie widoczne wśród gmin — najliczniejszej, a zarazem podstawowej grupy JST.

Celem artykułu jest zaprezentowanie zróźnicowania potencjału inwestycyjnego JST z uwzględnieniem układu przestrzennego (województw, powiatów oraz gmin, a także miast na prawach powiatu). Do wyliczenia potencjału inwestycyjnego wykorzystano dane Ministerstwa Finansów (MF) pochodzące ze sprawozdawczości budżetowej JST. Dla zapewnienia porównywalności, wielkość potencjału przeliczono na jednego mieszkańca, opierając się na danych ludnościowych prezentowanych przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

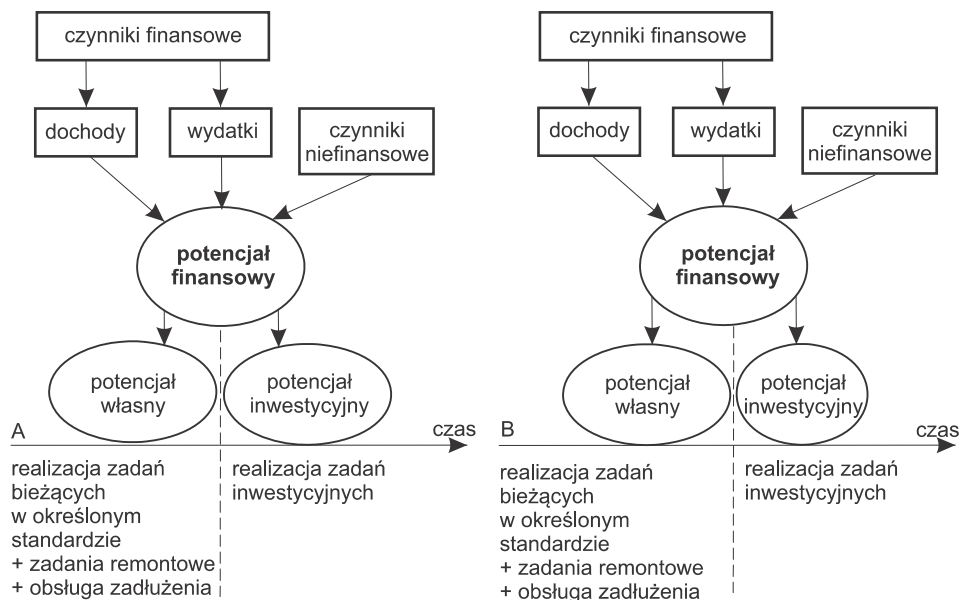
UJĘCIE DEFINICYJNE POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST

Mimo że od kilku lat w literaturze przedmiotu w Polsce prowadzona jest dyskusja nad określeniem potencjału inwestycyjnego, nie udało się dotychczas wypracować jednej, uniwersalnej definicji. Różni autorzy oprócz *potencjału inwestycyjnego* analizują także pojęcia potencjału: *społeczno-gospodarczego*, *ekonomicznego*, *rozwojowego*, *własnego*, *finansowego* czy też *dochodowego*. Pojęcia te są powiązane, lecz nie można ich ze sobą utożsamiać. Najpojemniejszym określeniem wydaje się *potencjał społeczno-gospodarczy*, a najwęższym — *dochodowy*. Potencjał inwestycyjny niewątpliwie zawiera się w tym pierwszym i jest kształtowany przez potencjał dochodowy, czy szerzej — finansowy. Można go zdefiniować jako zdolność do realizowania zamierzeń inwestycyjnych

(własny potencjał inwestycyjny) oraz do zaciągania i obsługi długu w procesie tworzenia całkowitego potencjału inwestycyjnego jednostki (Kaczor i Tomalak, 2000). Podobne podejście prezentują Filipiak i Tarczyńska-Łuniewska (2016). Uważają one, że potencjał inwestycyjny JST jest to wielkość krajowych środków publicznych przeznaczonych na „przedsięwzięcia rozwojowe” realizowane przez jednostki, które obejmują środki pozyskane zarówno z dochodów własnych, jak i z zewnętrznych źródeł zwrotnych (długu), pomniejszone o dokonane spłaty wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Wpływa nań wielkość osiąganych przez JST dochodów i ponoszonych przez nie wydatków. Ponadto o jego wielkości decydują czynniki pozafinansowe¹.

Według Filipiak i Tarczyńskiej-Łuniewskiej potencjał finansowy dzieli się na potencjał własny, przeznaczany na bieżącą realizację zadań i obsługę zadłużenia, oraz potencjał inwestycyjny, który może być spożytkowany na realizację zadań rozwojowych. Potencjał własny z czasem może stać się źródłem finansowania działalności inwestycyjnej, po zaspokojeniu finansowania bieżących potrzeb jednostki. Relacje pomiędzy potencjałem własnym i inwestycyjnym JST zaprezentowano na schemacie.

SCHEMAT. ELEMENTY SKŁADOWE POJĘCIA *POTENCJAŁ INWESTYCYJNY* I CZYNNIKI GO KSZTAŁTUJĄCE Z UWZGLĘDNIENIEM ZMIAN W CZASIE



Źródło: Filipiak i Tarczyńska-Łuniewska (2016).

¹ Wśród czynników pozafinansowych można wskazać np. atrakcyjność inwestycyjną jednostki, jakość zarządzania JST czy też położenie geograficzne lub system zagospodarowania przestrzennego. W niniejszym opracowaniu nie są one omawiane.

Potencjał inwestycyjny można także postrzegać, jak czyni to Swianiewicz (2008), przez pryzmat nadwyżki operacyjnej JST, która stanowi różnicę pomiędzy dochodami bieżącymi i wydatkami bieżącymi, a więc określoną sumę środków pozostających w budżecie JST po sfinansowaniu realizacji wszystkich zadań związanych z bieżącym funkcjonowaniem jednostki. W podobny sposób potencjał ten definiują Mackiewicz, Malinowska-Misiąg, Misiąg i Tomalak (2006). Uznają oni, że są to środki, które JST jest zdolna wydatkować na podjęcie nowych przedsięwzięć rozwojowych w danym czasie, pod warunkiem że:

- sfinansowała realizację wszystkich zadań bieżących,
- dokonuje wymiany środków trwałych w ramach działań restytucyjnych,
- będzie realizowała bezpieczną politykę zadłużenia.

Reasumując, można stwierdzić, że potencjał inwestycyjny stanowi odzwierciedlenie możliwości rozwojowych jednostki, które przejawiać się mogą m.in. w podejmowaniu działalności inwestycyjnej na rzecz rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej służącej poprawie warunków życia społeczności lokalnych i warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Zdaniem autorki nie można go utożsamiać z wielkością wydatków inwestycyjnych, są one bowiem kształtowane nie tylko przez ten potencjał, lecz także przez inne czynniki. Istnieje jednak ścisła zależność pomiędzy tymi kategoriami, gdyż potencjał determinuje możliwości ponoszenia wydatków inwestycyjnych przez JST.

POMIAR POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST

Podobnie jak nie udało się dotychczas wypracować jednej, powszechnie obowiązującej definicji potencjału inwestycyjnego JST, nie przyjęto również jednej, uniwersalnej metody jego pomiaru. W literaturze najczęściej można odnaleźć podejście bazujące na nadwyżce operacyjnej.

Autorzy uwzględniają różnorodne kategorie finansów JST: dochody, wydatki, przychody i rozchody. Sprawia to, że podchodzą oni do zagadnienia potencjału w bardzo różny sposób — od ujęcia bardzo wąskiego do szerokiego. Proponowany sposób pomiaru wynika z przyjętej przez autorów definicji potencjału. W poniższym zestawieniu zaprezentowano proponowane metody pomiaru potencjału.

ZESTAWIENIE. PODEJŚCIE DO POMIARU POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST

Nazwa i autor	Sposób obliczania i interpretacja
Potencjał własny I stopnia — Lubińska	dochody budżetowe minus wydatki bieżące minus spłata kredytów i pożyczek minus wykup papierów wartościowych i obligacji Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych pochodzących z działalności bieżącej w danym roku po uwzględnieniu spłaty długu

ZESTAWIENIE. PODEJŚCIE DO POMIARU POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST (dok.)

Nazwa i autor	Sposób obliczania i interpretacja
Potencjał własny II stopnia — Lubińska	potencjał własny I stopnia plus dochody z majątku Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych pochodzących z działalności bieżącej w danym roku po uwzględnieniu spłaty długu, powiększony o dochody majątkowe
Potencjał własny III stopnia — Lubińska	potencjał własny I stopnia plus dochody z majątku plus dotacje inwestycyjne Odzwierciedla poziom własnych środków finansowych pochodzących z działalności bieżącej oraz majątkowej (dochody z majątku i dotacje inwestycyjne) w danym roku po uwzględnieniu spłaty długu
Potencjał majątkowy — Markowska-Bzducha	potencjał majątkowy plus przychody z kredytów i pożyczek plus wpływy z emisji papierów wartościowych i obligacji Odzwierciedla poziom dostępnych środków finansowych z wypracowanych nadwyżek z roku bieżącego, oszczędności z lat ubiegłych i operacji majątkowych
Potencjał inwestycyjny — Filipiak	potencjał finansowy minus część potencjału własnego; są to środki przeznaczone na realizację zadań bieżących w określonym standardzie, zadania remontowe i spłatę zadłużenia Odzwierciedla poziom środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych
Potencjał inwestycyjny — Mackiewicz, Misiąg, Tomalak	potencjał własny (środki własne JST, jakie mogą być przeznaczone na finansowanie nowych przedsięwzięć rozwojowych) plus zaciągnięty dług Odzwierciedla poziom środków finansowych, które mogą być przeznaczone na realizację zadań inwestycyjnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Filipiak i Tarczyńska-Luniewska (2016), Mackiewicz, Malinowska-Misiąg, Misiąg i Tomalak (2006) oraz Skorwider i Garbowski (2012).

Wielkości potencjału inwestycyjnego analizowane w dalszej części opracowania zostały wyliczone zgodnie ze wzorem:

- wewnętrzny (własny) potencjał inwestycyjny — nadwyżka operacyjna (N_o) powiększona o dochody majątkowe (D_m) i wolne środki z lat ubiegłych (W_s) oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań (R_{sz})

$$PI_w = N_o + D_m + W_s - R_{sz}$$

- całkowity potencjał inwestycyjny — nadwyżka operacyjna powiększona o dochody majątkowe i przychody ogółem (w tym wolne środki) (P_o) oraz pomniejszona o rozchody z tytułu spłaty zobowiązań

$$PI_c = N_o + D_m + P_o - R_{sz}$$

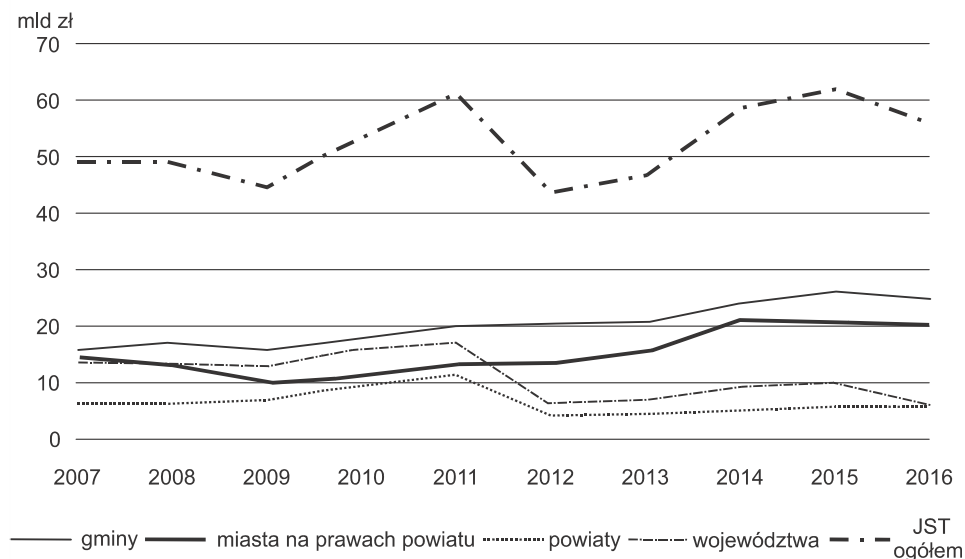
W niniejszym opracowaniu poświęcono uwagę przede wszystkim analizie wewnętrznego potencjału inwestycyjnego, gdyż to właśnie on determinuje moż-

liwości inwestycyjne (rozwojowe) danej JST. Powiększenie potencjału inwestycyjnego o środki pozyskane ze zwrotnych źródeł finansowania ma charakter tymczasowy. Ponadto możliwości zaciągania długu uzależnione są od sytuacji finansowej jednostki (zwłaszcza nadwyżki operacyjnej), a konieczność spłaty zaciągniętych zobowiązań wraz z kosztami ich obsługi przyczynia się w dalszej perspektywie czasowej do pomniejszenia tego potencjału (szerzej: Wyszowska, 2018).

POTENCJAŁ INWESTYCYJNY JST W POLSCE W LATACH 2007—2016

Zarówno dochody, jak i wydatki ogółem JST w latach 2007—2016 stopniowo rosły, jednak nie miało to bezpośredniego odzwierciedlenia we wzroście ich wewnętrznego potencjału inwestycyjnego. Ulegał on dość istotnym wahaniom, co przedstawiono na wyk. 1.

WYKR. 1. WEWNĘTRZNY POTENCJAŁ INWESTYCYJNY JST

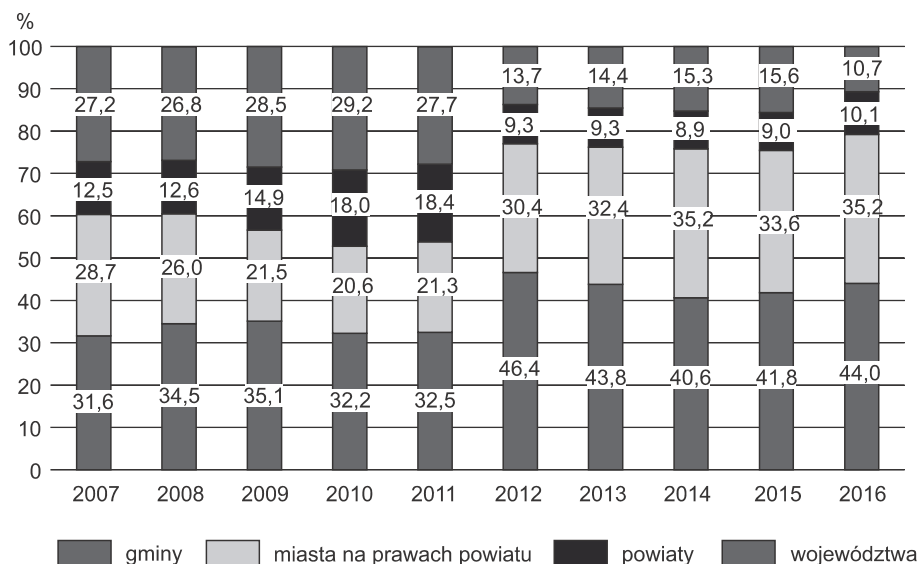


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MF.

Jak można zauważyć, wewnętrzny potencjał inwestycyjny JST osiągał największe wartości w latach 2011 i 2015, natomiast najmniejsze — w 2012 i 2009. W całym analizowanym okresie najniższym potencjałem charakteryzowały się powiaty, natomiast najwyższym — gminy. O ile w gminach i miastach na prawach powiatu co do zasady obserwuje się stały wzrost potencjału, o tyle w przy-

padku powiatów i województw widoczne jest wyraźne zmniejszenie się tej wielkości w 2012 r. Powodem tego był istotny spadek nadwyżki operacyjnej oraz wzrost rozchodów na spłatę wcześniej zaciągniętych zobowiązań. Strukturę wewnętrznego potencjału inwestycyjnego JST według typów jednostek zaprezentowano na wykr. 2.

WYKR. 2. STRUKTURA WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST WEDŁUG ICH RODZAJU



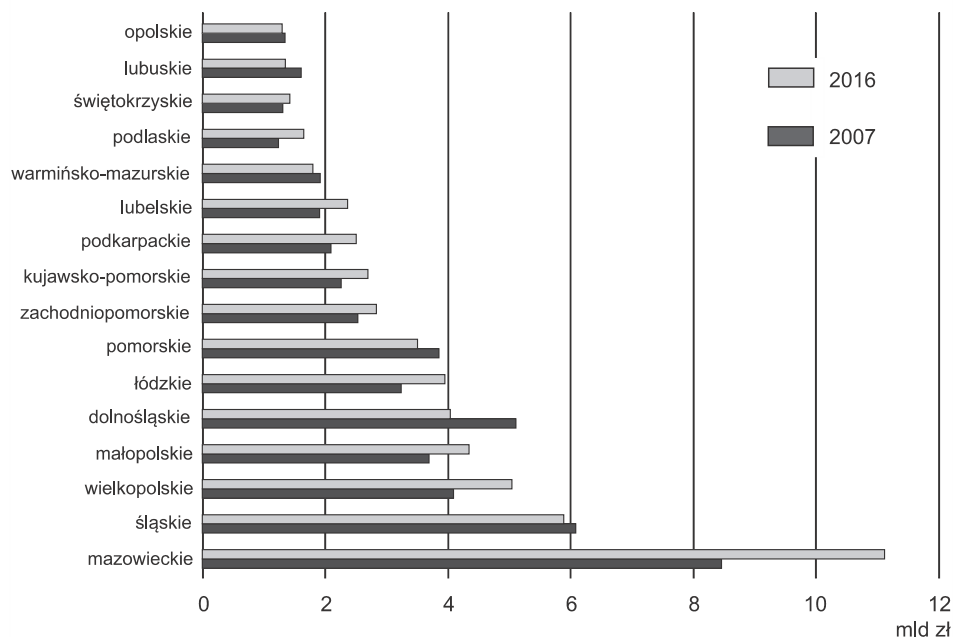
Źródło: jak przy wykr. 1.

Opisane wyżej okoliczności sprawiły, że udział powiatów i województw w potencjale inwestycyjnym JST uległ istotnemu zmniejszeniu. Zróżnicowanie potencjału pomiędzy jednostkami jest widoczne nie tylko ze względu na typ jednostek, lecz także w kontekście ich rozmieszczenia przestrzennego. Jak można zauważyć na wykr. 3, największym wewnętrznym potencjałem inwestycyjnym charakteryzują się JST z terenu woj. mazowieckiego, przy czym blisko 63% tego potencjału przypada na miasto stołeczne Warszawę.

Wśród pozostałych województw na uwagę zasługuje łódzkie, które w 2016 r. w porównaniu z 2007 r., podobnie jak małopolskie, zwiększyło swój potencjał inwestycyjny. W tym województwie nieco ponad 15% potencjału tworzy niespełna sześćdziesięcioletnia gmina Kleszczów (najbogatsza gmina w Polsce, biorąc pod uwagę dochód podatkowy *per capita*). W większości województw JST dysponowały w 2016 r. wyższym potencjałem wewnętrznym w porównaniu z 2007 r.

Wyjątek pod tym względem stanowiły województwa: dolnośląskie, pomorskie, śląskie, lubuskie, warmińsko-mazurskie oraz opolskie. Największy spadek odnotowały JST z terenu woj. dolnośląskiego (blisko 20%).

WYKR. 3. WEWNĘTRZNY POTENCJAŁ INWESTYCYJNY JST WEDŁUG WOJEWÓDZTW



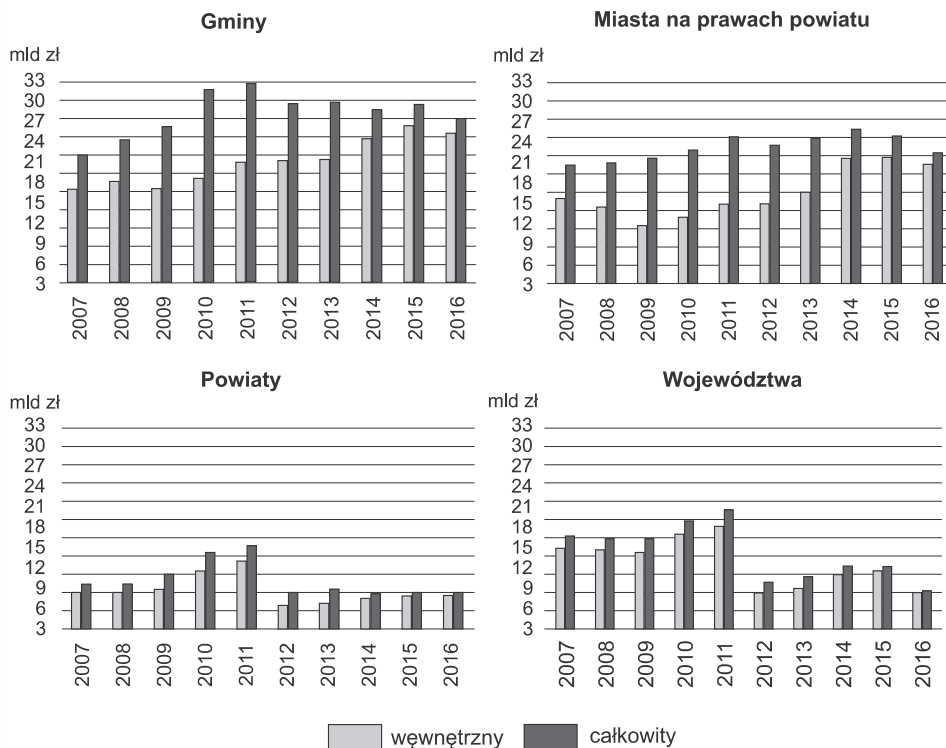
Źródło: jak przy wyk. 1.

W całym analizowanym okresie wewnętrzny potencjał inwestycyjny JST był zwiększany kwotą zaciągniętych zobowiązań, co było widoczne zwłaszcza w latach 2009—2013, czyli w okresie ponoszenia przez jednostki szczególnie wysokich wydatków inwestycyjnych. W największym stopniu z finansowania zwrotnego korzystały gminy oraz miasta na prawach powiatu, które jednocześnie ponosiły najwyższe wydatki na działalność inwestycyjną. Inwestycje te w znacznej części były współfinansowane ze środków bezzwrotnej pomocy UE. Porównanie wewnętrznego i całkowitego potencjału inwestycyjnego JST według typu jednostek przedstawiono na wyk. 4.

Powiaty i województwa powiększały swój potencjał inwestycyjny w niewielkim zakresie, korzystając ze zwrotnych źródeł finansowania, zwłaszcza w ostatnich latach objętych analizą. Należy jednak pamiętać, że zaciągnięty dług będzie powodował w przyszłości zmniejszanie potencjału JST w związku z obniżeniem wysokości wypracowywanej nadwyżki operacyjnej (konieczność ponoszenia

kosztów obsługi długu) oraz ze zwiększeniem rozchodów (konieczność zwrotu rat kredytu).

WYKR. 4. POTENCJAŁ INWESTYCYJNY WEWNĘTRZNY I CAŁKOWITY JST



Źródło: jak przy wykr. 1.

POZIOM ZRÓŻNICOWANIA WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO JST WEDŁUG RODZAJU

Wewnętrzny (własny) potencjał inwestycyjny poszczególnych JST jest istotnie zróżnicowany, co staje się szczególnie widoczne na poziomie gmin. Wynika to głównie z wielkości dochodów osiąganych przez jednostki, zwłaszcza własnych, które determinują z jednej strony zakres realizacji zadań fakultatywnych, z drugiej zaś — możliwości sięgania po zwrotne źródła finansowania przeznaczone na wydatki majątkowe.

Nawet wśród najmniej licznych JST — województw — można zaobserwować dość znaczne zróżnicowanie ich wewnętrznego potencjału inwestycyjnego. Posługując się jego wartością *per capita*, wskaźnik zmienności w analizowanym okresie wahał się od 20% do blisko 50%. Miary zróżnicowania wewnętrznego

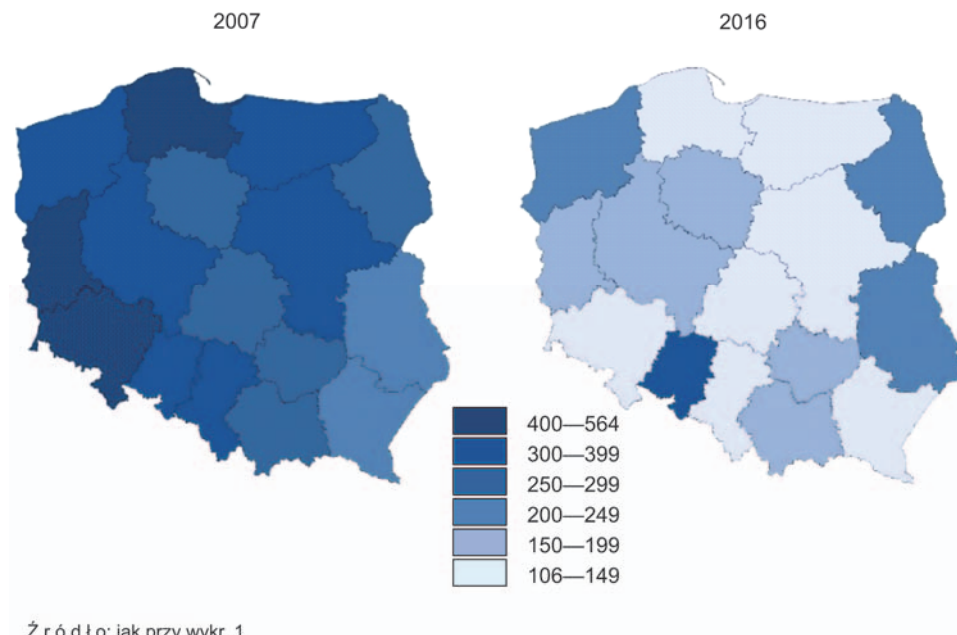
potencjału województw zamieszczono w tabl. 1, natomiast na mapie 1 przedstawiono jego wartości w przeliczeniu na mieszkańca.

TABL. 1. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA WOJEWÓDZTW

L a t a	Minimum	Maksimum	Kwartył 1	Mediana	Kwartył 3	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności w %
	w zł							
2007	220	564	276	335	381	343	88	26
2008	239	503	282	311	362	330	66	20
2009	215	489	277	299	385	332	87	26
2010	294	633	322	400	466	421	108	26
2011	304	652	371	426	512	449	107	24
2012	106	355	119	143	195	167	67	40
2013	85	395	124	176	263	197	87	44
2014	112	565	176	227	348	269	126	47
2015	124	555	192	236	355	275	121	44
2016	106	338	135	152	199	170	53	31

Ź r ó d ł o: jak przy wykr. 1.

MAPA 1. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA WOJEWÓDZTW



Ź r ó d ł o: jak przy wykr. 1.

Analiza danych zaprezentowanych w tabl. 1 i na mapie 1 pozwala stwierdzić, że potencjał inwestycyjny województw w ostatnich latach wykazywał większe zróżnicowanie niż w początkowym okresie objętym analizą. Szczególnie wysoki

poziom zróżnicowania można było zaobserwować w latach 2013—2015. Warto zauważyć, że w 2016 r. zmniejszyło się ono w prawie wszystkich województwach, z wyjątkiem opolskiego i lubelskiego.

W wielkościach bezwzględnych największym potencjałem charakteryzuje się woj. mazowieckie. W 2016 r. wyniósł on blisko 700 mln zł, jednak biorąc pod uwagę liczbę ludności zamieszkującą to województwo, jego wartość *per capita* ukształtowała się na poziomie niespełna 130 zł, podczas gdy w woj. opolskim potencjał inwestycyjny był o ponad połowę niższy w wartościach bezwzględnych (niecałe 340 mln zł), ale ze względu na małą liczbę ludności w przeliczeniu na mieszkańca ukształtował się na najwyższym poziomie w kraju, wynoszącym poniżej 340 zł.

Nieco większe zróżnicowanie analizowanego potencjału można było zauważyć wśród powiatów (tabl. 2).

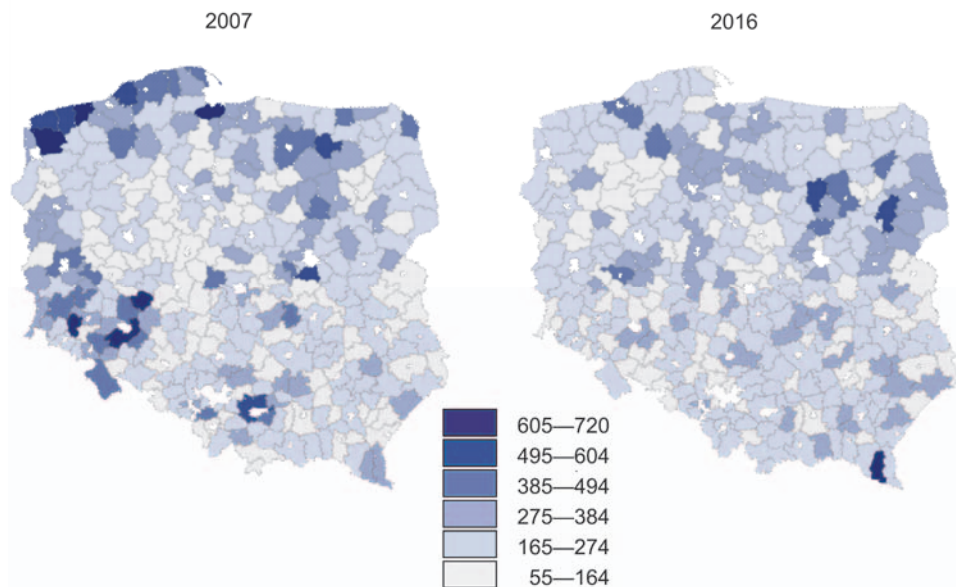
TABL. 2. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA POWIATÓW

L a t a	Minimum	Maksimum	Kwartył 1	Mediana	Kwartył 3	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności w %
	w zł							
2007	63	654	154	211	296	238	115	48
2008	66	844	173	225	290	244	108	44
2009	77	767	188	249	317	265	107	40
2010	79	1336	275	363	454	378	153	41
2011	118	1288	316	411	540	441	169	38
2012	5	514	105	144	194	161	85	53
2013	-178	916	115	159	220	178	106	59
2014	18	1104	143	193	251	209	105	50
2015	-400	978	154	202	265	219	110	50
2016	55	714	163	212	265	220	85	39

Ź r ó d ł o: jak przy wykr. 1.

Podobnie jak w przypadku województw zdecydowanie większe zróżnicowanie analizowanego zjawiska można było zaobserwować w początkowym okresie poddanym analizie. Najwyższy poziom zróżnicowania między powiatami wystąpił w latach 2012 i 2013. Zgodnie z przyjętą metodą obliczeń w latach 2013 i 2015 w Polsce były jednostki, które odnotowały ujemny potencjał inwestycyjny. Największym potencjałem wewnętrznym *per capita* w 2016 r. charakteryzowały się powiaty woj. podlaskiego (304 zł), podczas gdy w 2007 r. były to powiaty województw: dolnośląskiego (439 zł), pomorskiego (386 zł) oraz zachodniopomorskiego (382 zł). Przestrzenne zróżnicowanie potencjału inwestycyjnego powiatów zostało przedstawione na mapie 2.

Na uwagę zasługuje to, że w znacznej części analizowanych jednostek nastąpił wzrost potencjału inwestycyjnego *per capita* w przeciwieństwie do województw. Jak wynika z danych przedstawionych na mapie 2, w 2007 r. powiaty o największym potencjale inwestycyjnym zlokalizowane były w północno-zachodniej i południowo-zachodniej Polsce, podczas gdy w 2016 r. — w północno-wschodniej części kraju.

MAPA 2. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA POWIATÓW

Źródło: jak przy wykr. 1.

Kolejną grupę JST stanowią miasta na prawach powiatu. Są one dość zróżnicowaną zbiorowością pod względem potencjału inwestycyjnego. We wszystkich analizowanych latach — z wyjątkiem 2012 r. — współczynnik zmienności wielkości wewnętrznego potencjału inwestycyjnego tych jednostek *per capita* przekraczał 50% (tabl. 3).

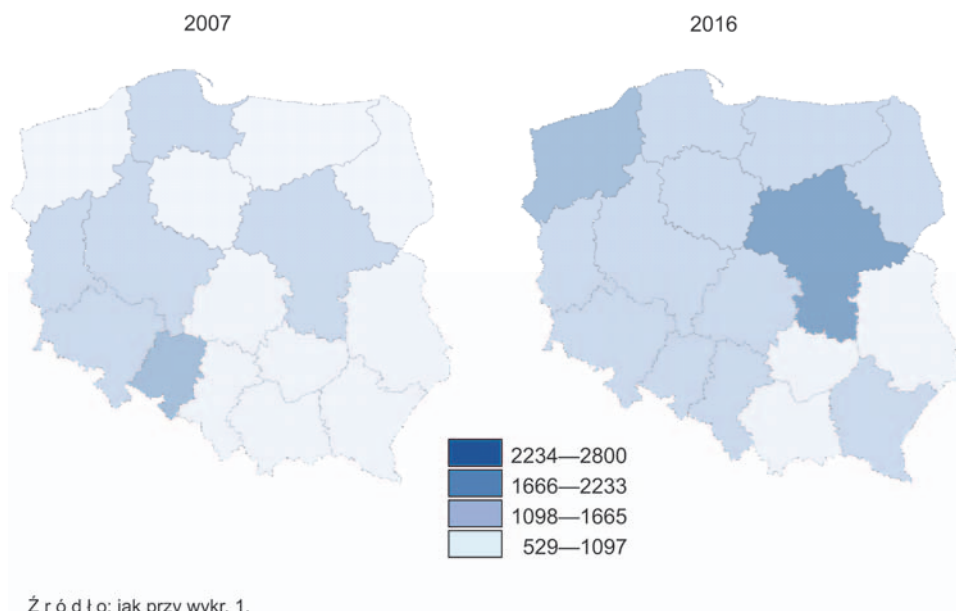
TABL. 3. ZRÓŻNICOWANIE WŁASNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA MIAST NA PRAWACH POWIATU

L a t a	Minimum	Maksimum	Kwartył 1	Mediana	Kwartył 3	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności w %
2007	331	5102	576	795	1304	1029	700	68
2008	213	6427	631	809	988	973	803	83
2009	72	3554	429	624	876	720	517	72
2010	43	3853	523	764	1105	854	554	65
2011	248	2978	571	828	1233	943	517	55
2012	291	2626	647	899	1230	977	462	47
2013	161	3262	764	1017	1346	1097	543	50
2014	241	3957	782	1064	1669	1313	742	57
2015	145	3850	852	1051	1380	1282	717	56
2016	162	3677	751	1037	1388	1170	633	54

Źródło: jak przy wykr. 1.

W ostatnich latach (2013—2016) największy wewnętrzny potencjał inwestycyjny miały miasta na prawach powiatu z terenu woj. mazowieckiego (ponad dwukrotnie wyższy niż miasta w woj. śląskim). Był to poziom na tyle wysoki, że mimo bardzo dużej liczby ludności miasta te osiągnęły także najwyższe wartości potencjału *per capita* (mapa 3).

MAPA 3. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO PER CAPITA MIAST NA PRAWACH POWIATU W UJĘCIU WOJEWÓDZTW



Źródło: jak przy wykr. 1.

Należy jednak zauważyć, że w zasadzie prawie cały potencjał inwestycyjny miast na prawach powiatu woj. mazowieckiego przypada na miasto stołeczne Warszawę. W 2016 r. stanowił on blisko 95% całkowitego potencjału powiatów grodzkich tego województwa i prawie jedną trzecią potencjału wszystkich miast na prawach powiatu w Polsce. W początkowych latach analizowanego okresu największe wartości potencjału inwestycyjnego osiągały natomiast miasta na prawach powiatu woj. śląskiego. Ich udział w ogólnej wartości własnego potencjału inwestycyjnego miast wynosił od 18% do blisko 24%.

Jak już zauważono, największe zróżnicowanie wewnętrznego potencjału inwestycyjnego można zaobserwować wśród gmin. Wynika to przede wszystkim z przyjętego w Polsce systemu zasilania finansowego tych jednostek. W zasadzie we wszystkich analizowanych latach, z wyjątkiem lat 2012 i 2013, można

było zaobserwować jednostki niedysponujące potencjałem inwestycyjnym (ujemne wartości), ale były również takie, których poziom istotnie przekraczał wartości średnie. Podstawowe miary obrazujące zróźnicowanie gmin pod względem wewnętrznego potencjału inwestycyjnego *per capita* gmin zaprezentowano w tabl. 4.

**TABL. 4. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO
PER CAPITA GMIN**

L a t a	Minimum	Maksimum	Kwartyl 1	Mediana	Kwartyl 3	Średnia arytmetyczna	Odchylenie standardowe	Współczynnik zmienności w %
	w zł							
2007	-306	114376	353	478	648	631	2369	375
2008	-267	115022	410	538	724	684	2393	350
2009	-332	103609	382	529	741	685	2240	327
2010	-382	80618	364	562	842	728	1730	238
2011	-110	84201	467	679	1006	882	2012	228
2012	58	92046	502	696	1030	911	2232	245
2013	87	99685	515	717	998	911	2356	259
2014	-123	110497	592	814	1133	998	2361	237
2015	141	112232	648	893	1228	1081	2358	218
2016	-49	104447	605	793	1062	974	2291	235

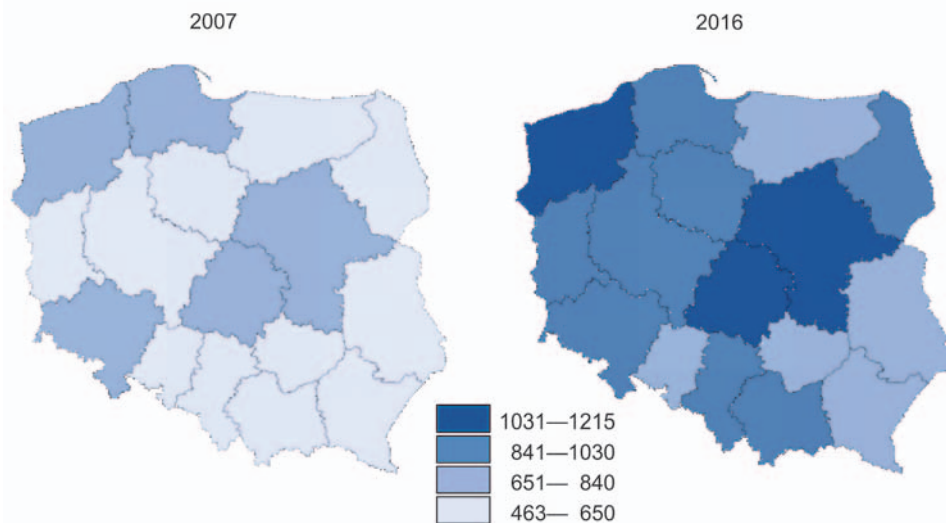
Ź r ó d ł o: jak przy wykr. 1.

W całym analizowanym okresie największym potencjałem inwestycyjnym charakteryzowała się gmina Kleszczów. Jest to najbogatsza gmina w Polsce, w której dochody podatkowe *per capita* wielokrotnie przekraczają średnią dla gmin. Jednocześnie gminę tę zamieszkuje zaledwie nieco ponad 5800 osób, co istotnie wpływa na wartość potencjału inwestycyjnego *per capita* gmin woj. łódzkiego. W 2016 r. było ono — obok województw mazowieckiego i zachodniopomorskiego — liderem pod względem wartości tego wskaźnika.

Co istotne, poziom wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce w analizowanym okresie stale wzrastał. Biorąc pod uwagę jego wielkość *per capita* w układzie regionalnym, można stwierdzić, że w 2016 r. zróźnicowanie to pogłębiło się w stosunku do 2007 r. (mapa 4).

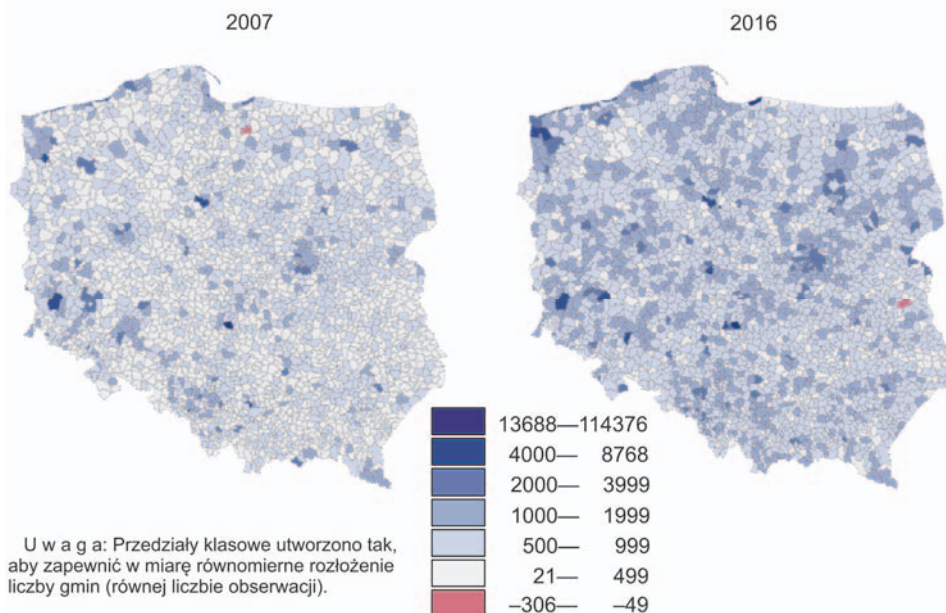
Analizując przestrzenne rozmieszczenie gmin o największym potencjale inwestycyjnym *per capita*, trudno jest doszukać się prawidłowości. Można jedynie zauważyć, że znaczna większość gmin w 2016 r. charakteryzowała się wyższym potencjałem *per capita* niż w 2007 r. Ponadto gminy o najwyższym poziomie analizowanego wskaźnika położone były wokół dużych miast, np. Warszawy, Wrocławia czy Szczecina. Zróźnicowanie przestrzenne wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin zaprezentowano na mapie 5.

**MAPA 4. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYCYJNEGO
PER CAPITA GMIN W UJĘCIU WOJEWÓDZTW**



Źródło: jak przy wykr. 1.

**MAPA 5. ZRÓŻNICOWANIE WEWNĘTRZNEGO POTENCJAŁU INWESTYJNEGO
PER CAPITA GMIN ŁĄCZNIE Z MIASTAMI NA PRAWACH POWIATU**



Źródło: jak przy wykr. 1.

Należy zauważyć, że zróźnicowanie wewnętrznego potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce istotnie się zmniejszyło, na co wskazują wartości współczynnika zmienności. Było to skutkiem znacznego ograniczenia zróźnicowania gmin pod względem osiągananej przez nie nadwyżki operacyjnej oraz wartości wolnych środków. Doprowadziło to także do istotnego zmniejszenia zróźnicowania wysokości wydatków inwestycyjnych ponoszonych przez JST. Współczynnik zmienności obliczony dla tych wydatków w 2016 r. był istotnie niższy niż w latach wcześniejszych (13—15%). Pomędzy potencjałem inwestycyjnym i wydatkami inwestycyjnymi JST istnieje bowiem silna dodatnia zależność, czego potwierdzeniem jest obliczony dla tych dwóch kategorii współczynnik korelacji Pearsona. Jego wysokość w analizowanych latach kształtowała się na poziomie 80—87%.

PODSUMOWANIE

Jednostki samorządu terytorialnego jako podmioty odpowiedzialne za dostawę dóbr i usług publicznych o zasięgu lokalnym, subregionalnym i regionalnym oraz za podejmowanie działań rozwojowych muszą być wyposażone w odpowiednie środki finansowe. Dlatego ważne jest, aby dysponowały właściwym potencjałem inwestycyjnym, który mogą — w zależności od potrzeb (jak też skłonności do inwestowania) — przeznaczyć na działalność inwestycyjną (rozwojową).

Analiza potencjału inwestycyjnego JST w latach 2007—2016 przeprowadzona w niniejszym artykule pozwoliła na sformułowanie następujących wniosków:

1. W analizowanym okresie potencjał inwestycyjny JST ulegał różnokierunkowym zmianom.
2. Największym potencjałem inwestycyjnym wewnętrznym i całkowitym charakteryzowały się gminy i miasta na prawach powiatu.
3. W ostatnich dwóch latach okresu poddanego analizie całkowity potencjał inwestycyjny niewiele różnił się od wewnętrznego potencjału inwestycyjnego, co wskazuje na zaprzestanie wykorzystania finansowania zwrotnego przez JST. Może być to konsekwencją zmniejszenia dostępności środków bezzwrotnej pomocy z UE wymagającej zapewnienia wkładu własnego przez JST.
4. Wewnętrzny potencjał inwestycyjny powiatów oraz województw zmniejszył się w ostatnich latach badanego okresu w przeciwieństwie do potencjału gmin i miast na prawach powiatu.
5. Największe zróźnicowanie wewnętrznego potencjału inwestycyjnego można zaobserwować wśród gmin. Na przestrzeni lat zróźnicowanie to stopniowo się zmniejszało.
6. Gminy o największym wewnętrznym potencjale inwestycyjnym są skupione wokół dużych miast: Warszawy, Wrocławia i Szczecina. Trudno jest jednak

doszukiwać się prawidłowości w zakresie przestrzennego rozmieszczenia gmin o największym potencjale inwestycyjnym.

7. Największe zróżnicowanie wewnętrznego potencjału inwestycyjnego powiatów i województw można było zaobserwować w latach 2012—2015.

Niezmiernie ważne z punktu widzenia tematyki podjętej w niniejszym artykule jest rozpoznanie determinant kształtujących potencjał inwestycyjny oraz zaplanowanie i wdrożenie zmian (prawnych, ekonomicznych, organizacyjnych) sprzyjających jego zwiększaniu². W przeciwnym razie JST nie będą w stanie podejmować działań warunkujących właściwą realizację przypisanych im zadań, jak też rozwój jednostki. Jest to szczególnie istotne, biorąc pod uwagę, że istnieje silna zależność pomiędzy poziomem potencjału inwestycyjnego JST a wielkością ich wydatków inwestycyjnych.

BIBLIOGRAFIA

- Filipiak, B., Tarczyńska-Łuniewska, M. (2016). Potencjał jednostek samorządu terytorialnego — próba systematyzacji pojęciowej i metodycznej. *Finanse Komunalne*, (1—2), 20—21.
- Kaczor, T., Tomalak, M. (2000). *Potencjał inwestycyjny jednostek samorządu terytorialnego*. Warszawa: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Mackiewicz, M., Malinowska-Misiąg, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2006). *Ramy finansowe strategii rozwoju województw na lata 2007—2014*. Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Skorwider, J., Garbowski, M. (2012). Zmiany w potencjale inwestycyjnym gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w Polsce. W: M. Gwiazdzińska-Goraj, K. Kurowska (red.), *Planowanie rozwoju przestrzeni wiejskiej* (s. 231—246). Warszawa: Polskie Towarzystwo Geograficzne: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego. Polska Akademia Nauk.
- Swianiewicz, P. (2008). Nadwyżka operacyjna. *Wspólnota*, (9).
- Wyszowska, D. (2018). *Samodzielność finansowa jako determinanta potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego. Studium empiryczne gmin w Polsce*. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.

² Szersze rozważania na ten temat, jak również wyniki analizy liniowej regresji wielorakiej kształtowania się potencjału inwestycyjnego gmin w Polsce zaprezentowano w: Wyszowska (2018).