

INSTRUMENTY INTERWENCJONIZMU LOKALNEGO

W STYMULOWANIU ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Magdalena KOGUT-JAWORSKA

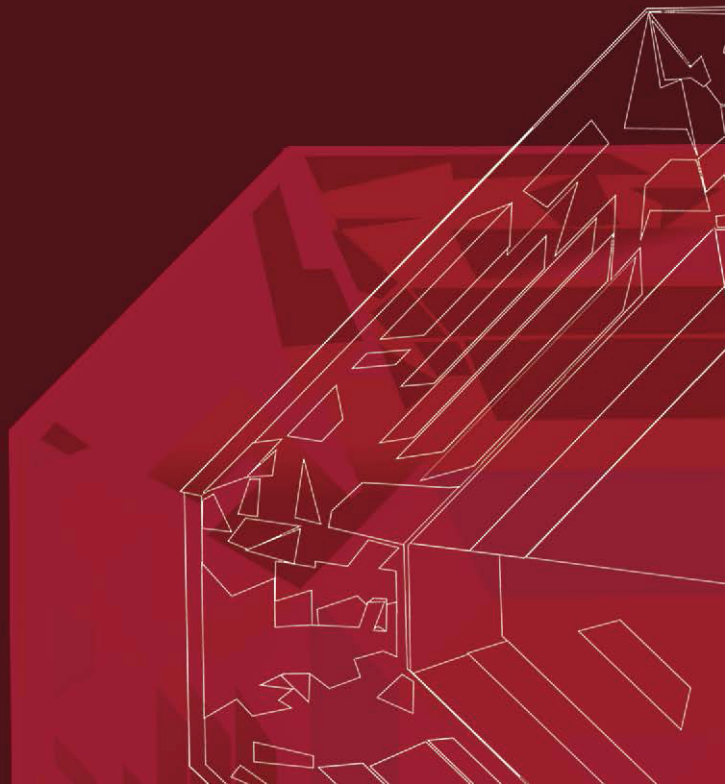
Rozdział 4.

Modele stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy



CeDeWu.pl

Rubinum



Recenzenci: prof. zw. dr hab. Adam Szewczuk
prof. dr hab. Stanisław Korenik

Wydanie publikacji dofinansowane przez Uniwersytet Szczeciński, Wydział Zarządzania
i Ekonomiki Usług

© Copyright do wydania polskiego CeDeWu Sp. z o.o.
Wszelkie prawa zastrzeżone.

Zabronione jest kopiowanie, przetwarzanie i rozpowszechnianie w jakimkolwiek celu oraz postaci
bez pisemnej zgody autora i wydawcy.

Wydawnictwo CeDeWu oraz autor dołożyli wszelkich starań, aby treści zawarte w niniejszej pu-
blikacji były kompletne i rzetelne. Nie biorą jednak odpowiedzialności za ich wykorzystanie ani
za związane z tym ewentualne naruszenie praw autorskich oraz za skutki działań wynikłe z wyko-
rzystania informacji zawartych w książce.

Projekt okładki: Agnieszka Natalia Bury

Opracowanie redakcyjne i DTP: CeDeWu Sp. z o.o.

Wydanie I papierowe, Warszawa 2008
ISBN 978-83-7556-108-1
EAN 9788375561081

Wydanie I elektroniczne, Warszawa 2014
ISBN 978-83-7941-178-8 (Rozdział 4)

Wydawca: CeDeWu Sp. z o.o.

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47/49
e-mail: cedewu@cedewu.pl
Redakcja wydawnictwa: (4822) 374 90 20 lub 22
Faks: (4822) 827 38 89

Księgarnia Ekonomiczna

00-680 Warszawa, ul. Żurawia 47
Tel.: (4822) 396 15 00...01
Faks: (4822) 827 38 89

Ekonomiczna Księgarnia Internetowa

www.cedewu.pl
www.4books.pl

Made in Poland

Spis treści



Wprowadzenie	5
-------------------------------	----------

Rozdział 1

Lokalny rozwój gospodarczy – istota i znaczenie społeczno-gospodarcze	9
1.1. Lokalny rozwój gospodarczy – zakres pojęciowy.	9
1.2. Kategoria lokalnego rozwoju gospodarczego w świetle wybranych ujęć teoretycznych	17
1.3. Czynniki i bariery lokalnego rozwoju gospodarczego	25
1.4. Interwencjonizm samorządowy jako podstawa rozwoju gospodarczego	33

Rozdział 2

Stymulowanie lokalnego rozwoju gospodarczego w gminach jako przejaw lokalnego interwencjonizmu samorządowego	43
2.1. Pozycja ekonomiczna gminy i jej wpływ na kształtowanie warunków lokalnego rozwoju gospodarczego.	43
2.2. Prowadzenie działalności gospodarczej przez samorząd gminny – przejaw negatywnej interwencji w sprawy gospodarcze	49
2.3. Gmina jako podmiot kreujący warunki dla przedsiębiorczości – przejaw pozytywnej interwencji w sprawy gospodarcze.	54
2.4. Oddziaływanie na lokalny rozwój gospodarczy w ujęciu modeli samorządu terytorialnego w krajach europejskich	58

Rozdział 3

Instrumenty interwencjonizmu lokalnego – aspekty teoretyczne i pragmatyczne.	69
3.1. Istota oraz pojęcie instrumentów interwencjonizmu lokalnego.	69
3.2. Kryteria doboru instrumentów interwencjonizmu lokalnego.	75
3.3. Ogólne klasyfikacje instrumentów stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.	78
3.4. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki budżetowej.	89
3.4.1. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki dochodowej.	89
3.4.2. Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w obszarze gminnej polityki wydatkowej.	103
3.4.3. Pomoc publiczna jako forma szczególnego wsparcia w obszarze gminnej polityki budżetowej	115
3.5. Ocena skuteczności działań podejmowanych na rzecz stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy – na podstawie badań ankietowych.	120

Rozdział 4

Modele stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy	155
4.1. Modele lokalnego rozwoju gospodarczego – zagadnienia teoretyczne	155
4.2. Filary i główne obszary stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego przez gminy	160
4.3. Warunki (założenia) ogólne dla tworzenia modeli stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego.	168
4.4. Charakterystyka wybranych modeli stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy	180
4.4.1. Modele wspierania gospodarki lokalnej oparte na zasobach majątkowych gminy	180
4.4.2. Modele wspierania gospodarki lokalnej zorientowane na oczekiwania przedsiębiorców	192
4.4.3. Model dualny wspierania lokalnego rozwoju gospodarczego.	199
4.5. Warunki wdrożeniowe modeli oraz oczekiwane efekty zastosowania postulowanych rozwiązań.	206
Zakończenie	221
Załączniki	227
Bibliografia	249

Wprowadzenie

Jedną z cech współczesnej gospodarki światowej jest wzrost znaczenia rozwoju lokalnego i regionalnego w gospodarkach poszczególnych państw. Również w Polsce, wraz z przemianami gospodarczymi, politycznymi oraz społecznymi, jakie dokonały się na przestrzeni ostatnich lat, wzrasta waga procesów związanych ze stymulowaniem rozwoju lokalnego. Rozwój lokalny jest pochodną prowadzonej w państwie polityki gospodarczej, która nadaje kierunek dla lokalnych decydentów w działaniach na rzecz pobudzania rozwoju gospodarczego. Decentralizacja systemów rządzenia pociąga za sobą pewne przesunięcia w podziale zadań i odpowiedzialności w zakresie planowania i prowadzenia polityki ekonomicznej. Można powiedzieć, że powoduje ona zaistnienie ogólnej tendencji, polegającej na coraz mniejszej ingerencji władz centralnych w lokalną politykę gospodarczą. Coraz większego znaczenia nabierają natomiast działania podejmowane głównie na szczeblach samorządowych (w poszczególnych podsystemach regionalnych lub lokalnych), które nie naruszają spójności polityki makroekonomicznej państwa i systemu gospodarki narodowej.

Interwencjonizm państwowy dziś przyjmuje zupełnie inny kształt, niż miało to miejsce jeszcze kilka czy kilkanaście lat temu. Dynamika zmian, jakie zaszły chociażby na przestrzeni ostatniego pięciolecia, a ponadto zmiany struktury funkcjonalnej w gospodarce, zmiana uwarunkowań rozwojowych przedsiębiorstw, nowe potrzeby i wzrost poziomu konkurencji o przedsiębiorców, jakie są związane z przynależnością do Unii Europejskiej sprawiają, że inaczej postrzegana jest rola państwa i jego organów, jako stymulatorów podstawowych procesów gospodarczych. Ponadto, postępujący wciąż proces decentralizacji uprawnień szczebla centralnego sprawia, że znaczny zakres możliwości oddziaływania znajduje się w rękach władz lokalnych. Pytanie „ile państwa w gospodarce?” dziś należy uzupełnić o pytanie „ile samorządu lokalnego w gospodarce państwa i kiedy interwencjonizm ten jest konieczny?”

W publikacji pokazane zostaną modelowe rozwiązania uwzględniające mechanizmy i procedury oddziaływania na decyzje gospodarcze lokalnych przedsiębiorstw oraz potencjalnych inwestorów (zewnętrznych i wewnętrznych) poprzez instrumenty znajdujące się w dyspozycji gmin. Stworzony model powinien być w swym założeniu odzwierciedleniem istniejących rozwiązań w rzeczywistości polskich samorządów lokalnych, a ponadto ma postulować wykorzystanie najbardziej skutecznych instrumentów interwencjonizmu samorządowego. Z tego też względu model ten powinien cechować się ujęciem kompleksowym i hierarchicznym, pod względem ważności i sku-

teczności oddziaływania rekomendowanych do wykorzystania przez gminy instrumentów. Osiągnięcie tego zamierzenia będzie możliwe poprzez:

1. Rozpoznanie i ocena działań samorządu lokalnego w Polsce w tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego w obecnych warunkach oraz przeprowadzenie szczegółowych badań nad istotą, skutecznością i pożądaną strukturą instrumentarium interwencjonizmu gminnego w tej sferze.
2. Określenie siły oddziaływania poszczególnych instrumentów dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego.
3. Wypracowanie modelu pakietu instrumentów i działań samorządu sprzyjających tworzeniu warunków dla rozwoju gospodarczego.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że określenie siły oddziaływania, analiza i weryfikacja poszczególnych instrumentów stosowanych dla poprawy warunków rozwoju gospodarczego dotyczy w szczególności instrumentów ekonomiczno-finansowych. W odróżnieniu od instrumentów prawno-administracyjnych, te pierwsze odgrywają znaczącą rolę dla przedsiębiorców i budżetów lokalnych. Mają bowiem wpływ na poziom niektórych kosztów i ponoszonych wydatków oraz sytuację finansową przedsiębiorców. Z drugiej strony, poprzez wpływ na dochody budżetowe lub wydatki lokalne, wpływają one na ogólną sytuację finansową w samorządowych budżetach i mogą determinować realizację zadań społecznych. W publikacji starano się pokazać, że: „Obecny system stymulowania rozwoju gospodarczego jest mało skuteczny. Istnieje wyraźna potrzeba szerszego zastosowania instrumentów interwencjonizmu przez samorząd lokalny, przy czym zakres stosowania instrumentów powinien być dostosowany do warunków wynikających z bieżącej sytuacji gospodarczej w gminie”.

Praca składa się z czterech rozdziałów. W rozdziale pierwszym dokonano krytycznej analizy literatury, dotyczącej istoty lokalnego rozwoju gospodarczego. Ponadto wskazano na istotę lokalnego interwencjonizmu samorządowego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego. W tym celu przywołano niezbędne definicje oraz interpretacje głównych zagadnień, dokonano przeglądu teorii eksponujących kwestie gospodarcze oraz dokonano kategoryzacji czynników wpływających na rozwój gospodarczy.

W drugim rozdziale wskazano na miejsce gminy w pobudzaniu rozwoju gospodarczego. Rola samorządu gminnego została rozpatrzona tu w dwojaki sposób: po pierwsze, w odniesieniu do negatywnych konsekwencji jej działalności, dotyczących monopolistycznego prowadzenia działalności komunalnej, po drugie, w odniesieniu do pozytywnego oddziaływania na sferę gospodarczą, dotyczącą kreowania warunków dla rozwoju gospodarczego. Podrozdział kończy analiza porównawcza systemów oddziaływania na lokalnych przedsiębiorców w krajach europejskich.

W rozdziale trzecim dokonano charakterystyki poszczególnych, ekonomicznych instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego. Zaprezentowano w nim ogólne kla-

syfikacje instrumentów interwencjonizmu samorządowego oraz wskazano na kryteria warunkujące odpowiedni dobór instrumentów przez władze samorządowe. Prezentację instrumentów oparto o własną klasyfikację, która w nawiązaniu do części budżetu lokalnego, dzieli je odpowiednio na instrumenty polityki dochodowej oraz instrumenty polityki wydatkowej. W dalszej kolejności wyodrębniono podział na instrumenty natury powszechnej na danym terytorium oraz instrumenty adresowane indywidualnie do poszczególnych podmiotów. Na podstawie badań empirycznych określono w nim skuteczność proponowanych w teorii rozwiązań, jak również wskazano na podstawy do stosowania skutecznych sposobów i metod stymulowania rozwoju gospodarczego

Ostatni, czwarty rozdział, prezentuje pięć rodzajów modeli stymulowania rozwoju gospodarczego w odniesieniu do obecnie stosowanych rozwiązań. Skrajne modele opierają się na zasobach majątkowych gminy bądź wynikają z oczekiwań lokalnych przedsiębiorców. Podstawę na etapie wnioskowania tworzą wyniki przeprowadzonych badań empirycznych. W efekcie dokonanych analiz oraz weryfikacji założeń odnośnie polityki dochodowej i wydatkowej prowadzonej w gminach, zaprezentowano rekomendowany model stymulowania rozwoju gospodarczego, oparty o najbardziej skuteczne rozwiązania. Wskazano na warunki wdrożeniowe, określając przede wszystkim sytuacje, w których postuluje się wykorzystanie poszczególnych alternatyw. Wskazano także na efekty i spodziewane korzyści w zakresie pobudzania lokalnej przedsiębiorczości w ramach modelowych schematów.

Rozpoznanie i ocena działań samorządu lokalnego w Polsce w tworzeniu środowiska dla rozwoju gospodarczego w obecnych warunkach oraz wypracowanie modelu skutecznego stosowania pakietu instrumentów interwencjonizmu lokalnego wymagało stworzenia studium analityczno-badawczego. Podstawowy materiał empiryczny wykorzystany do celów badawczych w odniesieniu do gmin i przedsiębiorców województwa zachodniopomorskiego został zgromadzony na podstawie badania przeprowadzonego w okresie czerwiec 2006 – marzec 2007. Badania przeprowadzono w ramach Grantu KBN pod tytułem „Instrumenty interwencjonizmu samorządowego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego” – (nr 1H02C11730).

Modele stymulowania rozwoju gospodarczego przez gminy

4.1. Modele lokalnego rozwoju gospodarczego – zagadnienia teoretyczne

.....

Proces formułowania i realizacji polityki gospodarczej wymaga uwzględnienia szeregu wzajemnie powiązanych etapów. Obejmują one m.in. identyfikację oraz ocenę głównych obszarów problemowych, określenie warunków wdrożeniowych, wyznaczenie podstawowych celów gospodarczych i dobór odpowiednich instrumentów realizacji polityki. Dla tego ostatniego etapu nader ważne jest stworzenie odpowiednich schematów postępowania, tj. modeli stymulowania rozwoju gospodarczego opierających się na zestawie instrumentów oddziałujących na sferę gospodarczą.

Model jest pewną hipotetyczną konstrukcją, która odwzorowuje rzeczywistość w sposób uproszczony i dotyczy najistotniejszych jej cech, zjawisk, stanów czy procesów. Według T. Kudłacza model stanowi pewien wzorzec zachowań, postępowania, działania praktycznego i ukazuje on zależności pomiędzy działaniami a efektami²⁵³. Zasadnicze znaczenia tego pojęcia pozwalają rozróżnić:

- **model jako mniej lub bardziej wyidealizowany wzór (model wzorcowy)** – który ma charakter teoretyczny, określa stan idealny próbując się do niego jak najbardziej zbliżyć,
- **model jako mniej lub bardziej uproszczone odwzorowanie** (model będący efektem analizy stanu istniejącego) – który bazuje na działaniach podejmowanych w przeszłości i których wynikiem jest stan obecny, koncentruje się na kwestiach zasadniczych, istotnych dla analizy procesów ekonomicznych.

Modele mogą być uniwersalne lub jednostkowe. W pierwszym przypadku będą tworzone dla ogółu podobnych jednostek, zaś w drugim będą tworzone dla konkretnej jed-

nostki, uwzględniając jej charakterystyczne cechy. D. Begg twierdzi, że dobry model to taki, który opiera się na wielu uproszczeniach, ale mimo to nie zniekształca zbyt wiele rzeczywistości i jednocześnie uwypukla główne cechy opisywanego problemu²⁵⁴. Według K. Barteczko oraz A. Bociana każde rozumowanie o gospodarce posługuje się jakimś jej modelem, a wydobycie go „na światło dzienne” w postaci sformalizowanej konstrukcji warunkuje możliwość oceny i doskonalenia przyjętego schematu rozumowania²⁵⁵.

W odniesieniu do lokalnego rozwoju gospodarczego, **celem konstruowania modelu powinno być**²⁵⁶:

- **dostarczanie względnie kompletnego obrazu mechanizmów funkcjonowania lokalnej gospodarki**, to znaczy przedmiotem zainteresowania nie jest jedna wybrana zmienna, wycinek gospodarki, czy też równowaga cząstkowa, lecz pewien zestaw zmiennych w możliwie pełny sposób opisujący rzeczywistość gospodarczą,
- **umożliwienie sformułowania spójnego opisu procesów w gospodarce**, przy czym opis powinien być spójny zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie; spójność wewnętrzna oznacza, że zależności w modelu wzajemnie się dopełniają, natomiast zewnętrzna gwarantuje, iż obraz gospodarki wynikający z modelu odzwierciedla rzeczywisty przebieg procesów w gospodarce,
- **odwzorowanie rzeczywistości przy zmieniającym się otoczeniu**, to znaczy model powinien umożliwić uwzględnienie informacji spoza modelu (korekt eksperckich) w sposób gwarantujący spójność przyszłych przebiegów wszystkich zmiennych.

W odniesieniu do modelu stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego ważne jest by dostarczał on niezbędnych informacji dla poprawy jakości planowania i podejmowania decyzji. Tym samym dzięki modelowi możliwe będzie ograniczenie ryzyka i poprawa efektywności podejmowanych działań samorządowych. Porównanie istniejących sposobów stymulowania lokalnej gospodarki z modelem wzorcowym umożliwi dokonanie bardziej obiektywnej oceny, wskazującej na wielkość dystansu między stanem istniejącym a pożądanym.

Zadaniem modelu stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego jest dostarczenie informacji na temat specyficznych procesów, do których należą m.in.:

- **procesy stymulowania** dotyczące dostosowania struktury gospodarki do oczekiwań lokalnych,
- **procesy indukcyjne i adaptacyjne** wymuszane przez konieczność dostosowania istniejącego systemu społeczno-gospodarczego do funkcjonowania w warunkach dominacji systemu gospodarczego,
- **procesy autonomiczne** wynikające z potrzeb wewnętrznych lokalnego systemu gospodarczego,
- **procesy kontynuowane** polegające na długookresowej rozbudowie struktur lokalnego systemu gospodarczego.

Chcąc określić miejsce modeli stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego w całościowym (ponadlokalnym) systemie pobudzania gospodarki warto przybliżyć treść i charakterystyczne założenia wybranych modeli klasycznych rozwoju gospodarczego lub teoretycznych modeli rozwoju gmin. Oddziaływanie na lokalny rozwój gospodarczy opiera się bowiem na wielu elementach charakterystycznych dla modeli makroekonomicznych, modeli sektora publicznego oraz modeli kształtowania powiązań gospodarczych w wymiarze lokalnym (por. tab. 4.1). Prezentowane typy modeli w sposób bardziej lub mniej zróżnicowany odnoszą się do głównych kategorii ekonomicznych stanowiąc podstawę dla przyszłych analiz symulacyjnych. Różni je natomiast zasięg i sfera oddziaływania czy też prezentacja schematycznych sposobów gospodarowania.

Tabela 4.1. Charakterystyka wybranych modeli ekonomicznych

Typ, rodzaj modelu	Ogólne cechy modelu
Modele makroekonomiczne	
Modele równowagi finansowej	<ul style="list-style-type: none"> - odzwierciedlają procesy redystrybucji dochodów w gospodarce i badają wpływ instrumentów ekonomicznych na te procesy; używane są głównie w dwóch celach: <ul style="list-style-type: none"> • jako uzupełnienie analizy spójności celów proponowanej ogólnej polityki makroekonomicznej o aspekty finansowe, • jako narzędzie badania konkretnych ustaleń redystrybucyjnych polityki, - pokazują skutki finansowe stosowania instrumentów, nie zawierają jednak (lub zawierają w niewielkim stopniu) zależności behawioralnych, które odzwierciedlałyby aktywny wpływ instrumentów finansowych na zachowanie podmiotów gospodarczych, - równowaga finansowa jest rozumiana tu jako występowanie takich relacji pomiędzy przepływami finansowymi, które zapewnią realizację celów polityki od strony finansowej (jest to zatem koncepcja szersza od tradycyjnych ujęć równowagi jako zbilansowania popytu i podaży, powstającego na skutek działania rynku)
Modele keynesowskie	<ul style="list-style-type: none"> - są popytowymi modelami równowagi, opartymi na teorii makroekonomicznej J.M. Keynesa, w swej teoretycznie dopasowanej postaci są modelami statycznymi, - pokazują jak pod wpływem zmiany parametrów gospodarka przechodzi od jednego stanu równowagi do innego (parametrami tymi są instrumenty polityki makroekonomicznej, tj.: wydatki rządowe, stopa procentowa, stopy podatkowe, kurs walutowy), - modele te zawierają m.in.: równanie kształtujące równowagę na rynku dóbr (popyt-podaż), funkcję konsumpcji (zależną m.in. od dochodów, cen, poziomu opodatkowania) funkcję inwestycji (zależną od stopy procentowej, dochodu i oczekiwanej stopy inflacji), funkcje eksportu i importu (zależne od taryf celnych i kursu walutowego), bilans płatniczy, równanie popytu na pieniądź itd.
Stosowane modele równowagi ogólnej	<ul style="list-style-type: none"> - są oparte na teorii równowagi ogólnej i numerycznych metodach odnajdowania punktów stałych funkcji wielowartościowych, - stanowią układy równań nieliniowych, wśród których pewne równania są wyprowadzone z założeń o optymalnym zachowaniu producentów i konsumentów w warunkach konkurencji doskonałej, - zaletą tych modeli jest to, że mogą one odzwierciedlać różne mechanizmy osiągnięcia równowagi w gospodarce rynkowej, a więc wzajemne dostosowywanie się różnych cen i ilości
Modele koegzystencji sektora publicznego (sektor publiczny-sektor prywatny)	
Model równowagi	<ul style="list-style-type: none"> - charakteryzuje się głównie zmianami ilościowymi, zachodzącymi pod wpływem wzrostu oraz wahań koniunkturalnych, stopniowych zmian w strukturze konsumpcji, postępu technicznego i otwierania się gospodarki, - występuje lub może występować w różnych systemach gospodarki rynkowej, - relacje między sektorem publicznym a prywatnym mogą być różne i zależą od opcji ekonomiczno-społecznej władzy politycznej, - system polityczno-społeczny ma, podobnie jak powiązania zewnętrzne, względnie stabilny charakter