

Modele stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego oparte na finansowym instrumentarium samorządu gminnego¹

Wstęp

Celem artykułu jest przedstawienie modelowych rozwiązań, uwzględniających mechanizmy i procedury oddziaływania samorządów gminnych na decyzje gospodarcze lokalnych przedsiębiorstw. Prezentowane modele są w swym założeniu odzwierciedleniem obecnych rozwiązań istniejących w polskiej, lokalnej rzeczywistości (podstawą wnioskowania są badania empiryczne przeprowadzone wśród przedstawicieli gmin i przedstawicieli przedsiębiorstw). Omawiane w pracy modele mogą stanowić konkretne wzorce dla lokalnych decydentów w poszukiwaniu najbardziej efektywnego systemu wspierania lokalnej gospodarki w przyszłości. Prezentowane rozwiązania postulują wykorzystanie skutecznych instrumentów budżetowych w odniesieniu do konkretnych warunków ekonomicznych i społecznych. Instrumenty oddziaływania gminnego koncentrują się tu na polityce dochodowej (w tym fiskalnej) oraz polityce wydatkowej jednostki samorządu terytorialnego jaką jest gmina.

W szczególności przybliżono zagadnienia związane z instrumentami stymulowania rozwoju gospodarczego oraz zaprezentowano wyniki badań ankietowych. Najwięcej miejsca poświęcono charakterystyce pięciu schematów modelowych, bazujących na zasadniczych dla analizy procesów ekonomicznych decyzjach i działaniach władz lokalnych.

¹ Praca naukowa finansowana ze środków na naukę w latach 2006–2008 jako projekt badawczy Nr 1H02C11730.

1. Instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego w gminach – aspekty teoretyczne

Modele lokalnego rozwoju gospodarczego, tak jak koncepcje makro- i mezo-ekonomiczne, wiążą politykę gospodarczą z działaniami prowadzonymi przez upoważnione do tego instytucje publiczne. Modele stymulowania rozwoju gospodarczego są oparte na działaniach nieprzypadkowych, świadomych, wywierających wyraźny wpływ na sferę gospodarczą. Oprócz decyzji i działań podejmowanych przez lokalnych decydentów, potrzebne są środki materialne, które umożliwią osiągnięcie założonych celów gospodarczych. System stymulowania gospodarki musi się składać z instrumentów, które często są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania wielu lokalnych przedsiębiorstw. Ujęte w konkretne, przemyślane schematy, w konsekwencji przyczyniają się do oczekiwanego sukcesu ekonomicznego na lokalnych obszarach.

Stymulowanie rozwoju gospodarczego przez jednostki samorządu lokalnego odbywa się głównie przy zastosowaniu instrumentów interwencjonizmu lokalnego. Interwencjonizm lokalny ma na celu wprowadzenie jednostki samorządowej na długookresową ścieżkę rozwoju przez kompleks oddziaływań władz samorządowych na decyzje podmiotów gospodarczych działających na terenie gminy lub zlokalizowanych poza jej obszarem². Wśród szerokiego pakietu sposobów oddziaływań gminnych można wyróżnić instrumenty natury finansowej, prawnej, organizacyjnej i informacyjno-szkoleniowej.

W grupie instrumentów przymusu administracyjnego znajdują się różnego rodzaju decyzje, nakazy, zakazy i ograniczenia, dotyczące m.in. gospodarki gruntami, zagospodarowania przestrzennego, ochrony środowiska³. Do instrumentów organizacyjnych i informacyjnych można zaliczyć wszystkie te, które wspierają inicjatywy związane z kształtowaniem klimatu przedsiębiorczego i innowacyjnego, w tym np. podejmowanie działań promocyjnych, udostępnianie informacji progospodarczych, pomoc w dostępie do zewnętrznych źródeł zasileń finansowych, szkolenia.

Ważnymi instrumentami, szczególnie dla wsparcia niezbędnych zmian gospodarczych, rozwoju określonych sektorów gospodarki lokalnej czy łagodzenia skutków bezrobocia są instrumenty finansowe. Wśród nich należy wymienić te instrumenty, których zastosowanie jest związane z polityką dochodową, jak i te, których skutki widać w budżecie lokalnym po stronie wydatków (por

² A. Sztando, *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002, s. 210.

³ Szerzej: K. Robaszkiewicz, *Przedsiębiorczość w strategii rozwoju lokalnego. Studium przypadku powiatu waleckiego*, w: *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, FNUS, Szczecin-Wałcz 2003, s. 132–133.

rys. 1). Kompetencje finansowe mają tu duże znaczenie, zwłaszcza dla zakresu i siły oddziaływania. Większe kompetencje i samodzielność finansowa będą sprzyjać aktywniejszej polityce gospodarczej władz lokalnych⁴. Biorąc pod uwagę założenie, że finanse samorządu terytorialnego wyjaśniają treść ekonomiczną i związki przyczynowo-skutkowe między gromadzeniem i wydatkowaniem środków publicznych a zakresem interwencji samorządu terytorialnego w procesy rozwoju, zdecydowano, iż właśnie instrumenty finansowe będą stanowiły podstawę modeli stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego.

Tabela 1
Podstawowe grupy instrumentów polityki finansowej samorządu lokalnego w oddziaływaniu na rozwój gospodarczy

Instrumenty polityki dochodowej	Instrumenty polityki wydatkowej
Instrumenty polityki fiskalnej np. wprowadzanie stawek podatkowych niższych od ustawowych, zwolnień oraz ulg w podatkach i opłatach lokalnych	Instrumenty związane z wydatkami w zakresie bezpośredniej pomocy finansowej poręczenia kredytowe, pożyczki, dokapitalizowanie przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku w ramach pomocy publicznej
Instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia np. wpływy ze sprzedaży, najmu, dzierżawy gruntów, lokali i nieruchomości	Instrumenty związane z wydatkami na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego wydatki dot. inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego parków technologicznych, instytucji doradczych i szkoleniowych
Instrumenty polityki cenowej ceny (opłaty) za korzystanie z urządzeń infrastruktury technicznej, np. za wodę i ścieki, centralne ogrzewanie, korzystanie z wysypisk śmieci	Instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne
Instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska np. kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska	Instrumenty związane z wydatkami inwestycyjnymi np. wydatki na budowę i utrzymanie dróg, sieci wodociągowych, oczyszczalni ścieków, infrastruktury energetycznej, infrastruktury służącej celom społecznym tj. szkolnictwo, ochrona zdrowia

Źródło: Opracowanie własne.

⁴ Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994, s 91.

Skuteczność wymienionych instrumentów wzrasta w miarę ich zintegrowanego stosowania. Modele wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego przez łączenie poszczególnych rozwiązań pozwalają osiągnąć tzw. efekt synergii, z którego wynika, że dwa instrumenty zastosowane łącznie dadzą o wiele większe efekty niż pojedyncze zastosowanie każdego z nich. Należy podkreślić, że efekty zastosowania modelowych rozwiązań będą większe, gdy:

- ich zastosowanie będzie zgodne z przyjętą koncepcją polityki gospodarczej w gminie,
- zostaną użyte tylko instrumenty ze sobą zgodne i spójne (niewykluczające się wzajemnie),
- instrumenty nie będą stosowane w sposób dowolny, lecz przemyślany i zaplanowany.

Wszelkie instrumenty polityki gospodarczej, zarówno w zakresie dochodów, jak i wydatków budżetowych powinny być oparte na rachunku ekonomicznym. Jednocześnie nie wszystko można zmierzyć jedną finansową miarą, korzyści (czasem straty) można bowiem określić po kilku lub kilkunastu latach. Ważne jest, co wymaga szczególnego podkreślenia, że wszystkie kategorie instrumentów powinny być stosowane z uwzględnieniem określonych zasad, tj. władze lokalne powinny przede wszystkim unikać decyzji subiektywnych, dbać o jawność i dostępność informacji o stosowanych rozwiązaniach i podejmowanej działalności, wiązać cele z zadaniami służącymi rozwojowi gospodarczemu

2. System wspierania lokalnej przedsiębiorczości w świetle badań empirycznych (na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego)

Analiza systemu oddziaływania samorządu lokalnego na środowisko przedsiębiorczości była przedmiotem badania, jakie przeprowadzono wśród gmin i przedsiębiorstw województwa zachodniopomorskiego. Za główne cele badawcze uznano m.in.: wskazanie miejsca i roli ważniejszych instytucji pobudzających rozwój gospodarczy, określenie podstawowych barier i ograniczeń dla rozwoju lokalnego, określenie znaczenia i zakresu stosowania instrumentów lokalnych (w tym głównie finansowych), a także skuteczności działań podejmowanych przez władze lokalne. Jednym z głównych zadań wyznaczonych w ramach badań⁵ było również wskazanie na efektywność działań i instrumentów stoso-

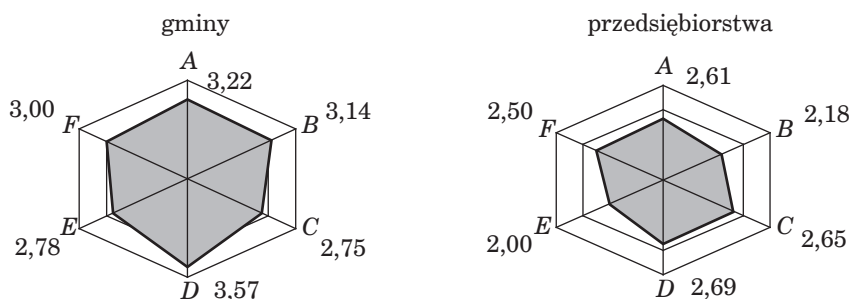
⁵ Ocena dotychczasowego systemu wspierania lokalnej przedsiębiorczości została oparta na badaniach ankietowych przeprowadzonych w grupie 114 gmin i 150 przedsiębiorców województwa zachodniopomorskiego. Badania ankietowe przeprowadzono na podstawie ankiet składających się z 20 pytań kierowanych do gmin, 12 pytań kierowanych do przedsiębiorców. Ankieta została poprzedzona testem pilotażowym. Dobór obszaru badawczego

wanych dotychczas w polskich gminach. Na zasadzie konfrontacji zestawiono opinie obu grup respondentów, aby odpowiedzieć na pytanie: na ile samorzady lokalne odpowiadają na zapotrzebowanie przedstawicieli sfery gospodarczej i czy w jednakowy sposób postrzegają skuteczność stosowanych rozwiązań⁶.

Dokonana analiza w części dotyczącej roli i miejsca ważniejszych instytucji wspierających rozwój przedsiębiorstw pozwala wysnuć wniosek, że gminy odznaczają się dużym stopniem odpowiedzialności za sprawy gospodarcze (por. rys. 1). Przedsiębiorcy wskazują, że rola gmin powinna być znaczna w całokształcie procesów stymulujących ich rozwój. Świadomość samorządowców dotycząca ich miejsca w całokształcie działań z zakresu interwencjonizmu państwowego pozwala stwierdzić, że istnieje konieczność dalszej decentralizacji zadań i kompetencji, w tym związanych ze stymulowaniem rozwoju gospodarczego. Zarówno respondenci gminni, jak i przedstawiciele lokalnego biznesu zdecydowanie mniejszą rolę przypisali działaniom pozostałych jednostek samorządu terytorialnego oraz instytucjom trzeciego sektora.

Rysunek 1

Znaczenie instytucji wspierających rozwój lokalnych przedsiębiorców



A władze centralne państwa
 B samorząd regionalny
 C samorząd powiatowy

D samorząd gminny
 E krajowe instytucje wspierania biznesu
 F lokalne instytucje wspierania biznesu

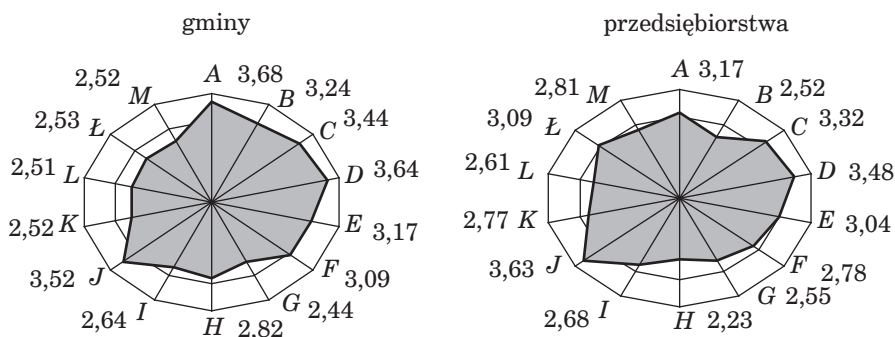
Źródło: Opracowanie własne.

został oparty na analizach Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, którego oceny plasują województwo zachodniopomorskie na średnim poziomie atrakcyjności inwestycyjnej.

⁶ W prezentowanym badaniu posłużono się analizą statystyczną opartą na pięciopunktowej skali ważności. Badanie polegało na ujęciu wielu zmiennych, za pomocą jednego wyniku, właściwego dla każdego badanego obszaru. Użyta skala składała się z kafeterii odpowiedzi ułożonych w porządku od stopnia całkowitej aprobaty do całkowitego odrzucenia (gdzie 4 – oznacza ocenę maksymalną dla odpowiedzi każdego z pytań i 0 – nie mam zdania). Użyta skala ważności związana jest z umownymi kategoriami odpowiedzi w szacunkowej skali rangowej, stanowiącej narzędzie gromadzenia informacji i określających kierunek i siłę reakcji badanego na daną pozycję skali złożonej. Stosowanie skali ważności wiąże się tu z określeniem wymiarowości ukrytej cechy respondenta, w szczególności z oceną jego jednowymiarowości oraz przypisaniem respondentom wartości numerycznych na kontinuum mierzonej cechy ukrytej.

Do głównych barier utrudniających rozwój lokalnej gospodarki zarówno samorządowcy, jak i przedsiębiorcy zaliczyli przede wszystkim: niejasne, skomplikowane przepisy prawne, wysokie koszty pracy, zbyt wysokie podatki (por. rys. 2). Wśród barier, które stanowią największe zagrożenie znajdują się zatem bariery o charakterze centralnym (ogólnokrajowym) i władze samorządowe nie mają na nie większego wpływu.

Rysunek 2
Lista (klasyfikacja) barier
utrudniających rozwój lokalnej przedsiębiorczości



- A niejasne/skomplikowane przepisy prawne
- B utrudnione procedury zw. z rozpoczęciem działalności gosp.
- C utrudnione procedury zw. z rozpoczęciem nowej inwestycji
- D wysokie koszty pracy
- E bariery związane z finansowaniem zewnętrznym (standing finansowy)
- F brak wiedzy i umiejętności zw. z pozyskiwaniem kapitału zewnętrznego

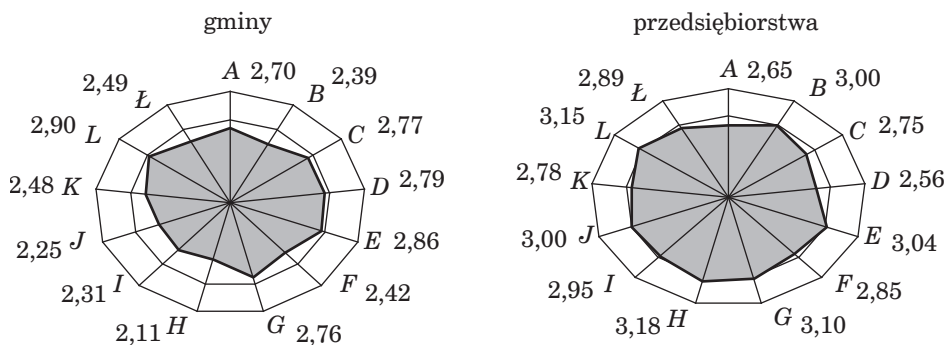
- G brak odpowiedniego lokalu do prowadzenia działalności
- H ograniczony dostęp do infrastruktury technicznej
- I problemy z doбором pracowników
- J zbyt wysokie podatki państwowe
- K zbyt wysokie podatki lokalne
- L zbyt wysokie opłaty i ceny za usługi komunalne
- M brak lokalnych działań marketingowych

Źródło: Opracowanie własne.

W odpowiedzi na pytanie dotyczące efektów samorządowych działań, z założenia mających skłaniać do podejmowania inicjatyw gospodarczych, respondenci różnią się w ich ocenie. Najbardziej efektywne według opinii przedstawicieli gmin są: przychylne przedsiębiorcom gospodarowanie mieniem komunalnym, upraszczanie procedur dotyczących obsługi przedsiębiorców przez samorząd, budowanie zaufania przedsiębiorców do władz lokalnych. Wśród drugiej grupy ankietowanych do najbardziej efektywnych działań zaliczono: realizację polityki wydatkowej, przychylne przedsiębiorcom gospodarowanie mieniem komunalnym oraz realizację polityki dochodowej wspierającą przedsiębiorczość. Należy wskazać, że ta pierwsza grupa

inicjatyw wymaga znacznych umiejętności organizatorskich, druga zaś wpisuje się *stricte* w politykę finansową i stanowi obciążenie dla budżetu lokalnego.

Rysunek 3
Lista (klasyfikacja) najbardziej efektywnych działań lokalnych
w pobudzaniu rozwoju gospodarczego



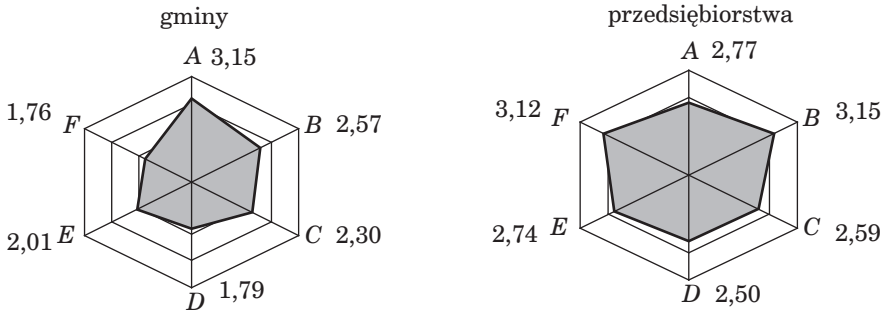
- A polityka (strategia) rozwoju gospodarczego gminy
- B przygotowanie ofert inwestycyjnych dla przedsiębiorców
- C sprzyjający inwestorom plan zagospodarowania przestrzennego
- D budowanie zaufania przedsiębiorców do władz lok.
- E upraszczanie procedur dot. obsługi przedsiębiorców przez samorząd
- F działania dotyczące kształcenia dostosowanego do potrzeb rynku
- G realizacja polityki dochodowej sprzyjającej przedsiębiorczości

- H realizacja polityki wydatkowej sprzyjającej przedsiębiorcom
- I prowadzenie działalności informacyjnej dot. finansowania zewnętrznego
- J współorganizowanie parków inwestycyjnych, inkubatorów, itd.
- K prowadzenie działalności gospodarczej samorządu (niekonkurencyjnej)
- L przychyłne przedsiębiorcom gospodarowanie mieniem komunalnym
- Ł działalność promocyjna i marketingowa samorządu

Źródło: Opracowanie własne.

Szczegółowa analiza zagadnień związanych ze skutecznością instrumentarium polityki dochodowej i wydatkowej również pozwala sformułować konkretne wnioski. Wśród głównych instrumentów polityki dochodowej wymienianych przez samorządowców są stawki podatków i opłat lokalnych uchwalane jako niższe od ustawowych (por. rys. 4). Następnymi instrumentami wymienianymi jako najbardziej skuteczne są zwolnienia i ulgi podatkowe udzielane na podstawie istniejących przepisów prawa (tzw. preferencje ustawowe). Interesujący jest fakt, że samorządowcy nie przywiązują dużej wagi do instrumentów związanych z preferencyjną sprzedażą gruntów bądź obniżaniem opłat i cen za usługi lokalne, które to z kolei są wysoko ocenione przez przedstawicieli sektora gospodarczego.

Rysunek 4
Ranking skuteczności instrumentów polityki dochodowej

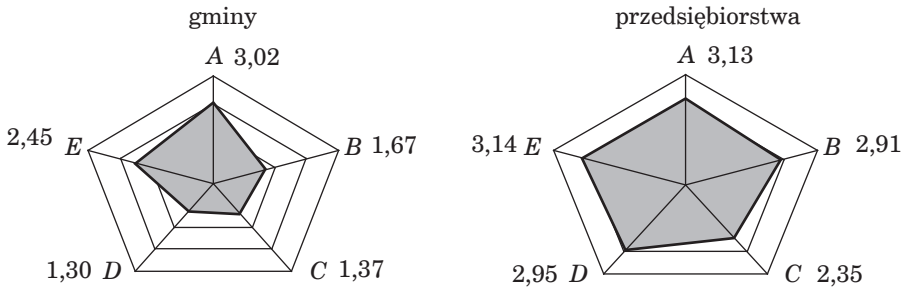


- A uchwalanie niższych stawek podatków i opłat lokalnych od maksymalnych
 B stosowanie zwolnień i ulg (powszechnych) w podatkach i opłatach lok.
 C stosowanie preferencji fiskalnych (indywidualnych) w podatkach i opłatach lok.

- D obniżanie cen za usługi lokalne
 E obniżanie wysokości opłat czynszowych za korzystanie z mienia gminy
 F preferencyjna sprzedaż gruntów i lokali przedsiębiorcom

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 5
Ranking skuteczności instrumentów polityki wydatkowej



- A wydatki budżetowe na budowę i rozwój infrastruktury technicznej
 B współfinansowanie ośrodków (centrów) rozwoju przedsiębiorczości
 C współfinansowanie przedsięwzięć gospodarczych (np. PPP)

- D współfinansowanie funduszy gwarancyjnych, pożyczkowych
 E wydatki na cele informacyjno-promocyjne

Źródło: Opracowanie własne.

Na ciekawe spostrzeżenia pozwala ocena skuteczności instrumentów polityki wydatkowej. Trzeba bowiem zauważyć, że przedstawiciele gmin (inaczej

niż przedsiębiorcy) zdecydowanie większe znaczenie przypisują instrumentom dochodowym niż wydatkowym (por. rys 4 i 5). Wśród najskuteczniejszych instrumentów wydatkowych w opinii samorządowców są wydatki budżetowe na budowę i rozwój infrastruktury technicznej, podczas gdy przedsiębiorcy wskazują na wydatki na cele informacyjno-promocyjne.

Prezentowane powyżej wyniki badań ankietowych stanowiły punkt wyjścia dla opracowania modeli stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego.

3. Charakterystyka wybranych modeli stymulowania rozwoju gospodarczego gmin

System wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego obejmuje wiele wzajemnie ze sobą powiązanych elementów. Z jednej strony jest uzależniony od podmiotów oddziałujących na rzeczywistość gospodarczą, w tym gmin, z drugiej zaś od przedsiębiorców, którzy są w różnym stopniu podatni na system oddziaływań. Z uwagi na zasoby majątkowe gmin, potencjał ekonomiczny samorządów lokalnych, oczekiwania przedsiębiorców oraz ich siłę ekonomiczną stworzono schematy modelowe będące uproszczonym obrazem stanu istniejącego na lokalnych obszarach. Modele stymulowania rozwoju gospodarczego na obszarach lokalnych można scharakteryzować z wyodrębnieniem modeli opartych na zasobach majątkowych gmin oraz modeli opartych na oczekiwaniach przedsiębiorców.

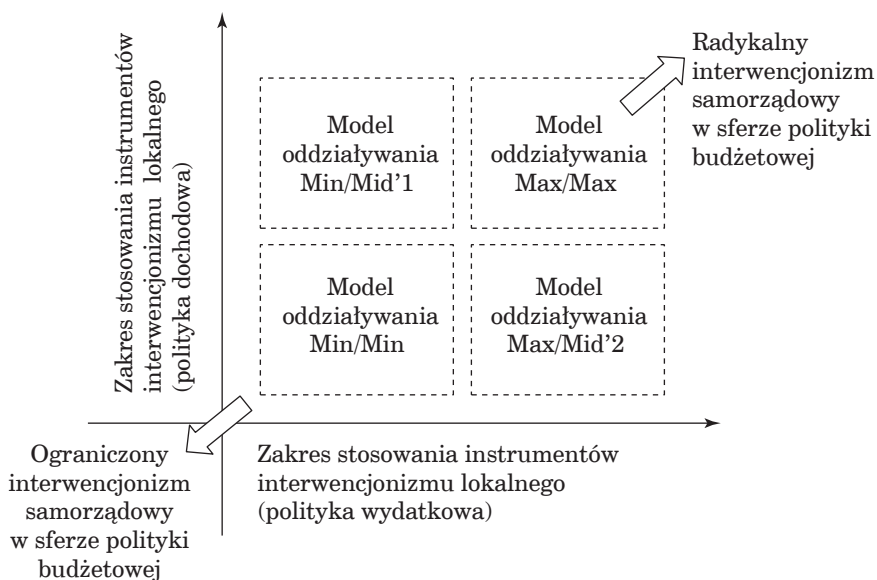
3.1. Modele oparte na zasobach majątkowych gmin

Biorąc pod uwagę zasoby majątkowe gmin, a także ich możliwość oddziaływania, za pomocą instrumentów polityki finansowej można zaprezentować skrajne koncepcje stymulowania rozwoju gospodarczego. Wśród nich dominującym znaczeniem charakteryzują się dwa różniące się między sobą modele, tj. **model radykalnego interwencjonizmu samorządowego** oparty na maksymalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej oraz **model ograniczonego interwencjonizmu samorządowego** oparty na marginalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej. Wyznaczają one zakres dla różnorodnych scenariuszy stosowania instrumentów interwencjonizmu lokalnego opartych na zasobach majątkowych przez gminy.

W prezentowanym podejściu potencjał ekonomiczny gminy jest elementem decydującym o zastosowaniu instrumentów i sposobów oddziaływań lokalnych (por. tab. 2). W konsekwencji wystąpić mogą tu następujące sytuacje:

- **wysoki potencjał** gminy umożliwia szerokie stosowanie wszystkich dostępnych instrumentów polityki finansowej,
- **umiarkowany potencjał** gminy powoduje, iż w mniejszym stopniu wykorzystuje się instrumenty polityki dochodowej i wydatkowej,
- **ograniczony potencjał** gminy powoduje, iż w niewielkim stopniu wykorzystuje się instrumenty polityki dochodowej i wydatkowej,
- **niski potencjał** gminy ogranicza stosowanie instrumentów polityki finansowej.

Rysunek 6
Modelowe ujęcie koncepcji stymulowania rozwoju gospodarczego zorientowane na zasobach majątkowych gmin



Źródło: Opracowanie własne.

Modele oparte na zasobach majątkowych gmin prezentują koncepcje polityki gospodarczej władz samorządowych i ich skłonność do stosowania instrumentów finansowych (por. rys. 6). Modele te są odzwierciedleniem stanu wiedzy lokalnych decydentów na temat sytuacji gospodarczej, a także ich podejścia do kwestii związanych z regulowaniem gospodarki za pomocą mechanizmu rynkowego. W praktyce znane jest podejście władz lokalnych, które z wyboru pozostawia kwestie gospodarcze nieskrępowanym swobodom wolnorynkowym, prezentując jednocześnie postawę zwolennika koncepcji liberalizmu gospodarczego.

Model radykalnego interwencjonizmu samorządowego opiera się zarówno na realizowaniu zadań, które zostały wpisane w ramy funkcjonowania samorządów lokalnych przez realnie posiadane środki (głównie środki budżetowe).

Tabela 2
Potencjał gminy w kontekście stosowania instrumentów interwencjonizmu lokalnego

Wyszególnienie	Wysoki potencjał gospodarczy gminy (determinuje zastosowanie „szerokiego interwencjonizmu samorządowego”)	Umiarkowany potencjał gospodarzy gminy (determinuje zastosowanie „wąskiego interwencjonizmu samorządowego”)	Ograniczony potencjał gospodarzy gminy (determinuje zastosowanie „ograniczonego interwencjonizmu samorządowego”)	Niski potencjał gospodarczy gminy (determinuje zastosowanie „minimalnego interwencjonizmu samorządowego”)
Charakter gminy	W większości miasta	Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	Gminy miejskie i miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie
Wielkość jednostki	Duża	Średnia	Średnia lub mała	Mała
Lokalizacja jednostki	Centralna	W obszarze centrum	Peryferyjna	Peryferyjna
Poziom aktywności gospodarczej	Duża	Wzmóżona	Umiarkowana	Nieznaczna
Intensywność zmian gospodarczych	Dynamizacja gospodarcza	Przekształcenia gospodarcze	Dynamizacja gospodarcza	Przekształcenia gospodarcze
Stan infrastruktury technicznej	Dobry	Niezadowolający	Poprawiający się	Zły
Polityka dochodowa gminy (fiskalna)	Maksymalizacja wpływów do budżetu	Aktywna	Bierna polityka preferencji fiskalnych	Bierna polityka dochodowa gmin
Środowisko otoczenia biznesu	Rozwinięte	Skromna ilość instytucji	Skromna ilość instytucji	Brak środowiska około- biznesowego
Działalność progospodarcza gmin	Znacząca	Ograniczona	Mało znacząca	Bierna

Źródło: Opracowanie własne.

towe i majątek), jak i na zadaniach fakultatywnych, które wynikają z dobrowolnych decyzji lokalnych decydentów. Zasadnicze podejście do wykorzystania instrumentów samorządu gminnego w dziedzinie pobudzania lokalnego rozwoju gospodarczego opiera się na maksymalizowaniu stosowania instrumentów polityki budżetowej (tab. 3). Jak wynika z przeprowadzonych analiz, system ten jest charakterystyczny dla gmin mniejszych i biedniejszych.

W modelu radykalnego interwencjonizmu samorządowego instrumenty fiskalne mają zachęcać do inwestowania oraz pomóc w rozwoju przedsiębiorstw. Preferencje traktowane są również jako pomoc dla przedsiębiorców znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej. Przyjęte rozwiązania dotyczące parametrów fiskalnych mają na celu podnieść pozycję konkurencyjną przedsiębiorstw w gminie względem innych gmin. System wykorzystania instrumentów polityki wydatkowej oparty jest przede wszystkim na maksymalizowaniu aktywności inwestycyjnej, związanej z tworzeniem dogodnych warunków funkcjonowania przedsiębiorstw (zwiększenie wydatków na cele gospodarcze kosztem wydatków na cele społeczne). Powstaje tu jednak problem rozróżnienia przez władze samorządowe inwestycji realizowanych wyłącznie w celu zaspokojenia potrzeb społecznych od inwestycji podejmowanych pod kątem przedsiębiorców. W optymalnym układzie inwestycje te mogą się pokrywać, jednak tego typu sytuacja występuje w praktyce dość rzadko (sytuacja taka może wystąpić, gdy większość mieszkańców będzie prowadziła własną działalność gospodarczą). Zastosowanie takiego modelu wiąże się z ryzykiem nadmiernego rozproszenia samorządowych środków finansowych, narastaniem długu publicznego i w konsekwencji mogłoby wpłynąć na efektywność zarządzania finansami publicznymi oraz racjonalność alokacji środków publicznych.

W modelu ograniczonego interwencjonizmu samorząd realizuje zadania progospodarcze na zasadzie fakultatywnej, dobierając je w taki sposób, aby ich wykonanie odbyło się bez większego uszczerbku dla budżetu i majątku komunalnego. W szczególności model ten jest nakierowany bądź na maksymalizację wpływów do budżetu (bez względu na uwarunkowania ekonomiczne, typowe dla gmin, które zmuszone są do poszukiwania środków na pokrycie wysokich wydatków budżetowych) bądź na pasywnej polityce dochodowej, polegającej na braku działań obciążających budżet (polityka administrowania za pomocą środków finansowych otrzymanych z budżetu państwa) (por. tab. 3). Instrumenty polityki wydatkowej są związane z tworzeniem dogodnych warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw. Powstaje tu jednak szansa realizacji inwestycji przy współudziale partnera komercyjnego (partnerstwo publiczno-prawne). Ten model jest rekomendowany w przypadku bardzo dobrze rozwiniętych gospodarczo gmin, bądź też może stanowić końcowy etap realizacji polityki radykalnego interwencjonizmu. Charakterystyczny jest również dla dużych ośrodków miejskich z dobrym stanem infrastruktury technicznej.

Dla dopełnienia obrazu należy wspomnieć o dodatkowym rozwiązaniu – **modelu nieinterwencji publicznej**, czyli zupełnym braku działań podejmo-

Tabela 3
**Ważniejsze wyróżniki modeli stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy
oparte na zasobach majątkowych**

Instrumenty	Model radykalnego interwencjonizmu samorządowego – oparty na maksymalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej		Model ograniczonego interwencjonizmu samorządowego – oparty na marginalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej	
	Model radykalnego interwencjonizmu samorządowego – oparty na maksymalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej		Model ograniczonego interwencjonizmu samorządowego – oparty na marginalizacji roli władz lokalnych w sferze gospodarczej	
Zakres stosowania instrumentów interwencjonizmu samorządowego	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki wydatkowej 	istota	Szerokie zastosowanie instrumentów dochodowych skutkujące w krótkim czasie zmniejszeniem wpływów budżetowych, a w dłuższym – ich zwiększeniem	Rzadkie użycie instrumentów dochodowych (podejście pasywne) przy jednoczesnej maksymalizacji wpływów do budżetu
		konkretyzacja	<p>Stosowanie głównie:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ obniżonych stawek podatków i opłat lokalnych ■ ulg podatkowych ■ w dalszej kolejności instrumentów związanych z mieniem komunalnych 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ograniczenie stosowania systemu preferencji fiskalnych ■ Stawki podatków pozostawia się na poziomie ministerialnym
	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki wydatkowej 	istota	Maksymalizacja aktywności inwestycyjnej związanej z tworzeniem dogodnych warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw	Minimalizacja aktywności inwestycyjnej, infrastruktura powstaje tu jako pochodna infrastruktury służącej mieszkańcom
		konkretyzacja	Wydatkowanie środków budżetowych głównie na inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ograniczenie stosowania szerokiego pakietu instrumentów wydatkowych ■ Wydatki związane z tworzeniem systemu informacji i doradztwa biznesowego oraz z promocją lokalnej przedsiębiorczości
Relacje między instrumentami			Powyższa relacja stawia w opozycji instrumenty polityki dochodowej i wydatkowej, tzn. zwiększenie wydatków ogranicza możliwość stosowania instrumentów polityki dochodowej	Brak lub ograniczone stosowanie instrumentów polityki dochodowej może wzmocnić budżet lokalny, co z kolei spowoduje większą zdolność do realizacji zadań natury społecznej i gospodarczej

Źródło: opracowanie własne

wanych na rzecz wsparcia rozwoju lokalnych przedsiębiorstw przez gminy. Jednak z przeprowadzonych analiz wynika, że taka sytuacja nie występuje prawie nigdy, dlatego też odstąpiono od jej szerszego opisu. W rzeczywistości występuje wiele sytuacji zbliżonych do omawianych dwóch skrajnych modeli.

3.2. Modele oparte na oczekiwaniach przedsiębiorców

Istotą modeli opartych na oczekiwaniach przedsiębiorców jest fakt, iż odzwierciedlają one zapotrzebowanie artykułowane przez podmioty lokalnej gospodarki na różnego rodzaju działania gminne, tworzące warunki ich rozwoju. Modele te bazują na wykorzystaniu wskazanych przez przedsiębiorców instrumentów i sposobów postępowania dla osiągnięcia perspektywicznych celów rozwojowych ujętych w lokalnych koncepcjach i politykach gospodarczych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że najczęściej z uwagi na ilość i wielkość potencjalnych stymulant są drogimi modelami. Trzeba mieć na uwadze, że „lista życzeń” przedsiębiorców względem samorządów może być długa, dlatego też ważne jest przyjęcie obiektywnego kryterium ostatecznego doboru instrumentów i dokonanie stosownej ich redukcji.

Priorytetem nie jest tu kształtowanie potencjału ekonomicznego gminy, jak w przypadku modeli opartych na zasobach majątkowych, lecz wzmocnienie siły ekonomicznej firm działających na jej terenie (por. tab. 4). Możliwe jest tu wystąpienie następujących sytuacji:

- wysoka siła ekonomiczna przedsiębiorstw daje możliwość maksymalizacji wpływu na koncepcję polityki władz samorządowych,
- umiarkowana siła ekonomiczna przedsiębiorstw daje możliwość średniego wpływu na koncepcję polityki władz samorządowych,
- nieduża siła ekonomiczna przedsiębiorstw ogranicza wpływ na koncepcję polityki władz samorządowych,
- niska siła ekonomiczna przedsiębiorstw daje małą możliwość wpływu na koncepcję polityki władz samorządowych, lecz interwencjonizm lokalny w dużym zakresie wpływa na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw.

Specyfika działalność większości firm jest bardzo zróżnicowana. Modele stymulowania rozwoju gospodarczego oparte na oczekiwaniach przedsiębiorców muszą zatem uwzględniać specyficzne potrzeby mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw. Siła ekonomiczna podmiotów gospodarczych może być uwarunkowana wielkością przedsiębiorstwa, sprawnością zarządzania, posiadanymi zasobami, zdolnością inwestycyjną czy też podatnością na gminne instrumenty (por. rys. 7).

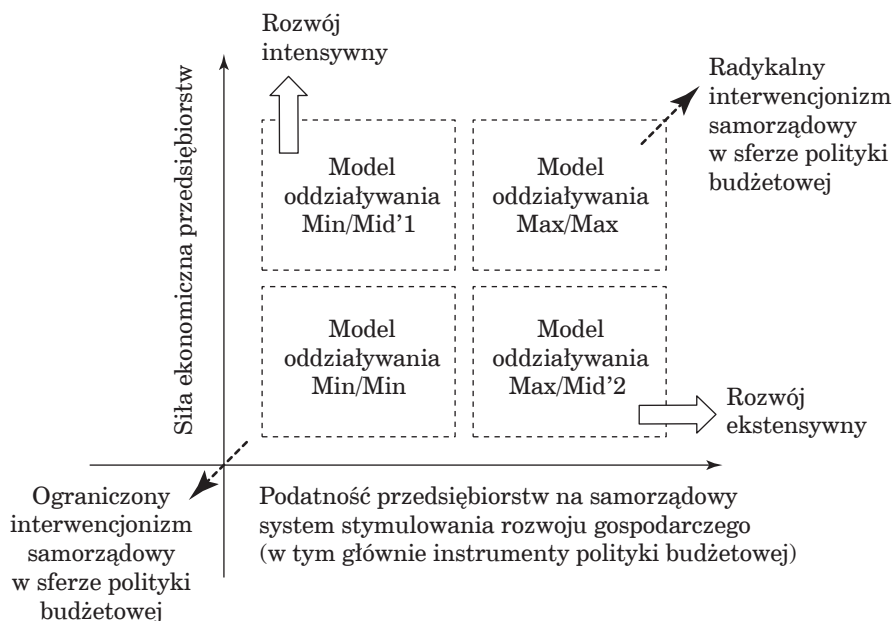
Model ekstensywnego rozwoju koncentruje się wokół tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości, poprawie konkurencyjności sektora MSP, tworzenia warunków do działalności w warunkach spowolnienia gospodar-

Tabela 4
Potencjał gospodarczy w kontekście stosowania instrumentów interwencjonizmu lokalnego

Wyszeźgólnienie	Wysoka siła ekonomiczna przedsiębiorstw (mały wpływ interwencjonizmu lokalnego na wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw)	Umiarkowana siła ekonomiczna przedsiębiorstw (mały lub średni wpływ interwencjonizmu lokalnego na konkurencyjność)	Ograniczona siła ekonomiczna przedsiębiorstw (odczuwalny wpływ interwencjonizmu lokalnego na konkurencyjność przedsiębiorstw)	Niska siła ekonomiczna przedsiębiorstw (duży wpływ interwencjonizmu lokalnego na konkurencyjność przedsiębiorstw)
Wielkość przedsiębiorstwa	Duże	Średnie	Średnie lub małe	Małe
Pochodzenie przedsiębiorstwa	Inwestorzy zewnętrzni, oddziały i filie dużych przedsiębiorstw	Rodzime firmy oraz firmy spoza obszaru gminy	Rodzime firmy	Lokalne firmy, „biznes rodzinny”
Rynek/Odbiorcy	Zasięg, co najmniej ogólnopolski	Rynek lokalny i regionalny	Rynek lokalny i regionalny	Zasięg lokalny (na małą skalę)
Intensywność zmian gospodarczych	Dynamizacja gospodarcza	Przekształcenia gospodarcze	Dynamizacja gospodarcza	Przekształcenia gospodarcze
Poziom wykształcenia kierownictwa	Wysoki	Średni lub wysoki	Średni	Działanie na podstawie intuicji właściciela lub wynajętego menedżera
Skłonność do organizowania się w zrzeszenia	Wysoka	Raczej wysoka	Sporadycznie	Niska
Dostęp do źródeł finansowania	Szeroki	Umiarkowany	Ograniczony	Utrudniony

Źródło: Opracowanie własne.

Rysunek 7
**Modelowe ujęcie koncepcji stymulowania rozwoju gospodarczego
 zorientowane na oczekiwaniach przedsiębiorców**



Źródło: Opracowanie własne.

czego lub recesji. Dotyczy głównie mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw i opiera się na mobilizowaniu rozwoju gospodarczego przy znacznej ilości zasobów gminnych (por tab. 5). Polityka dochodowa ma tu charakter ustabilizowany, trwały i nie powoduje dużych wydatków budżetowych. Wydatki te mają służyć budowaniu systemu wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, m.in. w opracowywaniu planu biznesowego, uzyskaniu kredytu, pomocy prawnej. Mniej ważna jest tu forma instytucji, ważniejszy natomiast jest charakter i jakość oferowanych usług. Koncepcja tego uspołecznionego modelu polityki rozwoju ekonomicznego opiera się na zaangażowaniu w inicjatywy i przedsięwzięcia lokalne nie tylko przedstawicieli samorządu, lecz także mieszkańców, organizacji społecznych, lokalnej przedsiębiorczości i środowiska okołobiznesowego.

Model intensywnego rozwoju opiera się na mobilizowaniu rozwoju gospodarczego przy wykorzystaniu nowych technologii, innowacyjnych rozwiązań (promowanych i współfinansowanych przez instytucje lokalne. Model opiera się na rozwoju lokalnych firm i przyciąganiu inwestorów zewnętrznych. Współdziałanie sektora publicznego i prywatnego pozwala na lepsze rozpoznanie specyficznych dla danej jednostki samorządowej problemów, trafniejsze rozpoznanie uwarunkowań wynikających z jej otocze-

Tabela 5
Ważniejsze wyróżniki modeli stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy oparte na oczekiwaniach przedsiębiorców

Model rozwoju ekstenywnego – zorientowany na oczekiwaniach przedsiębiorców		Model rozwoju ekstenywnego – zorientowany na oczekiwaniach przedsiębiorców	Model rozwoju intensywnego – zorientowany na oczekiwaniach przedsiębiorców	
Zakres stosowania instrumentów interwencyjnego samorządowego	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki dochodowej 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Polityka dochodowa ustabilizowana, trwała i niepowodująca dużych wydatków budżetowych ■ Instrumenty są szczególnie ważne dla nowo powstających i rozwijających się przedsiębiorstw 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Strategia podatkowa i strategia opłat jest stabilna w dłuższym okresie ■ Instrumenty, jeśli są wykorzystywane, to z myślą o działalności innowacyjnej, opartej na nowych technologiach 	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki wydatkowej 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Stawki podatków i opłat lokalnych są stabilne w długim okresie ■ Instrumenty polityki cenowej są na umiarkowanym poziomie ■ Realizowane są programy pomocy publicznej dla małych i średnich przedsiębiorstw 	<p>Zwolnienia i ulgi podatkowe wykorzystuje się rzadko, głównie z myślą o dużych przedsiębiorstwach gospodarczych</p>	<p>Ograniczona aktywność inwestycyjna dotyczy głównie infrastruktury technicznej oraz tworzenia środowiska otoczenia biznesu</p>
Relacje między instrumentami	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki wydatkowej 	<p>Maksymalizacja aktywności inwestycyjnej związanej z tworzeniem dogodnych warunków do funkcjonowania przedsiębiorstw</p>	<p>Ograniczona aktywność inwestycyjna dotyczy głównie infrastruktury technicznej oraz tworzenia środowiska otoczenia biznesu</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Instrumenty wykorzystywane przede wszystkim przez gminy miejskie które współtworzą instytucje środowiska biznesu, gminy wiejskie praktycznie nie przyciągają instytucji, ani funduszy ■ Przedsiębiorcy oczekują poprawy współpracy z władzami lokalnymi w zakresie wspólnej promocji i efektywnego wykorzystania kontaktów zagranicznych
	<ul style="list-style-type: none"> ■ w obszarze polityki wydatkowej 	<p>Wydatkowanie środków budżetowych głównie na: <ul style="list-style-type: none"> ■ poprawę infrastruktury technicznej, ■ tworzenie lokalnego centrum wspierania przedsiębiorczości, rozwoju systemu informacji i doradztwa biznesowego, ■ współtworzenie systemu pożyczek i gwarancji kredytowych </p>	<p>Zastosowanie instrumentów budżetowych nie pozostaje we wzajemnej sprzeczności</p>	<p>Zastosowanie instrumentów budżetowych nie pozostaje we wzajemnej sprzeczności</p>

Źródło: Opracowanie własne.

nia, a także daje wymierne efekty współpracy w postaci przedsięwzięć inwestycyjnych i ułatwia uzyskanie społecznego poparcia dla danej koncepcji rozwoju gospodarczego. Model zakłada przygotowanie zorganizowanych terenów pod innowacyjną działalność gospodarczą, budowę infrastruktury technicznej (połączenia logistyczne poza region), stworzenia zorganizowanego kompleksu gospodarczego promującego nowe rozwiązania techniczne i technologiczne.

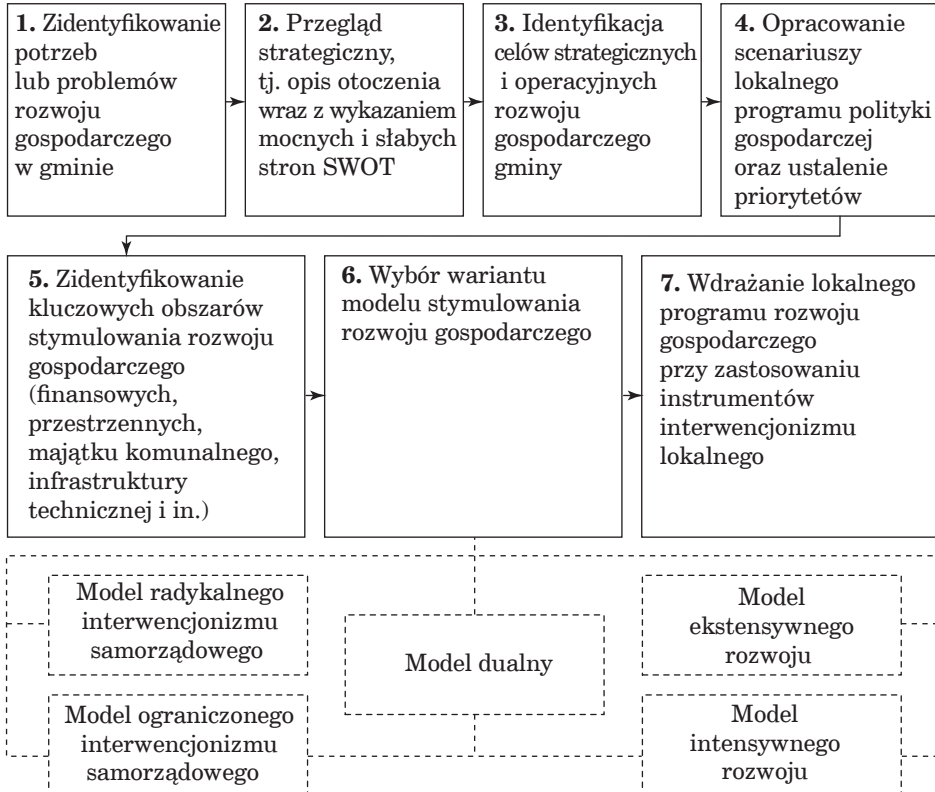
3.3. Model dualny wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego

Tworząc ramy teoretyczne, które mogą być podstawą przyszłych działań samorządu lokalnego można wskazać na jeszcze jeden model pośredni – model dualny, łączący spójnie wcześniejsze koncepcje stymulowania lokalnej gospodarki (w tym w szczególności modelu ograniczonego interwencjonizmu lokalnego oraz modelu intensywnego rozwoju). Model ten z jednej strony skupia się na wspieraniu rozwoju miejscowej przedsiębiorczości, a z drugiej jego założenia odnoszą się do kwestii związanych ze wspieraniem szeroko pojętej innowacyjności.

Model dualny wspierania rozwoju gospodarczego oparty jest na koncepcji rozwoju zrównoważonego, która sprzyja wszystkim przedsięwzięciom zintegrowanym. Ma on charakter kompleksowy, wieloaspektowy, wielowymiarowy i skoordynowany, co przejawia się w próbach bezkonfliktowego zharmonizowania oczekiwań gospodarczych i społecznych. Model ten stanowi bazę dla kształtującego się potencjału ekonomicznego gminy, z rozwiniętą (lub dynamicznie rozwijającą się) gospodarką. Model dualny oparty jest na dość ograniczonej liczbie stosowanych instrumentów polityki budżetowej oraz bazuje na przedsięwzięciach, które nie wymagają zbyt dużych nakładów majątkowych. Ważnymi zagadnieniami są czynniki warunkujące zastosowanie modelu, w szczególności kreatywność i kompetencje władz lokalnych w tworzeniu i realizacji polityki rozwoju gospodarczego (por. rys. 8).

Model dualny jest wyrazem polityki oddziałującej na rozwój gospodarczy w sposób pośredni. Ponadto obejmuje swym zasięgiem większość funkcjonujących w gminie podmiotów (nie jest tym samym wyrazem selektywnej pomocy udzielanej pojedynczym firmom). Model polega na zastosowaniu ostrożnej strategii angażowania środków budżetowych na cele gospodarcze, czyli takiej, która wynika bądź z ograniczonych środków budżetowych w gminach, bądź z koncepcji lokalnych decydentów, którzy próbują ograniczyć rolę samorządów w lokalnej gospodarce. Umiarkowana strategia dystrybucji środków publicznych skupia się na tworzeniu środowiska instytucji okołobiznesowych. Przez wsparcie proinnowacyjnej działalności przedsiębiorstw, kształtuje warunki rozwoju gospodarczego na całym terenie. Ponadto model dualny

Rysunek 8
Ujęcie procesowe wdrażania polityki rozwoju gospodarczego
eksponujące kwestie wyboru modelu oddziaływania



Źródło: Opracowanie własne.

zakłada działanie oparte na przychylnym przedsiębiorcom gospodarowaniu mieniem komunalnym, upraszczaniu procedur związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, działalnością promocyjnej i informacyjnej samorządu oraz polityce zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do polityki dochodowej model zakłada umiarkowane bądź bardzo ograniczone jej prowadzenie. Oznacza to, że zdecydowanie ważniejsze dla gospodarki lokalnej są (i powinny być) instrumenty wydatkowe.

Podsumowanie

Skłonność do stosowania samorządowych instrumentów polityki gospodarczej powinna być wynikiem troski władz lokalnych o gospodarkę. Dla modeli

stymulowania rozwoju gospodarczego ważną cechą staje się jedna z cech gospodarki rynkowej, czyli skłonność do powtarzających się regularnie wahań aktywności gospodarczej. Gospodarka rozwija się w sposób cykliczny, a obecnie główny cel interwencjonizmu – walka z kryzysami gospodarczymi – zostaje rozszerzony o interwencję na wszystkie fazy cyklu gospodarczego. Polityka gospodarcza ma za zadanie łagodzić fluktuacje i zmniejszać amplitudy wahań koniunkturalnych. Powyższe aspekty nie pozostają bez znaczenia dla modeli lokalnego wspierania rozwoju gospodarczego.

Modele oparte na zasobach gminy i modele zorientowane na oczekiwaniach przedsiębiorców są modelami polityki stymulacyjnej (antyrecesyjnej). Model radykalnego interwencjonizmu oraz model ekstensywny ma na celu pobudzenie stanu aktywności gospodarczej bądź przynajmniej złagodzenie niekorzystnych tendencji koniunkturalnych. Koncepcja stymulująca i antyrecesyjna jest szczególnie ważna wówczas, gdy mechanizmy rynkowe powodują osłabienie aktywności gospodarczej. W okresie ożywienia duże znaczenie ma model dualny, w którym zakłada się instrumenty i działania o charakterze bardziej ofensywnym niż defensywnym.

Efekty koncepcji rekomendowanych do wykorzystania w różnych okresach cyklu koniunkturalnego powinny łączyć się ze zmianami w budżecie lokalnym. Zakładając, że w okresie recesji modele będą w dużej mierze opierać się na instrumentach polityki fiskalnej, konsekwencje ich wdrożenia będą związane ze zmniejszeniem przychodów do budżetów lokalnych. W przypadku prowadzenia polityki stymulacji i ożywienia może nastąpić również wzrost wydatków (i zagrożenie nadmiernym zadłużeniem). W konsekwencji jednak ten rodzaj polityki w dalszej perspektywie powinien powodować zwiększenie poziomu produkcji i zatrudnienia na lokalnych rynkach, a więc poprawę warunków życia lokalnej społeczności. Naturalnym efektem takiego stanu rzeczy powinien być także wzrost dochodów budżetowych i lokalnych zasobów majątkowych.

Bibliografia

1. Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1994.
2. Robaszkiewicz K., *Przedsiębiorczość w strategii rozwoju lokalnego. Studium przypadku powiatu wałeckiego*, w: *Ekonomiczne i techniczne aspekty funkcjonowania i rozwoju regionalnego*, FNUS, Szczecin–Wałcz 2003.
3. Sztando A., *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynnik rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002.

Stimulating Models for Local Development Based on Municipal Financial Instruments

Summary

The article concerns issues connected with local finance and local economic development. The dissertation is based on the assumption that the existing system of stimulating economic development by local communities is not effective. The author indicates methods, financial instruments and local initiatives which enable to create a system of support being an actual answer to the needs of local entrepreneurship. The paper presents some instruments applied to stimulate local business through upgrading the level of innovations.