

новационного фонда; частичное возмещение субъектам хозяйствования затрат на обучение и переподготовку персонала посредством предоставления субсидий из местного бюджета; предоставление государственных капитальных вложений на поддержку высокоэффективных инвестиционных проектов на конкурсной основе; предоставление государственных гарантий коммерческим банкам под инвестиционные проекты субъектов хозяйствования; финансирование проектов создания инновационной инфраструктуры в регионе; установление льготных ставок арендной платы за пользование имуществом, находящимся в государственной собственности; возмещение части издержек, связанных с реализацией проекта.

Таким образом, разработаны теоретико-методологические основы использования нового ресурса инновационного развития экономики – социального капитала, каким являются отношения государственно-частного партнерства. Использование предложенных механизмов государственно-частного партнерства в формировании и развитии инновационно-промышленных кластеров позволит бизнесу активизировать инновационную деятельность и получить дополнительные источники финансирования инноваций. Эффект для государства как второго партнера будет состоять в росте инновационного потенциала страны, улучшения макроэкономических показателей и национальной конкурентоспособности.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция формирования и развития инновационно-промышленных кластеров в Республике Беларусь. Утверждена Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16.01.2014 № 27. [Электронный ресурс]. – 2014. – Режим доступа: <http://www.pravo.by>.
2. Мировой опыт развития инновационных регионов и инновационных территориальных кластеров [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [ru.wikipedia/wiki/Инновационный территориальный кластер](http://ru.wikipedia/wiki/Инновационный_территориальный_кластер).
3. Наука и инновационная деятельность в Республике Беларусь: статистический сборник. – 2012. – Национальный статистический комитет Республики Беларусь. [электронный ресурс]. – 2012. – Источник доступа: <http://www.belstat.gov.by>.
4. Романчук Я. Беларусь теряет конкурентоспособность // НИЦ Мизеса АЦ «Стратегия» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://liberty-belarus.info/Tendentsii/Belarus-teryaet-konkurentosposobnost.html>
5. Сайт Министерства статистики и анализа Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Минск, 2011. – Режим доступа: <http://www.belstat.gov.by>.
6. Теория управления проектами. // Аналитический обзор [Электронный ресурс]. – 2008. – Режим доступа: <http://www.prgman.ru/> – Дата доступа: 26.02.2008.
7. Яшева, Г. А. Кластерная концепция повышения конкурентоспособности предприятий в контексте сетевого сотрудничества и государственно-частного партнерства: монография / Г. А. Яшева. – Витебск: УО «ВГТУ», 2010. – 373с.
8. Going global. The world of public private partnerships. [Electronic resource]. – 2010. – Mode of access: <http://www.cbi.org.uk/pdf/goingglobal0707.pdf>.
9. Innovation statistics. [Electronic resource]. – 2010. – Mode of access: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>.
10. The Global Competitiveness Index 2012–2013 rankings. 2012. The Global Competitiveness Index 2013–2014 rankings. 2013. World Economic Forum [Electronic resource]. – 2013. – Mode of access: <http://www3.weforum.org/>.

**Antoni Kożuch**, Prof. dr habil.

The General Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces in Wrocław.  
Wrocław, Poland. E-mail [antoni.kozuch@gmail.com](mailto:antoni.kozuch@gmail.com)

**Ewa Książek**, Master of Management,

**Jan Długosz**, University in Częstochowa.  
Częstochowa, Poland. E-mail [ewa-ksiazek2@wp.pl](mailto:ewa-ksiazek2@wp.pl)

## ROLA ŻRÓDEŁ FINANSOWANIA DZIAŁALNOŚCI INWESTYCYJNEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednostki samorządu terytorialnego realizują szereg zadań publicznych, które wpływają na ich stan zagospodarowania oraz na poziom jakości życia lokalnej społeczności. Warunkiem zapewnienia realizacji zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego jest dysponowanie przez nie odpowiednio wysoką sumą środków finansowych, która pokryje koszty działalności bieżącej i nakłady inwestycyjne.

Obok tradycyjnych wewnętrznych źródeł finansowania inwestycji publicznych, nowe formy współpracy (partnerstwo publiczno-prywatne, leasing komunalny, factoring itp.) oraz bezzwrotne (dotacje, subwencje, fundusze europejskie) i zwrotne środki pieniężne (kredyty, obligacje komunalne) obejmujące zewnętrzne źródła finansowania, wpływają na rozwój lokalny poprzez współfinansowanie inwestycji publicznych.

Celem artykułu jest wskazanie roli jaką pełnią źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego, wpływając na atrakcyjność i konkurencyjność regionu oraz służą zaspokajaniu potrzeb społeczności lokalnej.

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego jest procesem powstawania na danym terytorium nowych wartości oraz jest nierozzerwalnie związany z działalnością inwestycyjną. Inwestycje samorządowe same w sobie nie generują rozwoju gospodarczego ale wpływają na wzrost atrakcyjności danego obszaru i wpływają na większe zainteresowanie inwestorów [4] oraz na poziom jakości życia lokalnej społeczności.

W publicznym systemie finansowym zmiany przebiegają wolniej, są one uwarunkowane politycznie, a ich skutki widoczne i odczuwalne są w zmniejszeniu zakresu realizowanych zadań publicznych [11]. Działania, które stworzą korzystniejsze warunki zaspokajania zbiorowych potrzeb lokalnej społeczności poprzez poprawę wyposażenia infrastrukturalnego, ograniczenia bezrobocia, ochronę środowiska [9] i inne związane z tym inwestycje publiczne należy upatrywać w zmianach w finansowaniu usług publicznych [6].

Sytuacja ekonomiczna wymusza zmiany, prowadząc do działań mających dostosować jednostki samorządu terytorialnego poprzez wprowadzanie zmian w organizacji i zarządzaniu środkami publicznymi, zwłaszcza przy ich ograniczaniu [8] do poprawy efektywności zarządzania środkami publicznymi, a także poszukiwania innych źródeł finansowania inwestycji publicznych umożliwiających rozwój lokalny.

Działalność inwestycyjna jednostek samorządu terytorialnego stanowi jedną z podstawowych funkcji publicznych. Inwestycje samorządowe stanowią specyficzny rodzaj przedsięwzięć realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, które w przeważającej mierze wdrażane są na szczeblu gminnym. Działalność inwestycyjna polega na powiększaniu stanu i wartości mienia komunalnego poprzez inwestycje [2]. Złożoność problematyki związanej z procesem inwestycyjnym w gminach ukierunkowana jest na rozwiązywanie problemów społecznych i gospodarczych o charakterze bieżącym oraz rozwojowym mających wpływ na zaspokojenie potrzeb lokalnej społeczności [3].

Inwestycje są oznaką rozwoju. Ich realizacja wiąże się z wykorzystaniem znacznych nakładów finansowych, które są ponoszone w długim okresie, czego wynikiem jest powstawanie nowego zasobu majątku trwałego lub następstwo w poprawie stanu dotychczasowego [2].

Działalność inwestycyjną jednostek samorządowych można rozpatrywać jako przedsięwzięcia wielozadaniowe, jednozadaniowe złożone i jednozadaniowe proste [7]. Przedsięwzięcia wielozadaniowe stanowią duże inwestycje rzeczowe, które angażują znaczne zasoby kapitału, składają się z więcej niż jednego zadania, projektu czy procesu [1]. Stanowią podstawę rozwoju społeczno-gospodarczego, wpisaną w wieloletni plan inwestycyjny, stopniowo realizowany w rocznych budżetach [4] i obejmujący strategię rozwoju w danej jednostce samorządowej. Przedsięwzięcia jednozadaniowe złożone dotyczą nieznacznego zwiększenia skali dotychczasowej działalności inwestycyjnej jednostek samorządowych poprzez tworzenie nowych obiektów, nie wymagają zaangażowania wielu podmiotów. Natomiast przedsięwzięcia jednozadaniowe proste są krótkoterminowe, a ich celem jest utrzymanie dotychczas świadczonych usług publicznych na nie pogarszającym się poziomie [1].

Zadania publiczne, których świadczenie usług wymaga kosztownych inwestycji, kapitału oraz umiejętnego wdrażania funkcji zarządzania winny być realizowane przy współpracy z podmiotami gospodarczymi [6]. Współpraca ta określana jako partnerstwo publiczno-prywatne ma charakter złożony, wymaga długookresowego zaangażowania kapitałów, jej efektem jest przedsięwzięcie inwestycyjne, czyli nowy składnik majątkowy, poprzez który zwiększa się skala dostarczanych usług oraz jakość [2].

Formy finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego są różne. Wybór źródła finansowania (rys. 1) jest podyktowany sytuacją ekonomiczną jaka występuje w jednostce samorządowej i to od niej zależy wybór źródła finansowania inwestycji.

Źródła finansowania inwestycji publicznych można podzielić na:

- wewnętrzne źródła finansowania,
- zewnętrzne źródła finansowania.

#### Rys. 1. Finansowanie inwestycji publicznych



Źródło: opracowanie własne na podstawie [10].

Wewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej pochodzą z nadwyżki budżetowej jednostki samorządu terytorialnego, jednak ich niewystarczalność spowalnia proces inwestycyjny. Do tej grupy środków finansowych zaliczamy opłaty i podatki lokalne oraz wpływy z tytułu gospodarowania mieniem komunalnym, a także transfery z budżetu państwa [5].

Udział zewnętrznych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej jest bardziej widoczny a forma wyboru urozmaicona. Źródła te można podzielić na trzy formy, a mianowicie: środków bezzwrotnych, środków zwrotnych i nowych form finansowania działalności inwestycyjnej.

Bezzwrotne środki finansowe w postaci dotacji celowej i subwencje udzielane jednostkom samorządu terytorialnego odgrywają istotną rolę w finansowaniu działalności bieżącej JST, lecz nie są istotnym źródłem finansowania rozwoju [10]. Przeciwnieństwem są środki pomocowe (fundusze europejskie), które stanowią dla Polski niepowtarzalną szansę na realizację wielu kosztownych przedsięwzięć zarówno infrastrukturalnych, jak i związanych z rozwojem społeczności lokalnej [9].

Środki zwrotne jako źródła finansowania inwestycji publicznych w postaci zaciągniętych zobowiązań kredytowych oraz generowania obligacji przez jednostki samorządowe są podstawą do zwiększania środków na nowe lub rozpoczęte przedsięwzięcia inwestycyjne. Jednak ta forma pozyskiwania środków prowadzi do zadłużenia jednostek samorządowych, co nie wpływa korzystnie na rozwój na danym terytorium.

Tą stagnacyjną sytuację mogą uzdrowić nowe formy finansowania inwestycji publicznych: leasing, partnerstwo publiczno-prywatne czy factoring. Leasing jako nowa metoda finansowania zobowiązuje leasigobiorcę do wynajmu przedmiotu umowy na określony czas i z określoną opłatą zasilającą budżet lokalny. Natomiast partnerstwo publiczno-prywatne to długoterminowe przedsięwzięcie, angażujące inwestorów prywatnych w realizację inwestycji publicznych. Inwestor oraz jednostka samorządu terytorialnego w tej formie współpracy podejmują zarówno ciężar finansowania przedsięwzięcia, ryzyko towarzyszącemu w fazie realizacji jak i po zakończeniu inwestycji. Należący do tej grupy factoring komunalny, to mało znaczące źródło finansowania działalności inwestycyjnej, jednak jest wykorzystywany jako narzędzie do zarządzania płynnością finansową jednostek samorządu terytorialnego.

Sformułowanie priorytetowych zadań publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego wynikają z nałożonej ustawowo konieczności zaspokojenia założonych potrzeb społeczności lokalnej, które winny być zweryfikowane z możliwościami i warunkami ich finansowania, w tym także z możliwościami pozyskania nowych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej. Specyficzny charakter działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego często jest przyczyną wzrostu bieżących wydatków budżetowych, powodując w wielu przypadkach zadłużenie danej jednostki samorządu.

Dlatego pozyskiwanie zewnętrznych źródeł finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego winno mieć duże znaczenie dla zadłużonych samorządów. Dotychczas działalność inwestycyjna jednostek samorządowych uzależniona była od wielkości wykorzystywanych środków zwrotnych (kredyty, pożyczki, emisja papierów wartościowych). Zmiany jakie zachodzą w finansowaniu działalności inwestycyjnej jednostek samorządowych należy upatrywać we współpracy z podmiotami gospodarczymi (współpraca w formie partnerstwa publiczno-prywatnego) czy pozyskiwaniu środków z funduszy europejskich.

#### BIBLIOGRAFIA

1. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska-Koczkodaj M., Metody analityczne w działalności jednostek podsektora samorządowego. Difin, Warszawa 2010.
2. Hajdys D.M., Uwarunkowania partnerstwa publiczno-prywatnego w finansowaniu inwestycji jednostek samorządu terytorialnego. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.
3. Jaroński K., Finansowanie inwestycji komunalnych w Polsce w warunkach samorządności lokalnej. Monografie i Opracowania nr 523. Wyd. SGH, Warszawa 2003.
4. Kożuch A., Zarządzanie inwestycjami w gminie. „Współczesne Zarządzanie”, nr 4/2006.
5. Książek E., Kościelniak H., Źródła finansowania rozwoju w jednostkach samorządu terytorialnego [w:] W. Golnau, I. Seredocha (red.) Gospodarka i społeczeństwo w europejskiej perspektywie. Współczesne zarządzanie – uwarunkowania, kierunki rozwoju, perspektywy. Elbląska Uczelnia Humanistyczno-Ekonomiczna, Elbląg 2011.
6. Książek E., Partnerstwo publiczno-prywatne jako nowa forma współpracy partnera prywatnego z podmiotem publicznym [w:] P. Antonowicz (red.) Współczesne modele biznesu – diagnoza i perspektywy. Uniwersytet Gdański, Sopot 2011.
7. Michalak A., Finansowanie inwestycji w teorii i praktyce. WN PWN, Warszawa 2007.
8. Mikołajczyk Z., Zarządzanie procesem zmian w organizacjach. Wyd. GWSH, Katowice 2003.
9. Misterek W., Zewnętrzne źródła finansowania działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego. Difin, Warszawa 2008.
10. Rudzka-Lorentz C., Sierak J., Zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego [w:] A. Zalewski (red.) Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Wyd. SGH, Warszawa 2005.
11. Woźniak B., Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego [w:] B. Pietrzak, Polański Z., Woźniak B. (red.) System finansowy w Polsce. WN PWN, Warszawa 2008.

**Ewa Książek**, Master of Management,  
**Jan Długosz**, University in Czestochowa.  
 Czestochowa, Poland. E-mail ewa-ksiazek2@wp.pl

**Antoni Kożuch**, Prof. dr habil.  
 The General Tadeusz Kosciuszko Military Academy of Land Forces in Wrocław.  
 Wrocław, Poland. E-mail antoni.kozuch@gmail.com

#### PARTNERSTWO PUBLICZNO-PRYWATNE A INWESTYCJE GMINNE

Rozwój lokalny jest niezwykle ważny pod względem ilościowym jak i jakościowym dla władz i społeczności lokalnych. Jednostki samorządu terytorialnego, których deficyt budżetowy oraz niewystarczalność środków własnych powodują brak możliwości finansowania nowych inwestycji, szukają rozwiązań we współpracy z partnerem prywatnym. Współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym może być wyznacznikiem wzrostu gospodarczego dla lokalnych obszarów oraz sposobem na oddłużenie samorządów w realizacji zadań gminnych o charakterze użyteczności publicznej.

Zmiany zachodzące w finansowaniu inwestycji publicznych mają odzwierciedlenie w nowej formie kooperacji, między podmiotem publicznym a partnerem prywatnym, w postaci partnerstwa publiczno-prywatnego.