

Instrumenty wspierania rozwoju gospodarczego w systemie zarządzania gospodarką lokalną w współczesnej Polsce

Instruments of the economic development support in the system of the local economy management in contemporary Poland

Streszczenie:

Władza lokalna powinna odgrywać znaczną rolę w kształtowaniu gospodarczej płaszczyzny rozwoju lokalnego, ponieważ zgodnie z ideą samorządności ma za zadanie sterować rozwojem gospodarki lokalnej. Obowiązek pomagania przedsiębiorcom w prowadzeniu działalności gospodarczej jest podstawowym zadaniem samorządowym. Bez udziału i pomocy samorządów trwały i wyraźny rozwój gospodarczy nie jest możliwy. Może się on dokonać tylko wtedy, gdy działalność przedsiębiorców w każdej gminie spotka się z odpowiednim wsparciem. Samorządy powinny być partnerem dla przedsiębiorców, służyć im wszechstronną informacją a także pomocą. Ponieważ wszystkim samorządom zależy, a przynajmniej powinno zależeć, na rozwoju gospodarczym danego obszaru, implikuje to ogromną konkurencję pomiędzy poszczególnymi samorządami o inwestorów, inwestycje i lokalizację nowych podmiotów.

Słowa kluczowe: zarządzanie, gmina, powiat, gospodarka, przedsiębiorstwo.

Summary:

The local authority should play a significant role in shaping the local development economic plane because according to the idea of self-government their task is to control the development of the local economy. The obligation to assist entrepreneurs in running a business is self-government's primary task. Without the participation and help of self-government bodies the permanent and distinct economic development is not possible. It can be done only when the business activity of entrepreneurs in every region meets with the appropriate support. Local governments should be partners to entrepreneurs, serve them with comprehensive information as well as assistance. Since all governments care, or at least should care, about the economic development of a given area, this implies that particular self-governments are in huge competition for investors, investments and locations of new entities.

Keywords: management, region, district, economy, enterprise.

1. Uwagi wstępne.

Zasadą wynikającą z niezależności samorządu jest samodzielne ponoszenie odpowiedzialności za efekty prowadzonej polityki rozwoju i rozwój przedsiębiorczości lokalnej. W oparciu o praktykę życia społeczno-gospodarczego gminy i analizę literatury przedmiotu można stwierdzić, że źle zaprojektowane przedsięwzięcia uniemożliwią rozwój przestrzeni gospodarczej. K. Wąsowicz i T. Ostrowski piszą, że „przestrzeń gospodarcza gminy powinna być ujmowana jako model stanowiący sumę całości stosunków gospodarowania, interakcji społecznych oraz działań o charakterze politycznym. Definiując pojęcie przestrzeni gospodarczej gminy, można określić je mianem sumy stosunków relacji pomiędzy decydentami, wykonawcami i odbiorcami procesów gospodarczych przebiegających w danej lokalnej wspólnotie samorządowej”¹. Należy podkreślić, że samorząd terytorialny stanowi płaszczyznę do realizacji nie tylko procesów gospodarczych, ale i rozumianych w szerokim ujęciu procesów społecznych. Odpowiednio wysoki poziom przedsiębiorczości lokalnej stanowi podstawowy czynnik rozwoju tych procesów. W wyniku dostosowania działalności jednostek samorządu terytorialnego do powszechnych standardów gospodarowania, możliwe jest realistyczne kreowanie przestrzeni gospodarczej gminy w sposób zapewniający maksymalizację uzyskiwanych korzyści odbiorców usług tworzonych przez podmioty gminy.

Formowanie przestrzeni gospodarczej gminy można ująć w następujących aspektach:

- kreowanie zasobów lokalnych wytwarzanych poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości;
- kreowanie lokalnych zasobów wytwórczych poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości;
- zarządzanie infrastrukturą w celu ułatwienia nawiązywania stosunków gospodarczych;
- zarządzanie kapitałem ludzkim jako szczególny czynnik rozwoju lokalnego.

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa posiada szereg instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni gospodarczo-społecznej jej podmiotowej wspólnoty samorządowej. W celu rozwoju społeczno-gospodarczej gminy zachodzi

¹ K. Wąsowicz, T. Ostrowski, *Przedsiębiorczość komunalna*, Kraków 2003, s. 48.

konieczność planowania, działania w odpowiednim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu realnych potrzeb rynku. Ważnym zadaniem gminy jest wyznaczenie wizji jej rozwoju poprzez rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Nie można jej kreować w oderwaniu od realiów otoczenia. Chodzi o to, żeby gmina w podejmowanych działaniach nie stanowiła podmiotu polityki gospodarczej rządu na płaszczyźnie lokalnej, ale partnera, z którym władze centralne zobligowane są prowadzić dialog celem wypracowania ogólnokrajowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego.

W gospodarkach rynkowych znaczna część odpowiedzialności za pobudzanie i kształtowanie rozwoju gospodarczego spoczywa na władzach lokalnych, co pociąga za sobą przepływ kapitału i przedsiębiorców między jednostkami samorządu terytorialnego. W dobie pełnego urynkwienia, zwiększającego zdolność przedsiębiorstw do dokonywania wolnych wyborów lokalizacyjnych, zadaniem władz gminy jest stworzenie konkurencyjnych w stosunku do innych gmin warunków dla rozwoju funkcjonujących już przedsiębiorstw oraz uruchomienia kolejnych firm. Działalność władz w zakresie kreowania przedsiębiorczości można określić mianem budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Podstawy ku temu stwarza rozwój wiedzy wspierającej innowację i przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów. Samorządy gminne dbające o rozwój lokalnej przedsiębiorczości to gminy aktywnie zabiegające o nowe inwestycje, otwarte na nowe inicjatywy gospodarcze, zapewniające przyjazny klimat i profesjonalną obsługę dla inwestorów, a także wspierające przedsiębiorców już funkcjonujących.

Oferta dla wewnętrznych (lokalnych) i zewnętrznych inwestorów powinna być kompleksowa i dotyczyć takich czynników jak: wyposażenie infrastrukturalne, kwalifikacje siły roboczej, potencjał intelektualny, dostęp do innowacji, otoczenie instytucjonalne, a także, w miarę możliwości gminy, zachęty finansowe. Coraz istotniejsze w procesach rozwoju staje się posiadanie przez przedsiębiorstwo zdolności do absorpcji innowacji, umiejętności w zakresie zarządzania oraz pozyskiwania informacji, co wiąże się z dysponowaniem wykształconą kadrą i odpowiednim zapleczem informatycznym. Samorząd gminny poprzez swoje działania powinien zwiększać możliwości dostępu przedsiębiorców do tego rodzaju zasobów. Tylko wówczas nastąpi mobilizacja kapitału lokalnego i przyływ kapitału zewnętrznego, gdy władze samorządowe zapewnią korzyści, które umożliwią przedsiębiorcom osiągnięcie na danym terytorium lepszych wyników gospodarowania niż na terenie innych gmin. W ten sposób władze

lokalne mogą pośrednio wpływać m.in. na kreację miejsc pracy i wzrost zatrudnienia w gminie².

W obecnych społeczno-ekonomicznych warunkach ważną rolę w rozwoju przedsiębiorczości lokalnej posiada samorząd gminy. Zasadniczym zadaniem samorządu gminy jest określenie strategii rozwoju gminy i włączenie się do prowadzonej, głównie przez samorząd województwa, polityki intraregionalnej. Polityka interaregionalna to oddolna, egzogeniczna aktywność społeczności regionalnych i lokalnych, reprezentowanych przez samorządy terytorialne. Kompetencje struktur samorządowych są w tym przypadku skutkiem decentralizacji władzy, dzięki czemu mogą one (w ramach określonych przez prawo) samodzielnie kreować rozwój lokalny na poziomie planowania i realizacji własnej polityki gospodarczej. Prowadzenie polityki intraregionalnej oznacza podejmowanie przez samorząd terytorialny działań dotyczących pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań³.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, iż „(...) przedsiębiorczość jest więc przede wszystkim postawą wobec życia. Aktywność obywateli w ich własnym środowisku jest głównym filarem społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei gospodarka lokalna tworząc niezależne od systemu władzy źródło wsparcia, przyczynia się do pobudzenia aktywności lokalnej”. Rozwój gospodarczy gminy powinien być dobrze wkomponowany w strategię makroekonomiczną. Dlatego samorząd musi poznać i zrozumieć specyficzne miejscowe warunki znacznie lepiej niż odległe szczeble władzy państwowej. Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym oznacza przyrost środków i możliwości, które pozwalają lokalnej władzy i mieszkańcom lepiej zaspokajać większą liczbę potrzeb na wyższym poziomie. Rozwój ten może nieść za sobą szereg zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić dotychczasowy sposób życia, który był ceniony przez mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe dziedziny gospodarowania. Podstawowym zadaniem władzy lokalnej jest optymalne zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy, co oznacza, że hierarchia celów może być różna, sposób wykorzystania zasobów, stawiane czy akceptowane ograniczenia. Władza lokalna jest zwykle zainteresowana wzrostem gospodarczym o tyle, o ile realizowane są w ten sposób inne cele lub zadania, za które jest ona odpowiedzialna⁴.

² B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” 2007 nr 3, s. 19 – 33.

³ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, Olsztyn 2005, s. 67.

⁴ C. Sołek, *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002-2003*, Warszawa 2003, s. 337.

2. Instrumenty stosowane przez gminy na rzecz rozwoju gospodarczego.

Gmina może przy pomocy podmiotów gospodarczych stanowiących jej własność oddziaływać na lokalne zjawiska gospodarcze i przez to na rozwój przedsiębiorczości. Działania gminy powinny zmierzać w kierunku poszukiwania rozwiązań, które umacniałyby przedsiębiorstwa lokalne, nie naruszając równocześnie równowagi na rynku. Wypracowanie odpowiednio korzystnej polityki gminy w tym zakresie jest trudne, wymaga dużej wiedzy i umiejętności praktycznych. W tym celu należy rozważyć i ewentualnie uwzględnić następujące zasady wynikające z zachowań racjonalnych ekonomicznie w gospodarce rynkowej:

- pozbywanie się przez gminę nierentownych przedsiębiorstw komunalnych (przez prywatyzację, likwidację, upadłość);
- prywatyzowanie bądź likwidacja wszystkich jednostek organizacyjnych gminy prowadzących komercyjną działalność gospodarczą oraz tych podmiotów prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej, którym po sprywatyzowaniu nie grozi stanie się monopolistą;
- podział (i poddanie konkurencji) tych przedsiębiorstw komunalnych, które na lokalnym rynku mają pozycję monopolistyczną, w każdym przypadku, gdy da się tak podzielić majątek przedsiębiorstwa, że możliwe będzie prowadzenie tej samej działalności, przez co najmniej dwa podmioty gospodarcze;
- tworzenie nowych przedsiębiorstw tylko wówczas, gdy wynika to z ważnych potrzeb społeczności lokalnej, a potrzeb tych nie można zaspokoić w żaden inny sposób,
- unikanie prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady budżetowe, gdyż nie są one najbardziej efektywną formą prowadzenia działalności gospodarczej;
- unikanie fikcji gospodarczej powstającej przy preferowaniu komunalnych podmiotów gospodarczych poprzez różne zwolnienia, ulgi i zlecenia, które powodują, że koszty ich działalności są zaniżone w stosunku do normalnego poziomu (za to ceny świadczonych usług mogą być za wysokie, wskutek czego nie można dobrze ocenić efektywności

prowadzonej działalności i być może w normalnych warunkach zamiast wykazywanego zysku przynosiły straty).

Powyższe zasady należy wykorzystać w ten sposób, aby zabezpieczyć się przed realizacją pomysłów nietrafnych ekonomicznie i hamujących rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Literatura naukowa podkreśla jednak, że „(...) prowadzenie szeroko rozumianej działalności gospodarczej gminy może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Jej podejmowanie nie powinno prowadzić do naruszania zasad konkurencji, ograniczającej możliwość rozwoju sektora prywatnego. Działalność gospodarcza gmin może stanowić natomiast rolę regulatora ilości i jakości świadczonych usług. Podstawą świadczenia usług jest zapewnienie zachowania warunków konkurencyjności”. Czynnikiem istotnie wpływającym na rozwój przedsiębiorczości jest polityka gminy w zakresie dostarczania i kontraktowania usług na lokalny rynek. Gmina jest pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem, dlatego wpływa na działalność firm prywatnych, także poprzez swoje zachowania w zakresie sprzedaży i zakupu towarów, zlecenia robót i kontraktowania usług⁵.

Określenie kierunku działalności gminy w zakresie dostarczania i kontraktowania usług na lokalny rynek pracy wymaga rozważenia następujących pytań:

- Jakie usługi i produkty zakupuje gmina i z jaką częstotliwością?
- Czy nie można zmniejszyć zakresu usług świadczonych przez przedsiębiorstwa komunalne i jednostki organizacyjne gminy, a zwiększyć ilość zamówień gminy skierowanych do innych firm?
- Jaki poziom jakości zapewniają firmy dostarczające wyroby i usługi?
- Jaki stosować system podatków i czynszów dla poszczególnych firm?
- Ile firm znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej?

Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą na skorygowanie projektu gminnej strategii rozwoju gospodarczego w taki sposób, aby przyjęte rozwiązania w jak największym stopniu sprzyjały rozwojowi gospodarczemu całej gminy, pobudzając lokalną przedsiębiorczość i umożliwiając szybki rozwój przedsiębiorstw prywatnych. Źródłem stymulowania rozwoju przedsiębiorczości jest prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych i gminnych zakładów budżetowych. Należy zauważyć, że jeżeli zakres własności publicznej w gospo-

⁵ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa 1998, s. 84.

darce jest duży, to szanse na rozwój postawy przedsiębiorczości wśród ludności nie są duże. Gmina ma do dyspozycji szeroki zestaw środków, jakie może zastosować przy prywatyzacji do stymulowania rozwoju przedsiębiorstw lokalnych i lokalnej gospodarki. Należą do nich:

- Podział komunalnego przedsiębiorstwa w celu sprywatyzowania jego wydzielonej części, która będzie stanowić konkurencję dla części komunalnej. Można również sprywatyzować wszystkie wydzielone części.
- Ograniczenie działalności podmiotów komunalnych i rozpoczęcie zlecania części prac firmom prywatnym, które stopniowo mogą przejmować coraz większe segmenty rynku. Należy jednak poprzez odpowiednie działania organizacyjne zabezpieczyć pełne wykonanie planowanych zleceń. Może to być na przykład zakładanie odpowiednich firm albo dopuszczenie konkurencji firm spoza gminy.
- Sprzedaż przez gminę mienia mogącego służyć prowadzeniu działalności gospodarczej. Może to być także mienie należące do przedsiębiorstw komunalnych, które ulegają likwidacji, albo mienie przedsiębiorstw będących w stanie upadłości.

Za pomocą prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw i sprzedaży mienia gmina może także spowodować rozwój niektórych branż działalności gospodarczej odpowiednio formułując warunki przetargu albo warunki korzystania z mienia oddawanego do korzystania. Może także zapraszać do udziału w przetargu na zbycie przedsiębiorstwa albo na zbycie określonych składników jego mienia wybrane firmy z zewnątrz, żądając od nich przeprowadzenia określonych inwestycji. Inną metodą prowadzącą do tego samego celu będzie sprzedaż udziałów lub akcji firm komunalnych starannie wyselekcjonowanym firmom, zobowiązanym do spełnienia określonych przez gminę warunków⁶.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że władze gminy mogą prowadzić szeroką działalność dla rozwoju przedsiębiorczości poprzez reformatorskie działanie skupione na własnej działalności gospodarczej i na własnych komunalnych podmiotach gospodarczych. Korzystając ze swoich kompetencji oraz majątku i środków finansowych, władze samorządowe mają bezpośredni wpływ na lokalne zjawiska gospodarcze i stymulują rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Działalność taka powinna być wynikiem codziennych czynności i przyjętej w gminie polityki. Dodatkowo może obejmować szczególne działania mające na celu wspomaganie rozwoju przedsiębiorstw (np. za-

⁶ Tamże, s. 85.

kładanie agencji zajmujących się promowaniem przedsiębiorczości). Władze gminy oprócz przyciągania dużych inwestorów z zewnątrz powinny czuć się odpowiedzialne za prowadzenie innych działań stwarzających dobre warunki do powstawania i rozwoju firm lokalnych.

W zapewnieniu warunków sprzyjających rozwojowi lokalnemu, ważnym zagadnieniem jest wybór i zastosowanie odpowiednich instrumentów (narzędzi) przez władze lokalne (gminne)⁷. Do narzędzi, które mogą i powinny wykorzystywać gminy w celu pobudzenia rozwoju gospodarczego na swoim terenie, należy zaliczyć przede wszystkim instrumenty⁸:

- planistyczne,
- ekonomiczno-finansowe,
- infrastrukturalne.

Do instrumentów planistycznych zaliczyć można dwie grupy narzędzi: dokumenty planistyczne wpływające w bezpośredni sposób na strukturę przestrzenną gminy (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) oraz plany rozwoju gospodarczego (program gospodarczy – strategia rozwoju gminy, wieloletni plan inwestycyjny) i plany finansowe (budżet, wieloletni plan finansowy).

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁹, kształtowanie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zgodnie z art. 9 ust. 1 ustawy, ma charakter planu strategicznego. Sporządzane jest dla obszaru w granicach administracyjnych gminy. Sporządza je wójt (burmistrz, prezydent) po podjęciu odpowiedniej uchwały przez radę gminy (art. 9 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym). Studium opracowywane jest w celu określenia polityki przestrzennej gminy, tj. celów i kierunków działań w zakresie zagospodarowania przestrzennego w oparciu o szerokie rozpoznanie istniejących i przyszłych uwarunkowań, zarówno zewnętrznych (położenie gminy, powiązania gospodarcze), jak i wewnętrznych (społecznych,

⁷ „Instrument” (narzędzie) w zarządzaniu gospodarką lokalną, należy rozumieć za N. Gajl jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, jaki ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu. Por.: N. Gajl, *Instrumenty finansowe w zarządzaniu gospodarką narodową*, PWE, Warszawa 1979, s.12

⁸ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003, s. 194.

⁹ Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.

przestrzennych, ekonomicznych, kulturowych i przyrodniczych). Pozwala to na realne przewidywanie przyszłych skutków podejmowanych dzisiaj działań. Studia stanowią podstawę sporządzania planów miejscowych.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Zadaniem planu jest ustalenie przeznaczenia oraz zasad zagospodarowania i zabudowy terenu. Miejskowe plany zagospodarowania przestrzennego z jednej strony są narzędziem kontroli działań inwestycyjnych planowanych i realizowanych przez niezależne podmioty gospodarujące, z drugiej zaś mogą służyć realizacji takich elementów infrastruktury technicznej i społecznej, które pobudzają przekształcenia społeczno-gospodarcze i związane z nimi zmiany struktur przestrzennych w kierunkach pożądanym przez wspólnoty samorządowe. Uchwałę o sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmuje rada gminy, a wójt (burmistrz, prezydent) sporządza jego projekt (art. 15 ustawy).

Program gospodarczy (strategia rozwoju gminy) jest jednym z podstawowych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym. Jest to program określania celów i zamierzeń organizacji oraz przyjęcia kierunków działania, z uwzględnieniem reakcji na otoczenie. Jest jakościową koncepcją przyszłości, zbiorem celów i zadań oraz głównych przedsięwzięć organizacyjnych w powiązaniu z zasobami, układem decyzji i skupieniem wysiłku na jej realizację¹⁰.

Programy społeczno-gospodarcze mogą być ukierunkowane na różne cele, zależne od potrzeb lokalnych. Działania samorządu terytorialnego koncentrują się szczególnie na:

- rozwoju infrastruktury technicznej – dzięki czemu zmniejszają się koszty, które musiałby ponieść inwestor prywatny lokalizujący swą działalność w danym układzie terytorialnym;
- rozwoju biznesu – ma na celu pobudzanie wzrostu zapotrzebowania na kadrę pracowniczą gminy, popieranie przedsiębiorczości, stosowania zachęt dla powstawania przedsiębiorstw i tworzenia nowych miejsc pracy;
- rozwoju kapitału ludzkiego – działania nakierowane na poprawę kwalifikacji lokalnej siły roboczej.

Programy gospodarcze nie mają charakteru powszechnie wiążącego, mają charakter prognoz. Programy powinny być koordynowane zarówno z budżetem gminy, ze studium uwarunkowań, jak i z miejscowymi planami zagospo-

¹⁰ K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego kształtowaniu rozwoju lokalnego*, AE w Poznaniu, Poznań 2005, s. 159.

darowania przestrzennego. Proces formułowania strategii rozwoju nie może przerodzić się w „koncert życzeń” (nie może być oderwany od rzeczywistości), lecz powinien prowadzić do wyboru najważniejszych i najpilniejszych – z punktu widzenia przede wszystkim dynamizowania procesów rozwoju społeczno-gospodarczego celów oraz zadań realizacyjnych.

Celowość opracowywania strategii rozwoju w gminach uzasadnia się przede wszystkim tym, że strategie lokalne są czynnikiem ułatwiającym uzyskanie środków finansowych ze źródeł zewnętrznych (np. banków, inwestorów krajowych i zagranicznych, środków z funduszy Unii Europejskiej) na realizację przewidzianych w strategii przedsięwzięć rozwojowych. Ponadto, są narzędziem porządkującym politykę rozwoju lokalnego. Budowanie strategii w gminach może być też platformą dyskusji wśród społeczności lokalnych na temat ukierunkowania działań wspomagających rozwój gmin, ich atrakcyjność i konkurencyjność. Głównym czynnikiem ograniczającym zamierzenia rozwojowe jest niedobór środków finansowych, będących w dyspozycji władz samorządowych, w stosunku do występujących potrzeb.

Mimo że zdecydowana większość polskich gmin ma opracowaną strategię rozwoju, badania wskazują na niski przeciętny poziom strategii lokalnych w Polsce. Gminy opracowują nie zawsze w pełni sformalizowane projekty działań. Często są to wyłącznie opracowania robocze lub wewnętrzne deklaracje zarządu gminy albo szkice projektowanych działań. Ich porównywalność, merytoryczny zakres oraz co najważniejsze tempo implementacji są nieznane. W takiej sytuacji najważniejszym przedmiotem badań pozostają rzeczywiste tendencje w poziomie i strukturze wydatków poszczególnych gmin. Niezależnie bowiem od jakichkolwiek deklaracji gmin, ich budżety obrazują faktyczne, a przez to w pełni wiarygodne, odzwierciedlenie wszelkich usiłowań w projektowaniu rozwoju lokalnego. W realnym gospodarowaniu liczą się bowiem fakty, a nie deklaracje¹¹.

Ustalenia zawarte w strategii rozwoju powinny następnie stanowić podstawę do opracowywania wieloletnich planów inwestycyjnych i finansowych, które z kolei stanowią podstawę do corocznego opracowywania budżetu gminy. Świadoma i konsekwentna realizacja ustaleń zawartych w strategii rozwoju oraz w studiach i planach zagospodarowania przestrzennego wiąże się w dużej mierze z inwestycjami komunalnymi, co wymaga sformułowania skoordynowanej strategii inwestycyjnej danej gminy, której wyrazem jest wieloletni plan inwestycyjny (WPI). Stanowi on „pomost” między perspektywicznymi ustale-

¹¹ A. Myna, *Rozwój lokalny, regionalne strategie rozwoju, regionalizacja*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 11, s. 34.

niami zawartymi w tych dokumentach, a corocznym budżetem. WPI zawiera harmonogram priorytetowych inwestycji wraz z zakresem rzeczowym i finansowym w poszczególnych latach. Inaczej mówiąc, jest to zbiór wyselekcjonowanych, ocenionych i zaakceptowanych przez władze gminy do realizacji komunalnych zadań inwestycyjnych w określonym horyzoncie czasu. Powinien być on corocznie uaktualniany i mieć charakter planu kroczącego, tzn. przed upływem danego roku budżetowego opracowuje się schemat na rok następny nieobjęty planem.

3. Instrumenty finansowe w rozwoju gospodarczym gminy.

Wieloletni plan finansowy daje poczucie bezpieczeństwa inwestorom oraz stanowi podstawę do określenia prawdopodobieństwa spłaty zobowiązań. Powinien być określany w perspektywie 4-6 lat (maksymalnie 10 lat). Prognoza dochodów budżetowych zawarta w WPF opiera się na przewidywanym tempie rozwoju społeczno-gospodarczego danej gminy. W dłuższej perspektywie najważniejszym instrumentem zwiększania dochodów budżetowych jest tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu, w wyniku którego zwiększać się będą dochody ludności, a także rozszerzać się będzie baza dochodowa budżetu gminy.

Przepisy prawne nie nakładają na samorządy obowiązku sporządzania planów finansowych w długim i średnim okresie, między innymi dlatego najczęściej sporządzanym aktem planistycznym, mającym krótki, jednoroczny zasięg czasowy jest budżet gminy, który będąc najpoważniejszym instrumentem finansowym gminy, może stać się wygodnym narzędziem oddziaływania na zjawiska gospodarcze. Budżet jako roczny, obligatoryjny plan obejmujący dochody i wydatki o charakterze bezzwrotnym oraz przychody i rozchody tej jednostki, a także przychody i wydatki zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i środków specjalnych oraz funduszy celowych jednostki samorządu terytorialnego, jest podstawowym planem finansowym gminy¹².

Planując wykorzystanie budżetu dla pobudzenia rozwoju lokalnego należy równocześnie pamiętać, iż jest on też swego rodzaju ograniczeniem. Budżet jest bowiem uchwalany przez radę według ściśle określonych procedur i nawet rada nie zawsze jest władna zmienić go w trakcie roku budżetowego.

¹² E. Chojna-Duch, *Polskie prawo finansowe. Finanse publiczne*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2002, s. 175; C. Kosikowski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2001, s. 264

Najczęściej nie można wydatkować środków pieniężnych na nowe zadania. Budżet jest planem finansowym, mającym krótki, jednoroczny, zasięg czasowy. Roczność budżetu sprawia, że jest on dobrym narzędziem realizacji zadań bieżących. Znacznie mniej zalet ma budżet w realizacji zadań wieloletnich. Dla finansowania inwestycji roczny przedział czasowy jest najczęściej zbyt krótki. Wykorzystanie budżetu jak instrumentu wpływu na rozwój gospodarczy może być wyższe, o ile określiliby się w nim wydatki na wieloletnie programy inwestycyjne. Jednym z warunków spełnienia przez budżet roli instrumentu realizacji polityki gminy jest ochrona środków z wpływów zwrotnych (pożyczek, kredytów, papierów wartościowych) oraz z prywatyzacji majątku przed przeznaczeniem ich na wydatki bieżące¹³.

Służy temu podział środków gminy na dochody i przychody, przy czym te ostatnie mają finansować rozchody i deficyt budżetowy. Nie jest to zatem ochrona skuteczna, bowiem deficyt budżetu może dotyczyć zarówno działalności bieżącej, jak i majątkowej gminy. Bardzo pomocna byłaby możliwość podziału budżetu na część operacyjną i część inwestycyjną, co ułatwiłoby ukazywanie w sposób przejrzysty źródeł finansowania działalności inwestycyjnej.

W polskim prawie o finansach publicznych istnieje obowiązek wyodrębnienia wydatków bieżących i majątkowych, jednak ma to tylko wartość informacyjną i ewidencyjną, nie oznaczając ograniczeń w gospodarowaniu środkami zwrotnymi i wpływami z prywatyzacji majątku.

Efektywne zarządzanie finansami gminy nie może być oparte na informacjach dotyczących tylko teraźniejszości. Planowanie krótkookresowe (budżet roczny) powinno być powiązane z planowaniem wieloletnim. Zarządzanie gminą oparte na podejściu bieżącym, zwanym potocznie działaniem od budżetu do budżetu, tj. w cyklu rocznym, jest wyrazem pasywnej postawy wobec problemów kształtowania procesów rozwojowych. Taki styl zarządzania można nazwać administrowaniem, czyli skoncentrowaniem się przede wszystkim na rozwiązywaniu bieżących problemów¹⁴.

Aktywna postawa wobec kształtowania rozwoju gminy powinna być nastawiona na kreowanie jej przyszłości, wyrażając się planowaniem wieloletnim, w którym działania operacyjne (bieżące) wynikać powinny z ustaleń o charakterze perspektywnym (długookresowym). Inaczej mówiąc, zaspokajanie potrzeb mieszkańców gminy nie może być prostą kompilacją rocznych planów

¹³ E. Kornberger-Sokołowska, *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*, Liber, Warszawa 2001, s. 130

¹⁴ M. Ziółkowski, M. Goleń, *Zarządzanie strategiczne rozwojem lokalnym* [w:] *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, red. H. Sochacka-Krysiak, SGH, Warszawa 2003, s. 58-59

zawartych w budżecie, lecz musi wynikać z długookresowej polityki rozwoju gminy w sferze społecznej, gospodarczej, zagospodarowania przestrzeni, ochrony środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego. Rolą planowania wieloletniego jest tworzenie korzystnych warunków, czyli wspomaganie rozwoju lokalnego poprzez programowanie oraz realizację potrzebnych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Zastosowanie instrumentów ekonomiczno-finansowych ma na celu stworzenie sprzyjających warunków prowadzenia działalności gospodarczej na terenie danej gminy, głównie przez różnicowanie wysokości podatków i opłat, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi użyteczności publicznej. Do najczęściej stosowanych narzędzi zalicza się podatki i opłaty lokalne¹⁵.

Operowanie podatkami powinno być ostrożne. Zmniejszenie poziomu wybranych podatków (głównie od nieruchomości), w celu zachęcenia potencjalnych inwestorów, może prowadzić do zmniejszenia wysokości dochodów budżetu gminy, a to z kolei może prowadzić do podniesienia innych podatków czy opłat. Podatek od nieruchomości jest najważniejszym i najbardziej wydajnym podatkiem lokalnym. Zasila on bezpośrednio i w pełnej wysokości budżet samorządu gminnego i oprócz swojej funkcji fiskalnej spełnia także funkcję stymulacyjną. Gminy przez uprawnienie do różnicowania stawek podatkowych czy wprowadzanie zwolnień oddziałują na rozwój lokalny, szczególnie jeżeli możliwości obniżki władze lokalne stosują w odniesieniu do gruntów i budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej. Podatek ten może być ważnym instrumentem finansowego oddziaływania na procesy gospodarcze w rejonach o dużym stopniu zurbanizowania. W przypadku podatku od budynków pod działalność gospodarczą stawki na terenach wiejskich są na ogół niższe niż w miastach. Podobnie stawki podatku od budynków mieszkalnych gminach wiejskich są niższe niż w miastach¹⁶.

Podatek od środków transportu do końca 1997 roku był dość poważnym źródłem dochodów gmin, zwłaszcza miejskich i ważnym instrumentem finansowym, z pomocą którego samorządy mogły prowadzić określoną politykę gospodarczą. Wprowadzone od roku 1998 ustawowe zmiany nie tylko uszczupliły dochody własne gmin, ale także znacznie ograniczyły ich samodzielność w kształtowaniu dochodów z tego podatku i tym samym zmniejszyły znaczenie tego podatku jako instrumentu polityki gospodarczej gminy.

¹⁵ J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, TNO-iK, Toruń 2001, s. 148-149.

¹⁶ P. Swianiewicz, *Zróżnicowanie polityk finansowych władz lokalnych*, „Transformacja Gospodarki”, nr 73, Warszawa 1996, s. 60-62.

Podatek rolny może odgrywać pewną rolę jako instrument finansowy w gminach wiejskich. Najczęściej odbywa się to nie poprzez obniżanie wprost stawek podatku, ale przez obniżanie cen skupu żyta, przyjmowanych jako podstawa obliczania podatku. Średnia cena skupu ustalana jest na podstawie komunikatu Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego, rady gminy są jednak uprawnione do jej obniżania.

Opłata targowa może odgrywać poważną rolę jako instrument finansowy dla tych gmin, na których terenach są duże bądź liczne targowiska. Można ją uchwałą rady gminy znacznie obniżyć, gdy maksymalne stawki ustalane corocznie rozporządzeniem ministra finansów wydadzą się danemu samorządowi za wysokie. Obniżając stawki opłaty targowej władze gminy dążyć mogą do wspierania rozwoju nowo powstających małych firm handlowych, do obniżenia cen towarów sprzedawanych na targowiskach albo do wspierania rolników czy działkowiczów sprzedających swoje produkty na targowiskach. Udziały samorządu w podatkach państwowych pobiera urząd skarbowy, który przekazuje gminom przysługujące im części wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i podatku dochodowego od osób fizycznych. Samorząd nie ma żadnego wpływu na kształtowanie wysokości należnych mu stawek, podobnie jak nie ma żadnych kompetencji w zakresie udzielania ulg, zwolnień lub odroczeń. Zwiększenie wpływów do budżetu gminy z tytułu udziału w tych podatkach może nastąpić w wyniku rozwoju gospodarczego lub na skutek zmniejszenia innych obciążeń podatników (co zwiększy osiągnięty przez nich dochód).

Wyszczególnione powyżej ważniejsze podatki i opłaty stanowiące dochód gminy, traktowane osobno, wydają się nie mieć większego znaczenia dla rozwoju gospodarki lokalnej, ale ujęte łącznie stwarzają możliwości osiągnięcia pewnych pożądanych efektów gospodarczych¹⁷.

Podatki odgrywają rolę instrumentów polityki lokalnej, oddziałując na przebieg procesów społeczno-gospodarczych. Ustalając wysokość stawek podatkowych, władze gmin wpływają na poziom aktywności gospodarczej na swoim terenie. Bezpieczniejsze dla rozwoju gospodarki wydaje się obniżanie obciążeń podatników, zwłaszcza prowadzących działalność gospodarczą, którego następstwem jest w dłuższym okresie wzrost dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tak postawionego celu jest przyjęcie długookresowej, stabilnej polityki finansowej. Osiąganie bieżących, krótkookresowych korzyści może być w dłuższym okresie przyczyną ograniczenia rozwoju (np. wysokie stawki podatkowe mogą powodować likwidację lub zmianę lokalizacji istnie-

¹⁷ L. Patrzalek, *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój lokalny i regionalny*, „Samorząd Terytorialny” 1996, nr 5, s. 46.

jących podmiotów gospodarczych). Obniżanie podatków i opłat może jednak spowodować przejściowy spadek dochodów budżetu gminy uniemożliwiający wywiązywanie się z obowiązkowych zadań publicznych. Dążąc zatem do obniżania obciążeń podatników należy uważać, żeby nie odbiło to negatywnie na realizacji obowiązkowych zadań bieżących. Im niższe będą obciążenia podatników, tym lepsze warunki do rozwoju przedsiębiorstw i tym szybciej zaobserwujemy w gminie, a następnie w regionie symptomy rozwoju gospodarczego. Jego skutkiem będzie natomiast nie tylko wzrost dobrobytu i zadowolenie wspólnoty mieszkańców, ale również wzrost dochodów budżetu bez konieczności podnoszenia lokalnych podatków i opłat.

Najkorzystniejszym skutkiem obniżenia podatków dla rozwoju lokalnych przedsiębiorstw będzie wzrost inwestycji. Samorządy gminne powinny zatem dążyć do stworzenia za pomocą swojej polityki fiskalnej jak najlepszych warunków do inwestowania. Prowadząc taką politykę łatwiej jest również przyciągnąć inwestorów z zewnątrz. Władze samorządu powinny także pamiętać, że lepsze są podatki wyższe, lecz stabilne, niż niższe, lecz „skaczące”, gdyż niepewna pod tym względem sytuacja nie pozwala przewidzieć efektów inwestycji. Ponadto stosując ulgi i zwolnienia podatkowe albo inne preferencje władze samorządowe powinny stwarzać równe szanse wszystkim funkcjonującym na rynku¹⁸.

4. Uwagi końcowe.

Specyfika wydatków inwestycyjnych samorządu polega na tym, że przeważnie w ich efekcie nie osiąga się wymiernego zysku, jak w przypadku inwestycji podmiotów gospodarczych. Inwestycje dokonywane przez gminy dopiero tworzą warunki do tego, aby podmioty gospodarcze mogły inwestować. Do narzędzi wspierania przedsiębiorczości można ponadto zaliczyć:

- instrumenty informacyjne – udostępnianie podmiotom baz danych tworzonych przez organy gminy; obsługa informacyjna przedsiębiorców i inwestorów polegająca na gromadzeniu, opracowywaniu i udostępnianiu danych dotyczących regionu, a przydatnych przy podejmowaniu decyzji ekonomicznych,
- zarządzanie mieniem – udostępnianie podmiotom gruntów i obiektów komunalnych; kształtowanie cen i opłat za usługi komunalne, dzierżawę i wynajem oraz użytkowanie wieczyste i zarząd mienia komunalnego,

¹⁸ J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem...*, s. 273

- instrumenty reglamentacyjne – ustanawianie nakazów, zakazów, zezwoleń i wydawanie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej,
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna gminy jako obszaru atrakcyjnego do podejmowania inwestycji, ale także stwarzającego możliwości rozwojowe już istniejącym firmom.

Rozwój infrastruktury, głównie technicznej, jest tradycyjnym instrumentem rozwoju lokalnego i regionalnego w Europie Zachodniej. W Unii Europejskiej tworzenie infrastruktury traktowane jest jako priorytet decyzji strategicznych. W Polsce występuje nadal duża luka infrastrukturalna (tak w skali gmin, jak i kraju), która stanowi miarę opóźnienia wobec szybko rozwijających się społeczeństw. Powstanie luki jest także efektem decyzji kolejnych ekip rządowych, które nie przywiązywały należytej wagi do inwestowania w podstawową infrastrukturę techniczną (np. w autostrady). Niwelowanie luki infrastrukturalnej wymaga dużych nakładów inwestycyjnych, co jest związane z wysoką kapitałochłonnością inwestycji¹⁹.

Wśród narzędzi oddziaływania samorządów gminnych na gospodarkę w skali lokalnej istotną rolę odgrywają przedsięwzięcia podejmowane bezpośrednio przez organy samorządu terytorialnego, występujące w roli dysponenta nakładów kapitałowych lub uczestnika inwestycji wspólnych z kapitałem prywatnym. Do tego typu przedsięwzięć należą zwłaszcza inwestycje gminne w dziedzinie infrastruktury technicznej i społecznej, które podnosząc stan zagospodarowania gminy, są źródłem korzyści dla przedsiębiorców. Powszechnie uważa się, że to narzędzie oddziaływania wpływa w znaczący sposób na rozwój lokalny i regionalny, gdyż skuteczne działania samorządu w zakresie utrzymania wysokiego poziomu gminnej infrastruktury społecznej, a przede wszystkim technicznej są zazwyczaj warunkami podstawowymi, a wręcz niezbędnymi dla potencjalnych inwestorów²⁰.

¹⁹ E. Wojciechowski, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym...*, s. 200.

²⁰ L. Patrzalek, *Narzędzia oddziaływania...*, s. 46.