

# Magdalena Kogut-Jaworska

---

## Stymulowanie rozwoju gospodarczego przez samorząd lokalny na przykładzie instrumentów polityki budżetowej stosowanych w mieście Szczecin

---

Problemy Zarządzania, Finansów i Marketingu 14, 105-113

---

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*MAGDALENA KOGUT-JAWORSKA*

Uniwersytet Szczeciński

**STYMULOWANIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO  
PRZEZ SAMORZĄD LOKALNY  
NA PRZYKŁADZIE INSTRUMENTÓW POLITYKI BUDŻETOWEJ  
STOSOWANYCH W MIEŚCIE SZCZECIN**

**Wprowadzenie**

Zadaniem władz lokalnych jest koordynacja działalności wszystkich podmiotów gospodarujących tak, by była ona korzystna dla całego lokalnego systemu społeczno-gospodarczego. Wraz ze wzrostem samodzielności podmiotów gospodarczych, a jednocześnie ograniczeniami ekologicznymi i przestrzennymi rozwoju układów lokalnych wzrasta potrzeba, a nawet konieczność regulowania zachowań przestrzennych oraz łagodzenia i zażegnania konfliktów, do których dochodzi między tymi podmiotami gospodarczymi<sup>1</sup>. Wykonanie tych zadań przez organy samorządu lokalnego należy zaliczyć do działań określanych mianem stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego. W kontekście tego niezbędne wydaje się przywołanie teoretycznych i pragmatycznych przesłanek stymulowania rozwoju gospodarczego przez samorząd gminny oraz wskazanie możliwości i instrumentów oddziaływania na lokalną sferę gospodarczą. Celem artykułu będzie zatem podkreślenie znaczenia gminnych instrumentów finansowych w rozwoju lokalnym oraz przedstawienie ich praktycznego zastosowania w mieście Szczecin.

---

<sup>1</sup> M. Ziółkowski, *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, w: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005, s. 93.

## 1. Oddziaływanie samorządu lokalnego na tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego

Rolą władz lokalnych, jako animatora procesów rozwojowych, jest stworzenie warunków do stabilnego, harmonijnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej<sup>2</sup>, przy wykorzystaniu wszystkich tych zasobów, uwarunkowań, możliwości i szans wynikających z otoczenia, które mogą jemu służyć. Samorząd gminny jest zatem elementem sterującym procesami lokalnego rozwoju gospodarczego. Jego działania nie powinny ograniczać się wyłącznie do sfery regulacji, lecz również wpływać na sferę realną, zwłaszcza przez racjonalne zagospodarowanie przestrzeni, ochronę zasobów środowiska przyrodniczego i dziedzictwa kulturowego.

Wytyczone w ramach lokalnej polityki gospodarczej cele możliwe są do osiągnięcia przy zastosowaniu szerokiego pakietu instrumentów oddziałujących na sferę ekonomiczną<sup>3</sup>. Pojawia się jednak problem wyznaczenia instrumentów kształtujących korzystne warunki do rozwoju i promowania lokalnej przedsiębiorczości. Dokonanie trafnego wyboru instrumentarium oddziaływania wymaga rozpoznania bardzo złożonych uwarunkowań społeczno-gospodarczych w ujęciu lokalnym, regionalnym, a nawet globalnym. Prezentowane w opracowaniu zestawienie zostało oparte na modelowym rozróżnieniu instrumentów ekonomicznych na dochodowe (głównie fiskalne) i wydatkowe (głównie wydatki budżetowe). Do podstawowych grup instrumentów polityki dochodowej samorządu lokalnego należy zaliczyć w szczególności:

- instrumenty polityki fiskalnej (na przykład wprowadzanie stawek podatkowych niższych od ustawowych, zwolnień oraz ulg w podatkach i opłatach lokalnych),
- instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia (na przykład wpływy ze sprzedaży, najmu, dzierżawy gruntów, lokali i nieruchomości),

---

<sup>2</sup> J. Kot, *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, w: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 159.

<sup>3</sup> Por. A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” 1999, nr 7–8, s. 79–108 oraz *idem*, *Kryteria interwencjonizmu lokalnego na przykładzie wybranych gmin*, w: *Przedsiębiorczość i innowacyjność jako czynniki rozwoju regionalnego i lokalnego*, red. W. Kosiedowski, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002, s. 210.

- instrumenty polityki cenowej (ceny – opłaty za korzystanie z urządzeń infrastruktury technicznej, na przykład za wodę i ścieki, centralne ogrzewanie, korzystanie z wysypisk śmieci),
- instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska.

Wśród instrumentów polityki wydatkowej wymienić natomiast należy:

- 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 z wydatkami na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego (wydatki związane z działalnością inkubatorów przedsiębiorczości, agencji rozwoju lokalnego, parków technologicznych, instytucji doradczych i szkoleniowych),
- instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne,
- instrumenty związane z wydatkami inwestycyjnymi (wydatki na budowę i utrzymanie dróg, sieci wodociągowych, oczyszczalni ścieków, infrastruktury energetycznej, infrastruktury służącej celom społecznym, jak na przykład szkolnictwo, ochrona zdrowia).

Stosowanie wymienionego instrumentarium związane jest z tworzeniem takich preferencji finansowych dla przedsiębiorców, które skutkują uszczupleniem wpływów do budżetu samorządowego lub bezpośrednim wydatkowaniem środków publicznych. Instrumenty o charakterze powszechnym kierowane są do wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących na danym obszarze lokalnym (w gminie)<sup>4</sup>. Instrumenty z zakresu pomocy publicznej natomiast, poprzez przysporzenie korzyści finansowych wyselekcjonowanym przedsiębiorcom, tworzą dla nich przywileje, których nie uzyskują pozostałe podmioty działające na rynku.

## **2. Zakres dotychczasowych rozwiązań w stymulowaniu rozwoju gospodarczego w mieście Szczecin**

Polityka stymulowania rozwoju gospodarczego miasta Szczecin oparta była dotychczas na instrumentach realizacyjnych opisanych w *Strategii rozwoju mia-*

---

<sup>4</sup> Por. T. Wołowicz, *Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2005, nr 1 (19), s. 65–66.

sta Szczecina, a w szczególności w dokumencie *Polityka wspierania rozwoju gospodarczego*. W tym ostatnim założono, że będą wykorzystywane instrumenty w ramach konkretnych programów, głównie w sferach: tworzenia infrastruktury gospodarczej, współdziałania ze środowiskami naukowymi i gospodarczymi, wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, tworzenia mechanizmów finansowych stymulujących rozwój przedsiębiorczości i przeciwdziałającym bezrobociu.

Główne inicjatywy podejmowane przez miasto Szczecin na rzecz pobudzenia rozwoju gospodarczego w latach 2001–2007 polegały na tworzeniu sprzyjających warunków do powstawania oraz funkcjonowania przedsiębiorstw i opierały się przede wszystkim na wykorzystaniu:

- instrumentów z zakresu polityki fiskalnej oraz polityki opłat,
- instrumentów dotyczących powoływania podmiotów specjalnego przeznaczenia – instytucji otoczenia biznesu,
- instrumentów wspierających działalność konsultacyjno-informacyjną,
- inicjatyw w zakresie integracji ze środowiskiem gospodarczym.

W analizowanym okresie, w ramach polityki fiskalnej oraz polityki opłat, wprowadzono zasadę stabilizacji dotyczącą głównie stawek podatków lokalnych (od nieruchomości i środków transportowych) oraz opłat czynszowych. Podjęto również wiele przedsięwzięć dotyczących zwolnień w obciążeniach fiskalnych (wprowadzono tak zwane programy pomocowe). Niestety, uruchomione w tym czasie systemy programów pomocy publicznej dla przedsiębiorców należy ocenić negatywnie – nie zawsze bowiem pełniły one swoją funkcję. Przykładowo, do 2004 roku barierą dla przedsiębiorców były wysokie wymagania co do kosztów inwestycji warunkującej otrzymanie zwolnienia, a po 2004 roku bariery formalnoprawne, związane z wymogiem notyfikacji programów przez Komisję Europejską, co trwało nawet kilkanaście miesięcy.

Instrumenty związane z powoływaniem podmiotów specjalnego przeznaczenia dotyczą instytucji otoczenia biznesu, których celem działalności jest wsparcie szkoleniowe, doradcze, finansowe, poręczeniowe, pożyczkowe. Do pomyślnie przeprowadzonych inicjatyw władz miasta Szczecina w tym zakresie niewątpliwie należy zaliczyć utworzenie Parku Naukowo-Technologicznego, Funduszu Wspierania Rozwoju Gospodarczego Miasta Szczecina, stworzenie spółki Szczeciński Fundusz Pożyczkowy. Trzeba jednak zaznaczyć, że wspieranie działalności instytucji finansowych przez miasto ulegało w ostatnim czasie znacznemu zmniejszeniu.

W obszarze działań dotyczących wspierania działalności konsultacyjno-informacyjnej podjęto działania polegające na finansowaniu bądź dofinansowaniu inicjatyw w zakresie udzielania porad i informacji na temat tworzenia oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Niewątpliwym sukcesem było utworzenie w strukturach urzędu Centrum Obsługi Przedsiębiorców, jako jednego z pierwszych w Polsce (stało się to dużym ułatwieniem przy zakładaniu firm na szczecińskim rynku). Na uwagę zasługuje jednak zbyt mała liczba podjętych przedsięwzięć oraz skromna wartość ich dofinansowania.

W ramach stosowania instrumentów dotyczących integracji ze środowiskiem gospodarczym zorganizowano spotkania z przedsiębiorcami, a także współorganizowano i współfinansowano konferencje oraz targi. Ponadto ustanowiono nagrody dla środowisk gospodarczych. Negatywnie natomiast należy ocenić brak pomocy ze strony miasta w zakresie wsparcia i promocji sektora MSP na rynkach krajowych i zagranicznych oraz brak inicjatyw dotyczących współpracy gospodarczej tego sektora z firmami zagranicznymi.

Należy stwierdzić, że w analizowanym okresie władze lokalne Szczecina z wielką ostrożnością stosowały instrumenty polityki gospodarczej, co spowodowało, że umiarkowanie oddziaływały one na lokalną sferę gospodarczą. Skala zastosowanych w Szczecinie instrumentów polityki budżetowej (zwłaszcza wydatkowej) również była wąska, konieczne byłoby zdecydowane zwiększenie nakładów finansowych, w tym inwestycyjnych. Sytuację tę można tłumaczyć niekorzystną relacją między niskimi dochodami a wysokimi wydatkami w budżecie lokalnym, między niskimi dochodami i wysokimi wydatkami na cele społeczne.

### **3. Potencjalne instrumentarium i wytyczne do jego stosowania w perspektywie średniookresowej**

Większości lokalnych decydentów na pytanie, co oferuje ich samorząd na rzecz rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, na pierwszym miejscu wymienia udzielanie preferencji fiskalnych w postaci zwolnień w podatkach lokalnych (głównie od nieruchomości). Tymczasem z przeprowadzonych analiz wynika, że ważniejsze dla lokalnych przedsiębiorców jest jednak wyposażenie infrastrukturalne, tworzenie lokalnego systemu finansowania przedsiębiorczości, doradztwo

w zakresie pozyskiwania środków finansowych, szkolenia<sup>5</sup>. Zasadniczą kwestią dla władz lokalnych Szczecina jest zatem wybór odpowiedniej polityki i stosowanie instrumentów stymulujących rozwój gospodarczy. Te same cele strategiczne można często osiągać różnymi, alternatywnymi drogami.

W analizie dotyczącej stymulowania rozwoju gospodarczego miasta Szczecina trzeba pamiętać, że wykorzystywane instrumenty powinny być ściśle powiązane z polityką fiskalną oraz polityką opłat, z gospodarką przestrzenną, gospodarką nieruchomościami, infrastrukturą techniczną, powoływaniem podmiotów specjalnego przeznaczenia, działaniami promocyjnymi i integracji ze środowiskiem gospodarczym, umacnianiem pozycji gospodarczej gminy, a głównie powinny dotyczyć takich obszarów, jak rozwój sektora MSP, kapitału ludzkiego, gospodarki morskiej, turystyki, innowacji i nowych technologii, rynku finansowego, a także przyciąganie kapitału zewnętrznego oraz wykorzystanie środków Unii Europejskiej.

Polityka fiskalna oraz polityka opłat powinny tworzyć sprzyjające warunki do działalności sektora MSP, by przyciągać inwestorów zewnętrznych (spoza regionu) oraz by tworzyć nowe miejsca pracy. Szczecin powinien prowadzić stabilną politykę fiskalną opartą na względnie stałych stawkach podatków i opłat lokalnych. Polityka podatkowa Szczecina powinna w najbliższej przyszłości być oparta na systemie pomocy publicznej (programach pomocowych), choć trzeba pamiętać, że oznacza to rezygnację z dochodów własnych (zwolnienia, umorzenia, rozłożenia na raty). W dalszej perspektywie, wraz ze wzrostem poziomu rozwoju gospodarczego szczecińskich przedsiębiorców oraz wprowadzeniem podatku katastralnego, należy systematycznie odchodzić od tego rodzaju wsparcia<sup>6</sup>.

Gospodarka przestrzenna powinna tworzyć takie warunki dla przedsiębiorców, które wskażą ich miejsce w strukturze przestrzennej Szczecina. Przestrzeń miasta – będąca czynnikiem ich rozwoju – wymaga stworzenia pełnego *Studium*

---

<sup>5</sup> Badanie nt. instrumentów interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego w województwie zachodniopomorskim przeprowadzono w latach 2006–2008 w ramach grantu badawczego KBN nr 1H02C11730.

<sup>6</sup> Trzeba pamiętać, że niejednokrotnie instrumenty polityki fiskalnej, m.in. zwolnienia podatkowe dużych przedsiębiorstw, oznaczają nieproporcjonalne straty dla lokalnego budżetu (dla dużych przedsiębiorstw podatek od nieruchomości stanowi bowiem niewielki składnik wszystkich obciążeń finansowych; dla miasta może stanowić ważną pozycję w dochodach własnych). Ponadto należy zaznaczyć, że w kierunkach wykorzystania poszczególnych form pomocy publicznej w Unii Europejskiej dominuje pomoc bezpośrednia w formie dotacji dla przedsiębiorstw (indywidualnych grantów) jako ta najbardziej przejrzysta i bardziej skuteczna. Mniejsze znaczenie przypisuje się pomocy powodującej uszczuplenia wpływów do budżetu. Twierdzi się nawet, że pomoc taka nie przynosi długookresowych efektów dla przedsiębiorstwa.

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które będzie podstawą dla Planu zagospodarowania przestrzennego. Ważne jest, by plany te objęły całkowity obszar Szczecina i by zostały wykonane jak najszybciej. Szczególnie ważne dla rozwoju gospodarczego będą tu między innymi tereny lotniska w Dąbiu oraz wysp Łasztowni i Grodzkiej, obszary przygotowywane pod inne funkcje gospodarcze. Ich zagospodarowanie powinno się opierać na szczegółowych analizach logistycznych, ekologicznych, infrastrukturalnych i rynkowych.

Gospodarka nieruchomościami powinna ułatwiać decyzje dotyczące dysponowania nimi przez miasto Szczecin i wpływać na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Szczecin powinien wykorzystywać takie instrumenty, jak sprzedaż, najem, dzierżawa, polityka opłat i czynszów z myślą o rozwoju przedsiębiorstw. Miasto może występować jako partner rynkowy i jako stymulator rozwoju wybranych dziedzin przedsiębiorczości. Możliwość dysponowania nieruchomościami będącymi własnością komunalną powinna przynosić korzyści działalności gospodarczej. Istnieje bowiem potrzeba podejmowania inicjatyw związanych z porządkowaniem gruntów, gospodarką terenami. Przykładem może tu być zamiana gruntów między miastem a Zarządem Morskich Portów Szczecin-Świnoujście, co pozwoli na rozwój funkcji portu oraz budowę zachodniopomorskiego Centrum Logistycznego, a jednocześnie pomoże miastu rozwinąć funkcje nie tylko rekreacyjne, ale i handlowe na nabrzeżu Starówka.

Infrastruktura techniczna, w tym infrastruktura komunalna i komunikacyjna, powinny być czynnikami aktywizacji gospodarczej lokalnego biznesu. Wydatki inwestycyjne miasta są szczególnie ważnym instrumentem polityki wspierania rozwoju gospodarczego. Po pierwsze, tworzą one wygodniejsze warunki do prowadzenia działalności małej i średniej przedsiębiorczości (zaopatrzenie w media: gaz, woda, ścieki, prąd), po drugie – pomagają przyciągnąć i nawiązać współpracę z dużymi inwestorami w zakresie budowy infrastruktury (szczególnie istotne są tu między innymi utworzenie Systemu Zarządzania Gospodarką Odpadami, dokończenie budowy obwodnicy Szczecina, rewitalizacja Śródmieścia).

Powoływanie podmiotów specjalnego przeznaczenia oraz działalność instytucji otoczenia biznesu w mieście mogą wspomóc kreowanie innowacyjnych przedsięwzięć gospodarczych. Miasto powinno zwiększyć wydatki na tworzenie instytucji otoczenia biznesu lub wspierać ich działalność szkoleniową, doradczą, związaną z transferem technologii, inkubacją przedsiębiorczości, finansowaniem przedsięwzięć innowacyjnych. Szczególnie korzystne są tu również wydatki



związane z powstaniem Szczecińskiego Centrum Usługowego, między innymi związane z kosztami uruchomienia usług informatycznych, telefonicznych, księgowych, badawczych oraz z rozwojem parku naukowo-technologicznego, w tym realizacja idei Parku Naukowo-Technologicznego „Pomerania”.

Działania promocyjne i integracja ze środowiskiem gospodarczym pozwalają informować o możliwościach inwestowania i potencjalnych korzyściach, na jakie mogą liczyć podmioty gospodarcze spoza regionu. Wydatki samorządowe na cele związane z informacją o dynamice rozwoju gospodarczego, głównych przedsiębiorstwach, zaletach infrastrukturalnych i logistycznych Szczecina powinny być wykorzystywane racjonalnie i efektywnie. Z jednej strony należy zwiększyć wydatki budżetowe na te cele, z drugiej szukać sposobów najlepszego ich zagospodarowania. Wspieranie integracji szczecińskiego środowiska gospodarczego powinno się odbywać poprzez współpracę samorządów gospodarczych, w celu rozwoju miasta, a także generowanie i upowszechnianie nowych pomysłów i inicjatyw. Istnieje konieczność kontynuowania dotychczasowych oraz podejmowania nowych działań z zakresu promocji, między innymi skupionych na tworzeniu marki Szczecina. Należy rozwijać współpracę miasta z instytucjami otoczenia biznesu oraz środowiskiem naukowym, gospodarczym, politycznym, społecznym w kraju i za granicą.

Działania związane z umacnianiem pozycji gospodarczej miasta skutkować powinny tworzeniem nowego wizerunku. Szczecin musi być postrzegany przez przedsiębiorców jako atrakcyjne, innowacyjne i progospodarcze centrum rozwoju, któremu zawdzięczać można własne korzyści ekonomiczne. Istotne jest by wydatki budżetowe miasta dotyczyły kierunków polityki rozwoju. Należy skoncentrować wydatki na działania związane z pozyskiwaniem inwestorów, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, rozwój komunikacji, kultury informatycznej, ulepszanie szkolnictwa oraz wykreowanie tak zwanego serca miasta.

## **Podsumowanie**

W ostatnim czasie powszechna staje się opinia, że rozwój gospodarczy odgrywa bardzo ważne miejsce w całokształcie zjawisk społecznych, a także, że bardzo znacząca jest rola przedsiębiorczości w tworzeniu warunków do życia społeczności lokalnych. Potwierdzają to dobre wyniki gospodarki krajowej, poprawiające swe wartości z kwartału na kwartał, powodujące nie tylko ogólne zadowolenie ekspertów, polityków, ale przede wszystkim przedsiębiorców

i gospodarstw domowych. Poziom nastrojów ekonomicznych podmiotów sfery społecznej wskazuje, że to rozwój gospodarczy stanowi siłę napędową rozwoju społecznego i ekologiczno-przestrzennego. Choć dynamika i poziom wzrostu wskaźników makroekonomicznych w odniesieniu do aglomeracji szczecińskiej w ostatnim czasie nie osiągają, niestety, najwyższych wartości, to jednak z całą pewnością trzeba stwierdzić, że to rozwój gospodarczy stanowi podstawę do poprawy jakości życia szczecińskiej społeczności. Dla Szczecina oznacza to zatem potrzebę dalszego tworzenia warunków do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, które – według dotychczasowych ocen – pozostają odmienne od stanu pożądanego.

**STIMULATION OF ECONOMIC DEVELOPMENT  
BY THE LOCAL GOVERNMENT BASED  
ON FINANCIAL INSTRUMENTS USED IN SZCZECIN**

**Summary**

The effect of local authorities' actions should stimulate involvement of local communities in economic processes, which will increase economic activities of local enterprises. In the context of the above it seems essential to give theoretical guidance for stimulating economic development by the local government and to present different kinds of opportunities. The author focused on three following subjects: stimulation of local economic development – theoretical aspects and instruments influencing local economic development in the Szczecin.

*Translated by Magdalena Kogut-Jaworska*