

Iwona Kulas

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

OCENA INSTRUMENTÓW STYMULOWANIA LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO

1. Wstęp

Zmiany ogólnego paradygmatu dotyczącego funkcjonowania administracji publicznej polegające na wprowadzaniu nowych metod zarządzania zaczerpniętych z sektora prywatnego doprowadziły również do zmian działania lokalnej władzy. Teoretyczne podstawy dotyczące zarządzania gospodarką i finansami gminy są obecnie ugruntowane zarówno w piśmiennictwie, jak i w ofercie edukacyjnej. Problematyka tworzenia i wdrażania strategii gminnych, zarządzania projektami i ich oceniania, pozyskiwania funduszy, zarządzania nieruchomościami czy infrastrukturą komunalną jest powszechnie znana i ciągle rozwijana. Istotnym problemem, jaki często pojawia się w momencie próby implementacji teorii do praktyki, jest umiejętność wykorzystania najnowszych sposobów działania oraz ich rzeczywista skuteczność.

Oddziaływanie na lokalny rozwój gospodarczy polega przede wszystkim na stosowaniu przez władze gminne dostępnego instrumentarium w celu pobudzenia lokalnej przedsiębiorczości. Rozstrzygającą rolę w tym odgrywają rozwiązania prawno-administracyjne, ekonomiczno-finansowe i organizacyjno-instytucjonalne, określane mianem instrumentów polityki kształtowania rozwoju lokalnego. Możliwości wyboru danego instrumentu oraz sposobu jego użycia są bardzo szerokie i uwarunkowane wieloma czynnikami, związanymi z sytuacją gospodarczą gminy, najważniejszymi szansami i zagrożeniami oraz potencjałem rozwojowym. Niezwykle istotne jest zatem, aby ocenić, jakiego rodzaju rozwiązania wybierają samorządy terytorialne w kreowaniu gospodarczej polityki lokalnej oraz jak władze

oceniają możliwości ich wpływu na rozwój lokalny, dodatkowo zaś – czy rzeczywistość ma to odzwierciedlenie w ekonomicznych wynikach uzyskanych przez gminy.

Artykuł przedstawia wyniki badań dotyczących oceny zastosowania i przydatności wybranych instrumentów stymulowania rozwoju gospodarczego. Badania zostały przeprowadzone w gminach województwa warmińsko-mazurskiego i były skierowane do władz lokalnych, czyli burmistrzów i wójtów. Dobór próby badawczej był celowy i opierał się na dynamice rozwoju gospodarczego, jaką charakteryzowały się wybrane jednostki. Do tego zbioru zaklasyfikowano 15 gmin o najwyższym tempie wzrostu (grupa awansu A) oraz 15 gmin o najniższym tempie wzrostu (grupa degradacji D). W ankiecie zamieszczono zestaw potencjalnych narzędzi stosowanych w polityce gospodarczej, a ankietowani mieli za zadanie odpowiedzieć na trzy pytania: czy dane narzędzie było stosowane, czy powinno się je stosować i jaki jest jego wpływ na lokalny rozwój gospodarczy. Ocenę tego wpływu dokonano w skali od 3 do –3 (gdzie 3 oznacza silne pozytywne oddziaływanie danego instrumentu na rozwój lokalny, a –3 odzwierciedla silny wpływ negatywny) i jest ona subiektywną opinią wójta bądź burmistrza na temat przydatności wyszczególnionych rozwiązań w zarządzaniu rozwojem gospodarczym gminy. Poniżej zostały przedstawione najważniejsze wyniki i konkluzje z nich płynące.

2. Ocena instrumentów pobudzania rozwoju gospodarczego w gminach

Z udzielonych odpowiedzi wynikają następujące wnioski ogólne (tab. 1). Spośród 44 instrumentów uwzględnionych w badaniu w praktyce samorządowej wykorzystywano średnio ok. 20 z nich, co stanowi 44%. Trudno jednoznacznie ocenić ten wynik, ponieważ odsetek jest niewysoki (poniżej połowy z zaproponowanego zestawu). Jednakże może to być spowodowane dużym i zróżnicowanym zbiorem instrumentów, które w tym miejscu są traktowane jako potencjalne, każdy z nich zaś posiada różny ciężar gatunkowy i oddziałuje na różne obszary gospodarki gminy. Trudność w wyciąganiu wniosków tkwi w złożoności badanego zjawiska, co jest cechą charakterystyczną dla studiów poznawczych w naukach społecznych.

Tabela 1. Zastosowanie instrumentów wspierania przedsiębiorczości we wszystkich badanych gminach

Gminy	Liczba zastosowanych instrumentów	Liczba rekomendowanych instrumentów	Ogólna ocena zastosowanych narzędzi
Próba badawcza (28 gmin)	44%	64%	0,92

Źródło: opracowanie własne.

Na pytanie dotyczące rekomendacji zastosowania konkretnego narzędzia pozytywnych odpowiedzi udzieliło dużo więcej niż poprzednio respondentów, tj. 64%.

Wynika z tego, że z zaproponowanego zestawu instrumentów oddziaływania na lokalny rozwój gospodarczy o 20% więcej z nich znajduje uznanie wśród władz gminnych. Można przyjąć, że relacja stosowanych i polecanych rozwiązań stymulujących lokalną gospodarkę stanowi przesłankę do stwierdzenia, że liczba stosowanych instrumentów w gminach województwa warmińsko-mazurskiego nie jest wystarczająca.

Uwzględnione w badaniu instrumenty różnią się oceną swoich walorów bądź niedoskonałości. Ich analiza zezwala na ocenę wpływu zastosowania poszczególnych narzędzi na lokalny rozwój gospodarczy. Udzielone w ankiecie odpowiedzi ukazały widoczne zróżnicowanie rangi tych narzędzi w pobudzaniu rozwoju badanych jednostek samorządu terytorialnego. W tabeli 2 zostały przedstawione wyniki badania ankietowego, informujące, ile instrumentów zostało zaliczonych do poszczególnych grup oddziaływania wyodrębnionych na podstawie wartości oceny ich przydatności w procesie stymulowania lokalnej przedsiębiorczości.

Tabela 2. Podział instrumentów wspierania gospodarczego rozwoju lokalnego ze względu na siłę ich oddziaływania

Grupa oddziaływania	Skala oceny	Liczba instrumentów	Udział (w %).
Silne stymulatory	<3, 2)	4	9,1
Stymulatory	<2, 1)	10	22,7
Słabe stymulatory	<1, 0>	24	54,5
Destymulatory	(0,-3>	6	13,6
Razem		44	100,0

Źródło: opracowanie własne.

Wśród 44 instrumentów cztery zostały ocenione jako bardzo silne stymulatory rozwoju. Dwa z nich to instrumenty finansowe (odroczenie terminu płatności podatków oraz rozłożenie na raty zapłaty podatku lub zaległości podatkowej), dwa pozostałe należą do grupy instrumentów gospodarki przestrzennej (budowa inwestycji infrastrukturalnych oczekiwanych przez lokalne podmioty gospodarcze). W grupie pozytywnego wpływu znalazło się dziesięć (prawie 23%) analizowanych narzędzi. Relatywnie duża liczba instrumentów w opinii ankietowanych została scharakteryzowana jako rozwiązania dające niewielki pozytywny wpływ na rozwój gminy (prawie 55%), natomiast pozostałe sześć zostało zaliczonych do instrumentów oddziałujących negatywnie na pobudzanie przedsiębiorczości.

Z przedstawionych danych wyłania się pozytywny wizerunek oceny skuteczności stosowanych narzędzi. Ponad 30% stanowią instrumenty, którym przypisano oceny pozytywne i bardzo pozytywne. Dowodzi to, że władze badanych gmin wykorzystują narzędzia, co do których istnieje przekonanie o ich korzystnym wpływie na lokalny rozwój gospodarczy. Następnym argumentem za tak sformułowanym wnioskiem jest syntetyczna ocena przydatności zastosowanych rozwiązań, kształtująca się na poziomie 0,92. Biorąc pod uwagę skalę skuteczności instrumentów, wynik ten należy inter-

pretować jako pozytywny wpływ analizowanych rozwiązań na pobudzenie rozwoju gospodarczego.

Interesujących wniosków dostarcza analiza badanych instrumentów według kryterium podziału gmin na grupę awansu (A) i grupę degradacji (D). Zaskakujące wydaje się spostrzeżenie, że w grupie D odsetek wykorzystanych instrumentów kształtował się nieco wyżej niż w grupie A (odpowiednio 45% oraz 42%). Trudno wskazać jednoznaczną, zdecydowaną przyczynę tego stanu rzeczy. Być może należy to tłumaczyć chęcią wykorzystania jak najwięcej instrumentów na rzecz przyspieszenia rozwoju gmin o niższej dynamice rozwojowej (tab. 3).

Tabela 3. Zastosowanie instrumentów wspierania przedsiębiorczości w gminach grupy awansu i grupy degradacji

Gminy	Liczba zastosowanych instrumentów	Liczba rekomendowanych instrumentów	Ogólna ocena zastosowanych narzędzi
Grupa A	42%	80%	1,00
Grupa D	45%	52%	0,86

Źródło: opracowanie własne.

W przypadku liczby wskazań dotyczących rekomendacji narzędzi zaznacza się zdecydowana przewaga w grupie gmin rozwijających się. Odsetek zaleconych instrumentów polityki rozwoju ukształtował się w tej grupie na poziomie 80%, a w grupie gmin słabiej rozwijających się wielkość ta wyniosła już tylko 52%. Prawdopodobnie powodem owej rozbieżności jest relatywnie większa wiedza kadr zarządzających rozwojem swojej gminy. Mimo iż jedynie ponad połowa instrumentów rozwoju znalazła uznanie w grupie D, to wynik ten należy uznać za dobry wobec wielości narzędzi zaproponowanych w ankiecie. Ogólne oceny przydatności instrumentów wykazują niewielką różnicę między wyodrębnionymi grupami gmin. Oszacowane wielkości wynosiły 1,00 w grupie A i 0,86, w grupie D – oznacza to, że zarówno gminy dynamicznie rozwijające się, jak i gminy przeżywające recesję zaklasyfikowały ogólnie stosowane instrumenty jako słabe stymulatory rozwoju gospodarczego.

Obok podziału dotyczącego gmin charakteryzujących się dynamicznym rozwojem gospodarczym i słabszą dynamiką rozwojową, dla pogłębienia analizy dokonano agregacji badanych instrumentów oddziaływania na rozwój gospodarczy gminy. W ten sposób wyodrębniono sześć grup narzędzi oddziaływania, przyjmując za kryterium podziału funkcje i dziedziny, w których mają zastosowanie. W rezultacie otrzymano następujące kategorie: instrumenty finansowe, instrumenty organizacyjne, instrumenty prywatyzacyjne, instrumenty marketingowe, instrumenty partnerstwa publiczno-prywatnego, instrumenty gospodarki przestrzennej. W tabeli 4 przedstawiono wyniki mówiące o częstotliwości stosowania, rekomendacji i ocenie poszczególnych grup instrumentów. Liczby procentowe w drugiej kolumnie to odsetek gmin, które stosowały wyróżnioną kategorię instrumentów,

liczby zaś w kolumnie trzeciej to odsetek gmin, które twierdzą, że dane instrumenty należy stosować.

Tabela 4. Zastosowanie, rekomendacja i ocena poszczególnych kategorii instrumentów

Kategoria instrumentów	Liczba gmin stosujących daną kategorię instrumentów	Liczba gmin zalecających daną kategorię instrumentów	Ocena ogólna danej kategorii
Instrumenty gospodarki przestrzennej	72%	78%	1,61
Instrumenty finansowe	52%	58%	0,74
Instrumenty marketingowe	39%	63%	0,80
Instrumenty organizacyjne	36%	58%	0,74
Instrumenty prywatyzacyjne	33%	54%	0,67
Instrumenty partnerstwa publiczno-prywatnego	31%	75%	0,97

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie otrzymanych wyników dokonano oceny pobudzania lokalnego rozwoju gospodarczego. Można ją zawrzeć w trzech podstawowych stwierdzeniach.

Po pierwsze, kompleksowa ocena skuteczności pobudzania rozwoju jest wielce skomplikowana, gdyż wymaga uwzględnienia bardzo wielu czynników towarzyszących temu procesowi, ich wzajemne zaś korelacje są praktycznie niemożliwe do ustalenia. Można jedynie dokonywać prób osądzenia pewnych elementów częściowych, mogących się składać na ogólną ocenę badanego zjawiska. Uznając, iż poszukiwanie zależności między działalnością władz lokalnych a osiągniętymi efektami jest opisem jedynie niewielkiego fragmentu badanego problemu, można stwierdzić, że gminy, które realizują długoplanową politykę rozwoju i wykorzystują strategiczne metody w zarządzaniu, odznaczały się wysoką dynamiką wzrostu. Oznacza to, że takie działania, pomimo iż okres oczekiwania na efekty jest dłuższy, w ostatecznym rozrachunku są bardziej skuteczne. Wybór i implementację instrumentów w gminach A można uznać za pozytywne z punktu oceny skuteczności stymulowania rozwoju gospodarczego. Władze lokalne z tych jednostek cechowała przedsiębiorczość, wiedza i umiejętność podejmowania trafnych decyzji.

Po drugie, wśród gmin słabiej rozwijających się dominowały preferencje w stosowaniu instrumentów finansowych (dotyczy to przede wszystkim ustalania wysokości podatków i opłat, zwolnień i odroczeń oraz decydowania o wydatkach). Są one prostsze do zastosowania i nie wymagają wysiłku koncepcyjnego czy umiejętności menedżerskich. Postawy te zapewne wynikają z dużej ostrożności gmin z grupy D, które pokładają większe nadzieje w rozwiązaniach typu finansowego. Można domniemywać, że gminy te preferują te narzędzia ze względu na ich bezpo-

średni i konkretny wpływ na dochody ich budżetów. Jednakże w końcowym efekcie odniosły one gorsze wyniki (mierzone dynamiką rozwoju gospodarczego) i ocena ich działań jest negatywna.

Ostatni sąd można sformułować, nawiązując do zarządzania w sektorze prywatnym – zaobserwowano podobieństwo między wyborem, jaki podejmują władze gminne, a wyborem dokonywanym przez prywatnych przedsiębiorców. Ci ostatni również muszą wybierać między strategią krótkookresowego osiągnięcia efektów (zysków) a strategią długookresowego przetrwania. O ile przedsiębiorcy prywatni ryzykują własny kapitał i nie są odpowiedzialni wobec wyborców za podejmowane decyzje o tyle w samorządach gminnych członkowie społeczności oczekują zaspokojenia swoich potrzeb, które są bardzo różnorodne i często sprzeczne. Osiąganie zróżnicowanych celów (krótko- i długookresowych) wymuszanych przez opinię publiczną przy ograniczonych środkach finansowych powoduje dominację działań o charakterze krótkookresowym w sektorze publicznym. Wynika to przede wszystkim z powodów politycznych oraz dylematów związanych z wyborem publicznym.

3. Zakończenie

W praktyce polskiego samorządu terytorialnego obserwuje się stosowanie instrumentów wspierających rozwój lokalny zarówno w sensie tradycyjnym, jak i w pojęciu nowoczesnym. Po części wynika to z momentu dziejowego, w którym polska samorządność terytorialna zaczęła się odradzać, gdyż pozwoliło to na łączenie rozwiązań znanych od lat w dojrzałych demokracjach oraz rozwiązań najnowszych. Do tych pierwszych zaliczamy przede wszystkim instrumenty administracyjne i finansowe, do rozwiązań najnowszych zaś – m.in. planowanie strategiczne, marketing, zarządzanie przez cele, kompleksowe zarządzanie jakością itd. W nowatorskim podejściu podkreśla się również postawy proekologiczne i nieagresywne w osiąganiu celów ekonomicznych, gdyż zastosowane instrumenty mają pośrednio wpływać na przedmiot polityki, a przede wszystkim mają służyć harmonizacji w układzie lokalnym.

Przeprowadzone badania w gminach województwa warmińsko-mazurskiego skupiają się na ocenie prowadzenia lokalnej polityki gospodarczej, a w szczególności na użytym w niej instrumentarium i zastosowanej koncepcji jego wykorzystania. Głównym celem badań było uzyskanie opinii władz lokalnych na temat przydatności istniejących rozwiązań stymulowania rozwoju gospodarczego oraz próba znalezienia zależności między liczbą i rodzajem stosowanych narzędzi a końcowym efektem, za który przyjęto w badaniu dynamikę rozwoju gospodarczego gmin.

Ze względu na złożoność badanego zjawiska nie wszystkie otrzymane wyniki pozwalają na ich jednoznaczną interpretację. Za najważniejszy wniosek można jednak przyjąć stwierdzenie, że wyższą dynamiką rozwoju gospodarczego charakteryzowały się gminy, które w swojej działalności wybierały zastosowanie instru-

mentów o charakterze strategicznym, długofalowym, wyznaczającym kierunek i warunki do rozwijania lokalnej przedsiębiorczości.

Podsumowując tę część rozważań, należy stwierdzić, że samorząd terytorialny ma do dyspozycji bardzo szeroki wybór potencjalnych instrumentów zarządzania, zarówno tradycyjnych, jak i nowoczesnych, typowo administracyjnych, jak i bardziej wyrafinowanych. Ich mechaniczne wprowadzanie do gospodarki, bez zachowania zasad tzw. dobrej roboty, troski o wspólne dobro, kreatywnego myślenia i odpowiedzialności, nie będzie miało pozytywnego wpływu na najważniejszy cel, czyli rozwój lokalny, a co za tym idzie – także na lokalny rozwój gospodarczy.

THE EVALUATION OF INSTRUMENTS STIMULATING LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

Summary

The objective of the article is the research focused on evaluation of providing local economic policy with special attendance to the set of using instruments and to the effects that were achieved.

The main goal of the research was achieving the local governments' opinion on effectiveness of existing development stimulators. There was also a trial of finding the correlation between amount and type used tools and final effect that was assumed in research as local economic development dynamic of researched communes.

For the sake of complexity of researched phenomenon, not all results let for clear-out interpretation. The most important conclusion is that higher dynamic of development was characteristic for the communes preferring long-term policy with using new methods and tools typical for new public management.