

Opolski, Krzysztof / Dwórzniak, Marcin

Wykorzystanie i interpretacja danych ekonomicznych w planowaniu strategicznym regionu

Mazowsze. Studia Regionalne 3, 15-27

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

WYKORZYSTANIE I INTERPRETACJA DANYCH EKONOMICZNYCH W PLANOWANIU STRATEGICZNYM REGIONU

Krzysztof Opolski
Marcin Dwórzniak

STRESZCZENIE

W artykule analizowane są główne zmienne makroekonomiczne, które powinny być brane pod uwagę przez władze lokalne przy planowaniu strategicznym. Analizowane są czynniki ekonomiczne, istotne z punktu widzenia polityki krajowej w zakresie ich znaczenia dla rozwoju regionalnego oraz analizowane są powiązania między czynnikami istotnymi dla kraju i regionów. Dzięki temu możliwe jest określenie danych makroekonomicznych, na które powinny zwrócić uwagę władze lokalne chcące rozwijać swoje regiony, a także źródła informacji charakteryzujących wskazane zjawiska. Z powodu dynamicznie zmieniającej się obecnej sytuacji gospodarczej, skutkującej dużą zmiennością prezentowanych prognoz podstawowych danych makroekonomicznych, w artykule wskazane są tylko czynniki ekonomiczne, na które powinna zostać zwrócona uwaga przy strategicznym planowaniu rozwoju regionu, a także ich potencjalny wpływ na rozwój regionu. W artykule ukazano różnorodne mechanizmy, wpływające na rozwój gospodarczy kraju lub regionu. Szczególną uwagę zwrócono na fakt, iż miary (zmienne) ekonomiczne muszą być rozpatrywane łącznie, tzn. w ujęciu strukturalnym, a nie analizowane pojedynczo.

Wstęp

Obecnie, w dobie kryzysu gospodarczego coraz częściej mówi się o wzroście gospodarczym oraz o czynnikach, jakie mają na niego istotny wpływ. Zwraca się uwagę na analizy makroekonomiczne, przeprowadzane przez takie instytucje, jak Komisja Europejska czy Bank Światowy. Analizując światową i krajową sytuację gospodarczą, organizacje zwracają uwagę na takie czynniki, jak dynamika PKB, wielkości PKB per capita, dynamika konsumpcji i inwestycji, wielkość (wartość) eksportu i importu, a także poziom (stopa) bezrobocia i inflacji. Kwestia wzrostu gospodarczego staje się również coraz ważniejsza w kontekście planowania rozwoju regionu. Przy planowaniu strategicznym władze lokalne zwracają uwagę na analizy konkurencyjności i atrakcyjności swoich województw, powiatów, miast czy gmin. Dzięki podniesieniu atrakcyjności i zwiększeniu konkurencyjności możliwe jest przyciągnięcie inwestorów, którzy przyczyniają się do rozwoju gospodarczego regionu. Tutaj warto podkreślić, że w kontekście krajowym mówi się o wzroście gospodarczym, natomiast w kontekście regionalnym – o rozwoju regionalnym. Wzrost gospodarczy jest pojęciem bardziej technicznym (ekonomicznym), natomiast rozwój gospodarczy jest pojęciem bardziej ogólnym (socjologicznym). Wzrost gospodarczy jest to bowiem zwiększenie się w danym okresie wartości dóbr i usług, wytworzonych w gospodarce i pożądaných przez

ludzi. Wzrost PKB wynika z faktu rozszerzenia się zdolności wytwórczych całej gospodarki. Rozwój gospodarczy z kolei jest to proces polegający na długofalowym, ilościowym i jakościowym wzroście zamożności społeczeństwa, przejawiającym się w poprawie materialnych i niematerialnych warunków życia ludności (m.in. dostępność do jakościowo lepszych usług oświatowych, medycznych czy kulturalnych). Niniejszy artykuł będzie poświęcony analizie głównych zmiennych makroekonomicznych, które powinny być brane pod uwagę przez władze lokalne przy planowaniu strategicznym. Zostanie przeprowadzona analiza czynników istotnych z punktu widzenia polityki krajowej w zakresie ich znaczenia dla rozwoju regionalnego oraz analiza powiązań między czynnikami istotnymi dla kraju i regionów. Dzięki temu możliwe będzie określenie danych makroekonomicznych, na które powinny zwrócić uwagę władze lokalne chcące rozwijać swoje regiony, a także źródła informacji charakteryzujących wskazane zjawiska. Ponieważ obecna sytuacja gospodarcza zmienia się dynamicznie, a co za tym idzie – również zmienności podlegają prezentowane prognozy podstawowych danych makroekonomicznych, dlatego wskazane zostaną tylko czynniki ekonomiczne, na które powinna zostać zwrócona uwaga przy strategicznym planowaniu rozwoju regionu, a także ich potencjalny wpływ na rozwój regionu.

Czynniki wpływające na rozwój kraju

Zakłada się, że celem zapewnienia rozwoju gospodarczego państwo powinno dążyć do utrzymania cen na stałym poziomie. Dla przykładu, w Polsce, zgodnie z przyjętym przez NBP celem inflacyjnym, wskaźnik CPI (zmian cen dóbr konsumpcyjnych) powinien utrzymywać się jak najbliżej 2,5 proc. Cel jest osiągany, gdy wskaźnik ten nie wykracza poza przedział od 1,5 do 3,5 proc. [http://www.nbp.pl/home.aspx?f=/polityka_pieniezna/polityka_pieniezna.html].

Warto też wspomnieć, że w związku z planowanym przyjęciem przez Polskę euro obowiązują nas też kryteria konwergencji. Jedno z nich mówi o tym, że średnia stopa inflacji w ciągu roku poprzedzającego akcesję do strefy euro nie może być wyższa niż 1,5 punktu procentowego od pułapu wyznaczonego przez średni poziom inflacji, obliczony dla trzech państw o najniższej inflacji w Unii Europejskiej.

Niezwykle ważnym zjawiskiem dla gospodarki krajowej, a zarazem najbardziej absorbującym dla polityki ekonomicznej państwa jest poziom (stopa) oraz struktura bezrobocia¹. Jego poziom nie powinien być zbyt duży, ale nie ma potrzeby też dążyć do jego całkowitej likwidacji. Zjawisko to jest bowiem czymś naturalnym w gospodarce rynkowej. Wiąże się ono z naturalną dynamiką procesów zachodzących na rynku pracy, czyli powstawania nowych i likwidowania już istniejących miejsc pracy oraz ze zmianą aktywności siły roboczej.

¹ Strukturę bezrobocia analizuje się zarówno ze względu na jego typy, jak i charakterystykę osób bezrobotnych. W ramach typów bezrobocia m.in. bezrobocie długotrwałe (osoby pozostające bez pracy powyżej jednego roku), strukturalne (wynikające z niedopasowania kwalifikacji osób bezrobotnych do zapotrzebowania rynku pracy) czy frykcyjne (tzw. bezrobocie krótkotrwałe, są to osoby, które zmieniają pracę lub szukają jej zaraz po ukończeniu edukacji). Przy charakterystyce osób bezrobotnych interesujący jest wiek oraz wykształcenie.

Istotnym czynnikiem, z punktu widzenia śledzenia wzrostu gospodarczego, jest tempo wzrostu PKB, utożsamiane ze wzrostem gospodarczym. Zjawiskiem pożądanym jest dodatni poziom tego wskaźnika. Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że powinno się dążyć do jak najwyższego poziomu tego wskaźnika. Nie należy jednak zapominać, że ze wzrostem gospodarczym związany jest też wzrost poziomu (stopy) inflacji i – jak pokazuje historia – dążenie do wysokiego wzrostu bez kontroli poziomu inflacji jest tragiczne w skutkach.

Podczas analizy sytuacji gospodarczej kraju brane pod uwagę są również: wielkość (wartość) eksportu i importu. W tym wypadku istotna jest nie tylko sama wielkość (wartość), ale też struktura wymiany handlowej z zagranicą. Z punktu widzenia wpływu na wzrost gospodarczy ważny jest rozwój eksportu wyrobów o wysokim poziomie techniki. Ten typ eksportu pozwala z jednej strony na zwiększenie efektywności wykorzystania czynników produkcji, z drugiej zaś generuje pozytywne efekty zewnętrzne w postaci dyfuzji do otoczenia nowych technologii i osiągnięć wiedzy przez przedsiębiorstwa eksportujące wyroby wysokiej techniki.

W przypadku wielkości (wartości) konsumpcji pożądaną jest, aby jej wielkość systematycznie się zwiększała (podobnie jak w przypadku wartości PKB), co oznacza, że dynamika konsumpcji powinna być dodatnia. Ponadto władze krajowe powinny prowadzić politykę mającą na celu wspomaganie napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (zarówno w zakresie wartościowym, jak i liczby nowych inwestycji, przyciągniętych inwestorów zagranicznych).

Analiza wyżej wymienionych danych jest ważna z punktu widzenia kształtowania polityki gospodarczej państwa. Monitorowanie poziomu (stopy) inflacji jest istotne z punktu widzenia banku centralnego. Poprzez odpowiednie kształtowania polityki monetarnej ma on wpływ na kształtowanie się tego czynnika. Rząd natomiast powinien zwracać uwagę na stopę bezrobocia, wielkość (wartość) eksportu i importu oraz dynamikę konsumpcji. Na kształtowanie się stopy bezrobocia rząd ma wpływ poprzez realizację polityki przeciwdziałania bezrobociu. Również wspierając rozwój przedsiębiorczości (a zatem i tworzenie nowych miejsc pracy), rząd przyczynia się do redukcji stopy bezrobocia. Jednym z podstawowych narzędzi, jakimi rząd może wspierać rozwój przedsiębiorczości, jest odpowiednia polityka fiskalna. Również na wielkość (wartość) eksportu i importu rząd może mieć wpływ poprzez politykę fiskalną, jednak w tym przypadku jego możliwości są już mniejsze.

Czynniki wpływające na rozwój regionu

Przechodząc do analizy czynników mających wpływ na rozwój regionów, warto jeszcze raz wspomnieć, że obecnie rozwój regionów następuje przede wszystkim poprzez zachęcenie do inwestowania bądź rozwój turystyki. Władze lokalne mogą to zrobić poprzez działania wspierające zwiększenie atrakcyjności lub konkurencyjności regionu. Atrakcyjność regionów jest zazwyczaj rozumiana jako atrakcyjność inwestycyjna, definiowana jako *zdolność skłonienia do inwestycji, poprzez oferowanie kombinacji korzyści lokalizacji możliwych do osiągnięcia w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Obszary*

oferujące optymalną kombinację czynników lokalizacji stwarzają zarazem najlepsze warunki dla funkcjonowania przedsiębiorstw, czym przyciągają inwestorów [red. Kalinowski 2008, 7]. Konkurencyjność regionów oznacza przewagę danego regionu bądź dystans w stosunku do innych regionów tworzących wspólnie grupę strategiczną z punktu widzenia wyróżnionych rodzajów działalności strategicznej (...). Konkurowanie obejmuje grupy regionów pokrewnych pod względem wielkości i rangi, profilu i pozycji, odległości i sąsiedztwa [Dziemianowicz 2008, 28, za: Klasik, Kuźnik 2001, 29]. Istnieje wiele podejść do wskazywania czynników istotnych z punktu widzenia rozwoju regionu. Jednym z powszechniej znanych jest podejście Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową. Instytut zwraca uwagę na takie czynniki, jak dostępność transportowa, zasoby i koszty pracy, chłonność rynku, infrastruktura gospodarcza, infrastruktura społeczna, poziom rozwoju gospodarczego, stan środowiska, poziom bezpieczeństwa powszechnego. Inne podejście prezentuje W. Dziemianowicz, zwraca uwagę na takie czynniki, jak chłonność rynku lokalnego, jakość rynku pracy, klimat społeczny, koszty prowadzenia działalności gospodarczej, infrastruktura techniczna, infrastruktura otoczenia biznesu, dostępność komunikacyjna, skuteczność transformacji ekonomicznej, aktywność marketingowa władz lokalnych i samorządowych oraz możliwości wypoczynkowe [por. Dziemianowicz 2005, 110]. Problemem jest tutaj nie tylko identyfikacja istotnych czynników, ale również przypisanie do nich odpowiednich wskaźników oraz ich wag. Często rodzaj i istotność poszczególnych wskaźników jest przypisywana zgodnie ze specyfiką regionu, a szczególnie możliwościami prowadzenia na jego terenie działalności gospodarczej.

Na podstawie analizy powyższych opracowań można stwierdzić, że z punktu widzenia rozwoju regionalnego istotne są:

- dostępność transportowa – połączenia komunikacyjne regionu z większymi aglomeracjami miejskimi (mierzone m.in. poprzez ilość czasu, który jest niezbędny do przemieszczenia się pomiędzy regionem a aglomeracjami),
- zasoby pracy – wielkość i struktura ludności w wieku produkcyjnym (m.in. pod względem wykształcenia, kwalifikacji), stopa bezrobocia,
- chłonność rynku – mierzona poprzez takie wskaźniki, jak liczba ludności, liczba podmiotów gospodarczych (czynnik ten mówi przede wszystkim o potencjale rynku pod kątem popytu na dobra i usługi),
- infrastruktura gospodarcza – instytucje otoczenia biznesu oraz obecność ośrodków naukowo-badawczych,
- infrastruktura techniczna – drogi, media (mierzone m.in. poprzez długość sieci wodociągowej, sieci gazowniczej, energetycznej, kanalizacyjnej),
- infrastruktura społeczna – placówki służby zdrowia, instytucje kultury, baza hotelowa, szkolnictwo,
- stan środowiska – zanieczyszczenia, obszary o walorach turystycznych,
- poziom rozwoju gospodarczego – wielkość (wartość) wytwarzanych dóbr i usług, struktura podmiotów gospodarczych (produkcyjne, usługowe, produkujące na rzecz rynku lokalnego, krajowego, eksporterzy itp.).

Analizując czynniki wpływające na rozwój regionalny, warto również zastanowić się, w jaki sposób powinien on być mierzony. W przypadku wzrostu oraz rozwoju gospodarczego regionu sytuacja jest bardziej skomplikowana niż w przypadku kraju. Z jednej strony można używać analogicznych miar, jak w przypadku kraju (tempo wzrostu PKB, wartość PKB per capita), jednak są one publikowane z pewnym opóźnieniem, czyniącym je mało użytecznymi (praktycznymi) dla kształtowania polityki regionalnej. W tej sytuacji można spróbować określić miary dobrobytu (jakości) życia społeczności lokalnych. Ogółem można stwierdzić, że społeczności lokalnej żyje się lepiej, gdy tworząca ją ludność ma pracę z pensją w miarę wysoką². Dlatego jednym z głównych mierników będzie tutaj poziom bezrobocia oraz poziom i dynamika wynagrodzeń. Często też w kontekście mierzenia rozwoju regionu porusza się kwestię zamożności regionów, w przypadku której – jako heurystykę – używa się poziom dochodów samorządów lokalnych (mówi się wtedy o najbogatszej gminie, mieście, powiecie).

Analogicznie, jak w przypadku danych dla kraju, tak w przypadku regionów należy wskazać, skąd czerpać dane statystyczne, dotyczące wskaźników analizowanych w ramach czynników istotnych z punktu widzenia rozwoju regionalnego. W przypadku regionów dobrym źródłem informacji jest Bank Danych Regionalnych, prowadzony przez Główny Urząd Statystyczny oraz dane publikowane przez Wojewódzkie Urzędy Statystyczne.

Powiązanie czynników wpływających na rozwój regionu z czynnikami wpływającymi na rozwój kraju

Jako wspólne czynniki spośród czynników głównych, z punktu widzenia polityki krajowej, można wskazać poziom inflacji, stopę bezrobocia, tempo wzrostu PKB, wielkość (wartość) eksportu oraz dynamikę konsumpcji (w przypadku kraju będzie to dynamika konsumpcji krajowej, natomiast w przypadku regionu będzie to dynamika konsumpcji regionu). W analizie czynników, ważnych z punktu widzenia rozwoju regionu, stopa oraz struktura bezrobocia badane są w ramach analizy zasobów pracy; tempo wzrostu PKB jest miernikiem wzrostu gospodarczego; wartość eksportu analizowana jest zaś w ramach poziomu rozwoju gospodarczego, a dynamika konsumpcji analizowana jest w ramach chłonności rynku. Pożądane poziomy tych zmiennych są analogiczne dla regionu, jak w przypadku kraju. Jednak wpływ na te czynniki władz krajowych (rozumianych szeroko, jako organy centralne) jest inny niż władz lokalnych.

Poziom (stopa) inflacji jest jedyną z analizowanych głównych zmiennych makroekonomicznych, na którą władze lokalne praktycznie nie mają wpływu. Wpływ na kształtowanie się poziomu (stopy) inflacji mają tylko władze centralne, przede wszystkim poprzez prowadzenie polityki monetarnej przez bank centralny.

Władze lokalne mają duży wpływ na poziom bezrobocia, głównie poprzez przyciąganie inwestorów, dzięki czemu są tworzone nowe miejsca pracy. Nie bez znaczenia są również

² Oczywiście jest to pewne uproszczenie, ponieważ na jakość życia składają się inne czynniki, m.in. odpowiedniej jakości system edukacji, infrastruktura społeczna (placówki służby zdrowia, instytucje kultury itp.), infrastruktura techniczna (sieć dróg, sieć wodociągowa, gazowa, energetyczna itp.).

działania władz krajowych, które realizując politykę przeciwdziałania zjawisku bezrobocia (mierzonego przede wszystkim poprzez stopę bezrobocia), określają główne obszary przeciwdziałania zjawisku bezrobocia, rozdysponowując środki pomiędzy poszczególne jednostki terytorialne. Zarówno w skali krajowej, jak i lokalnej istotne jest przyciąganie inwestycji zagranicznych. Do podstawowych czynników ekonomicznych zaliczyć należy zasoby siły roboczej oraz koszty pracy (wynagrodzenia). Ogółem można stwierdzić, że duży wpływ na przyciąganie inwestorów zagranicznych mają same regiony poprzez zwiększanie swojej atrakcyjności inwestycyjnej. Ponadto, władze lokalne mogą dbać o to, aby struktura zasobów siły roboczej miała profil odpowiadający oczekiwaniom potencjalnych inwestorów. Władze lokalne mają wpływ na kierunki rozwoju systemu edukacji na swoim terenie (np. tworzenie szkół średnich, oddziałów/filii szkół wyższych).

Władze lokalne mają pośredni wpływ na tempo wzrostu PKB, wielkość (wartość) eksportu i dynamikę konsumpcji. Informacje dotycząca tempa wzrostu PKB, wielkości (wartości) eksportu oraz dynamiki konsumpcji są publikowane systematycznie tylko na poziomie kraju, natomiast na poziomie lokalnym albo są publikowane, jak wskazywaliśmy, ze znacznym opóźnieniem, albo nie są w ogóle publikowane. Dla przykładu, informacja o tempie wzrostu i wielkości PKB są publikowane przez Główny Urząd Statystyczny tylko na poziomie krajowym, regionalnym oraz wojewódzkim. W publikacji *Regiony Polski*, wydanej w roku 2009, dane o wielkości PKB oraz PKB per capita są podane za 2006 rok (trzyletnie opóźnienie). Fakt publikowania ze znacznym opóźnieniem lub niepublikowania w ogóle danych o tempie wzrostu PKB, wielkości eksportu oraz dynamice konsumpcji czyni koniecznym, aby władze lokalne w czasie analizy tych czynników ekonomicznych wyciągały wnioski na podstawie wielkości dla kraju.

Wpływ władz lokalnych na kształtowanie się czynników mających znaczenie dla rozwoju regionu

Warto zwrócić tutaj uwagę na fakt, że część istotnych, z punktu widzenia rozwoju regionalnego, zmiennych ekonomicznych jest dla regionu egzogeniczna. Są one dane z zewnątrz i władze lokalne nie mają na nie wpływu (lub mają go w bardzo ograniczonym stopniu). Na ich kształtowanie wpływ mają władze centralne bądź są to czynniki niesterowalne (np. uwarunkowania naturalne). Do takich czynników można zaliczyć dostępność transportową oraz stan środowiska (w części dotyczącej atrakcyjności turystycznej). Na dostępność transportową regionów główny wpływ mają władze krajowe (Krajowa Dyrekcja Dróg i Autostrad) w zakresie ruchu kołowego oraz PKP w zakresie transportu kolejowego (choć w ostatnim czasie samorządy zyskały pośredni wpływ na tę sferę komunikacji, pod warunkiem, że przez ich obszar przebiega istniejąca linia kolejowa). Również regiony mogą mieć wpływ na dostępność transportową poprzez rozwój transportu lotniczego (jednak, jak dotychczas, przez wysoką kapitałochłonność inwestycji, niewiele regionów stać na ten rodzaj skomunikowania). Ponadto czynnikiem danym zewnątrz jest stan środowiska w zakresie atrakcyjności turystycznej, rozumianej jako ukształtowanie terenu, warunki krajobrazowe.

Władze lokalne raczej nie są w stanie stworzyć na swoim terytorium krajobrazu morenowego czy pojezierza. Pozostałe czynniki, tj. zasoby pracy, chłonność rynku, infrastruktura gospodarcza, infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna oraz poziom rozwoju gospodarczego, mają dla regionu charakter endogeniczny (władze lokalne mają na nie bezpośredni lub pośredni wpływ).

Największy wpływ na rozwój regionalny, spośród tych, na które władze lokalne mają wpływ, ma rozwój przedsiębiorczości, szczególnie poprzez przyciąganie inwestorów. Jedną z miar jest tutaj napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (mierzony zarówno wartością, jak i liczbą nowych inwestorów). Władze lokalne mogą stymulować napływ nowych inwestorów na ich teren poprzez zwiększanie swojej atrakcyjności. Niekiedy ważną staje się również zdolność regionu do konkurencyjności o inwestorów z innymi regionami. Jak pokazują doświadczenia ostatnich lat, ważną dla stymulowania regionu jest z jednej strony polityka podatkowa władz regionów, z drugiej natomiast – zapewnienie odpowiedniego poziomu infrastruktury. Na politykę podatkową władze regionalne mają bezpośredni wpływ, ustalając poziomy podatków i opłat lokalnych oraz udzielając zwolnień i ulg podatkowych. Ponadto, również skutecznym narzędziem jest tworzenie specjalnych stref ekonomicznych. Szczególnie istotnym elementem jest tu zdobycie odpowiednich środków na rozwój infrastruktury. Obecnie władze regionalne dostały nowe źródło finansowania inwestycji infrastrukturalnych – środki unijne. Ważnym czynnikiem w rozwoju regionalnym i przyciąganiu inwestorów są zasoby siły roboczej. Na wielkość i strukturę zasobów siły roboczej władze regionalne mają wpływ przede wszystkim poprzez podejmowanie prób dostosowania edukacji do potrzeb rynku pracy. Mogą to robić na poziomie szkolnictwa ponadgimnazjalnego (wykształcenie zawodowe i średnie). Władze lokalne mogą również wspierać rozwój szkolnictwa wyższego oraz starać się stymulować współpracę szkół z przedsiębiorstwami. Ponadto dla rozwoju nie tylko w skali krajowej, ale i regionalnej ważne są zasoby siły roboczej – ich jakość oraz koszty pracy. Na te czynniki mają wpływ zarówno władze lokalne, jak i krajowe. Władze krajowe mogą stymulować strukturę wykształcenia ludności na poziomie wyższym, natomiast władze regionalne – na poziomie średnim i zawodowym. Z kolei na koszty pracy główny wpływ mają władze krajowe, między innymi poprzez ustalanie wielkości składek ubezpieczeniowych (ZUS). Koszty pracy to również płace, jednak tutaj nie ma większej możliwości stymulowania ich wielkości ani ze strony władz lokalnych, ani władz krajowych. Wysokość płac ustalana jest przede wszystkim w wyniku procesów rynkowych.

Analiza czynników wpływających na rozwój regionu przez pryzmat obecnego kryzysu gospodarczego

Dokonując analizy czynników wpływających na rozwój regionalny przez pryzmat obecnego kryzysu gospodarczego, można zauważyć, że wbrew pozorom kryzys gospodarczy może okazać się pewną szansą dla rozwoju regionów. Obecnie w Polsce władze centralne, jako jeden z elementów walki z kryzysem, wskazały wspieranie inwestycji infrastruktural-

nych dzięki środkom unijnym. Ponadto kryzys doprowadził do zwiększenia się konkurencji na rynku usług budowlanych. Dzięki temu samorządy są w stanie zrealizować inwestycje infrastrukturalne za kwoty niższe niż zakładały w swoich planach długoterminowych, tworzonych jeszcze w czasach ekspansji gospodarczej. Jako przykład można podać otwarcie ofert na budowę wiaduktu Andersa w Warszawie, gdzie najniższa oferta wynosiła 79 mln PLN wobec przeznaczonych na ten cel przez samorząd 93 mln PLN (15% mniej) czy budowę mostu północnego – 978 mln PLN wobec 1167 mln PLN (16% mniej) przeznaczonych na ten cel środków [http://www.zmid.waw.pl/fileadmin/user_upload/aktualnosci/2009/Andersa_Wykaz_Wykonawcow.pdf]. Również niższe od zakładanych są koszty robót projektowych przy pracach budowlanych. Dla przykładu, ostatnio zostały otwarte oferty na opracowanie dokumentacji projektowej, dotyczącej budowy mostu północnego (odcinek od węzła z ul. Modlińską do ul. Płochocińskiej). Najtańsza oferta wynosiła 3,8 mln PLN wobec 8 mln PLN (52,5% mniej), przeznaczonych na ten cel środków [http://www.zmid.waw.pl/fileadmin/user_upload/aktualnosci/2009/Sesja_otwarcia_Modlinska_Plochocinska.pdf]. Oferty na roboty, zwłaszcza budowlane, są podawane co prawda w polskiej walucie (PLN), jednak często przy kalkulowaniu jej wysokości bierze się pod uwagę czynniki, których ceny wyrażane są w walutach obcych. Zatem na cenę oferty może zaważyć z jednej strony ograniczanie marż przez inwestorów, powodujące obniżenie cen, z drugiej natomiast – osłabienie waluty krajowej, mogące doprowadzić do podwyższenia kosztów bezpośrednich realizacji inwestycji. W związku z tym pojawia się tutaj kwestia ustalenia walut kontraktów i wpływu kursu walutowego. Jest to zmienna egzogeniczna, na którą władze lokalne nie mają wpływu. Mogą jednak podjąć próby zendogenizowania jej wpływu poprzez zastosowanie odpowiednich narzędzi. Mogą na przykład w takiej sytuacji zastosować odpowiednie instrumenty, służące do zabezpieczania transakcji walutowych³. Co prawda w analizowanym przypadku inwestycji infrastrukturalnych zabezpieczenie kosztów takiej transakcji stoją bardziej po stronie inwestorów, jednak władze lokalne mogą zawsze podjąć próbę współpracy celem eliminacji ryzyka. Nie wolno jednak zapomnieć, że wraz z kryzysem pojawiła się jeszcze kwestia zwrócenia szczególnej uwagi przez władze lokalne na wielkość dochodów budżetowych i jeśli to konieczne – dokonania korekty wysokości planowanych dochodów budżetowych. Dla przykładu, Warszawa na koniec maja osiągnęła 4,3 mld PLN przychodów. Przychody te były o 0,2 mld PLN niższe niż w analogicznym okresie 2008 roku. W związku ze spadkiem planowanych przychodów władze Warszawy zmuszone były dokonać korekty budżetu o 54 mln PLN w zakresie przychodów z podatku od czynności prawnych (PCC) oraz 118 mln PLN w zakresie podatku PIT. Czerwcowe szacunki stołecznego ratusza mówią o uszczupleniu przychodów budżetowych o 349 mln PLN [http://www.biznespolska.pl/wiadomosci/prasa/?cityid=ogolnopol&contentid=183841]. Tak więc korzystny efekt z tytułu spadku kosztów inwestycji infrastrukturalnych w czasie kryzysu może zostać zniwelowany (lub nawet przewyższony) przez spadek dochodów budżetowych.

Władze lokalne przy planowaniu strategicznym rozwoju powinny zwrócić baczną uwagę na czynniki, które mają istotne znaczenie w stymulowaniu rozwoju gospodarczego regionu

³ Jako przykład takich narzędzi można wymienić opcje walutowe.

i na które mają największy wpływ. Wynika to z odwiecznego problemu ekonomii – ograniczoności zasobów. Władze lokalne dysponują ograniczeniem, przede wszystkim budżetowym, które powoduje, że nie są w stanie zastosować wszystkich im dostępnych narzędzi na raz. Dla przykładu, jednoczesne inwestycje infrastrukturalne i wprowadzenie preferencyjnej polityki podatkowej dla inwestorów niesie za sobą duże koszty. Szczególnie w dzisiejszych czasach może to być zbyt duże obciążenie dla budżetu gminy. Ponadto, władze lokalne powinny zwrócić uwagę na fakt, że pewne działania się wykluczają, jak np. inwestycja w promowanie regionu jako atrakcyjnego turystycznie (poprzez m.in. inwestycje w tworzenie parków, kąpielisk, rozbudowę bazy noclegowej itp.) oraz jednoczesne przyciąganie do regionu przedsiębiorstw przemysłowych (fabryk), lokalizowanych na terenach atrakcyjnych turystycznie. Ważne jest tutaj nie tyle określenie, jak bardzo dany czynnik odbiega od poziomu pożądanego (często trudnego do określenia, subiektywnego), ze względu na stymulowanie rozwoju gospodarczego, ale także oszacowanie kosztów zastosowania danego narzędzia oraz związanych z jego użyciem korzyści. Dopiero takie zestawienie umożliwi podjęcie trafnych decyzji o alokacji środków na rzecz kształtowania polityki, umożliwiającej rozwój gospodarczy. Dla przykładu, inwestycja w uzbrojenie działek inwestycyjnych i doprowadzenie do nich dróg będzie kosztować 5 mln PLN i pozwoli na przyciągnięcie inwestorów, którzy stworzą 200 nowych miejsc pracy, co przełoży się na redukcję stopy bezrobocia o 1 punkt procentowy. Dzięki temu nie będzie trzeba kierować wsparcia dla tej grupy osób z budżetu gminy (pomoc społeczna), zatem spadną roczne wydatki budżetu gminy z tytułu pomocy tej grupie osób o 100 tys. PLN oraz zwiększą się wpływy podatkowe (CIT, PIT, podatek od nieruchomości) o 150 tys. PLN. Na powyższym przykładzie widać, że umiejętne stymulowanie jednych czynników ekonomicznych może przynieść pozytywne efekty w odniesieniu do innych czynników ekonomicznych. Kontynuując przykład, władze lokalne zamiast realizować inwestycję infrastrukturalną, mającą na celu przyciągnięcie inwestora zagranicznego, mogą przeprowadzić program pomocy osobom bezrobotnym. Możliwe jest przeznaczenie 200 tys. PLN na szkolenia dla bezrobotnych, dzięki czemu zatrudnienie znajdzie oraz własną działalność rozpocznie 10 osób, co przełoży się na redukcję stopy bezrobocia o 0,1 punktu procentowego. Dzięki temu wydatki z tytułu pomocy tej grupie osób (pomoc społeczna) spadną o 10 tys. PLN oraz zwiększą się wpływy podatkowe (PIT) o 5 tys. PLN. Widać tutaj, że pierwszy wariant wykorzystania środków jest korzystniejszy w skali całego regionu, jeśli chodzi o wpływ na redukcję stopy bezrobocia. Niestety, wiąże się on z koniecznością poniesienia znacznie większych nakładów niż w przypadku wariantu drugiego, jednak jednocześnie ma korzystniejszy wpływ na wydatki i wpływy budżetowe. Stosując prosty rachunek ekonomiczny, można powiedzieć, że pod względem finansowym pierwsza „inwestycja” zwróci się po 20 latach, natomiast druga – po niecałych 14 latach (przy założeniu stabilności uzyskanych oszczędności i dodatkowych wpływów budżetowych). Jednak przy liczeniu okresów zwrotu należy również pamiętać, aby uwzględnić poziom (stopę) inflacji. Z jednej strony pozwala ona urealnić przepływy pieniężne do wartości teraźniejszej⁴. Z drugiej natomiast oszacować,

⁴ Oczywiście jest to pewne uproszczenie, ponieważ powinno się tutaj uwzględnić poziom rynkowych stóp procentowych, które jednak są pochodną stopy inflacji.

o ile zwiększą się koszty realizacji inwestycji w przypadku odłożenia jej przeprowadzenia w czasie. Zatem pod względem okresu zwrotu lepsza jest inwestycja druga. Pamiętajmy jednak, że w przypadku regionu istotnym celem jego rozwoju jest redukcja stopy bezrobocia i wzrost dochodu regionalnego. W związku z powyższym do analizy rentowności inwestycji pod względem finansowym powinna być dołożona analiza społeczna. Większa redukcja stopy bezrobocia to więcej osób osiągających przychody. Ponadto, nowe przedsiębiorstwo, wytwarzające produkty, także przyczynia się do zwiększenia wielkości (wartości) regionalnego PKB. Toteż pod tym kątem korzystniejsza staje się inwestycja mająca na celu przyciągnięcie inwestora do gminy. W przypadku gdyby dla regionu ważną była aktywizacja osób bezrobotnych oraz wzrost kwalifikacji osób w wieku produkcyjnym, wtedy korzystniejsza wydaje się inwestycja druga. Analiza władz lokalnych nie powinna ograniczać się tylko do analizy suchych danych (jak np. stopa bezrobocia, poziom wydatków i dochodów), ale szerszego aspektu podejmowanych działań. Z faktu tego wynika, że nie da się określić konkretnych, pożądanych wielkości poszczególnych miar i dążyć do jednoczesnego ich osiągnięcia i utrzymania w długim okresie. Nie można powiedzieć, że stopa bezrobocia powinna być na poziomie „x”, tempo wzrostu PKB na poziomie „y”, wartość inwestycji zagranicznych na poziomie „v”, a wydatki budżetowe na poziomie „z”. W ocenie swojej polityki władze lokalne powinny analizować relacje między tymi zmiennymi (nie tylko w ujęciu statycznym, ale również dynamicznym – jak zmiana zmiennej „a” wpływa na zmienną „b”). Ważne jest zbudowanie strategii rozwoju regionu, w której zostaną wskazane cele wraz z dokonaną ich hierarchizacją i określeniem ważności/istotności. Ważne, aby zawarte w strategii rozwoju działania były spięte modelem finansowym (wskazującym niezbędne nakłady, koszty, przychody i źródła finansowania). Ponadto, uzupełnieniem modelu finansowego powinna być analiza korzyści dodatkowych z tytułu realizacji poszczególnych inwestycji. Mając tak skonstruowany plan finansowy oraz określoną ważność celów, łatwiej będzie dokonać wyboru inwestycji. Schemat ten został zilustrowany na wcześniej omówionym przykładzie.

Na podstawie zaprezentowanego przykładu wyboru pomiędzy inwestycją infrastrukturalną (uzbrojenie działek i doprowadzenie do nich dróg) a przeprowadzeniem programu pomocy dla osób bezrobotnych widać, że przy planowaniu strategicznym rozwoju regionu wskazane jest wykorzystanie analizy całego spektrum danych makroekonomicznych (poziom inflacji, stopa bezrobocia, tempo wzrostu i wielkość (wartość) PKB oraz dynamika konsumpcji).

Przy analizie przykładu wyboru pomiędzy inwestycją infrastrukturalną a programem pomocy dla osób bezrobotnych pojawiła się kwestia jeszcze jednego czynnika ekonomicznego, który jest niezwykle istotny z punktu widzenia planowania strategicznego rozwoju regionu. Są to podatki. Podatki są istotną pozycją w strukturze dochodów jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd gminny uzyskuje przychody z podatków (od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportu, od posiadania psów) i opłat lokalnych (m.in. skarbowej, eksploatacyjnej – częściowo) oraz podatków stanowiących dochody budżetu państwa (PIT oraz CIT) i tzw. podatków pobieranych przez urzędy skarbowe (od spadków i darowizn, od działalności gospodarczej osób fizycznych (opłacanej w formie karty podatkowej)),

od czynności cywilnoprawnych. Dla przykładu, w strukturze przychodów budżetowych województwa mazowieckiego przychody podatkowe stanowią ponad połowę ogółu przychodów zaplanowanych w 2009 roku (58%), z czego 90% stanowią dochody z tytułu podatków od osób prawnych (CIT) oraz 10% dochody w przypadku podatków od osób fizycznych (PIT)⁵. W przypadku Warszawy całkowite przychody z tytułu podatków stanowią blisko 2/3 ogółu przychodów zaplanowanych na 2009 rok. Z czego 46% stanowią przychody z tytułu udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa (w tym 82% PIT i 18% CIT), 8% podatki i opłaty lokalne (w tym 95% podatek od nieruchomości i 4% podatek od środków transportu) oraz 6% tzw. podatki pobierane przez urzędy skarbowe (w tym 89% podatek od czynności cywilnoprawnych, 9% podatek od spadków i darowizn oraz 2% podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych, opłacanej w formie karty podatkowej⁶).

Z analizy dochodów budżetowych województwa mazowieckiego oraz miasta stołecznego Warszawy wynika, że istotnymi przychodami w budżetach jednostek samorządu terytorialnego są wpływy z tytułu udziału w podatkach, stanowiących dochody budżetu państwa – podatków PIT i CIT. Istotną grupą są tutaj wpływy uzyskiwane od przedsiębiorców. Pod tym kątem przy planowaniu strategicznym rozwoju regionu powinno się brać pod uwagę strukturę podmiotów gospodarczych. Dla przykładu, na terenie województwa mazowieckiego, wśród ogółu podmiotów gospodarczych, 81% stanowią osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, a 13% spółki prawa handlowego⁷. W przypadku miasta stołecznego Warszawy sytuacja pod względem struktury podmiotów gospodarczych przedstawia się podobnie, jak w przypadku województwa mazowieckiego, 72% stanowią osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, a 23% spółki prawa handlowego⁸. Z punktu widzenia programowania dochodów zarówno województwa mazowieckiego, jak i Warszawy istotna jest z jednej strony liczba osób zatrudnionych, z drugiej – liczba osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Władze lokalne powinny również próbować stosować narzędzia, które będą stanowiły podstawę zwiększania bazy podatkowej (podatników). Dla przykładu, winna być dokonywana analiza zwiększania się liczby zatrudnionych, zmiany stopy bezrobocia i wielkości populacji (osoby zameldowane na terenie gminy). Jeśli przyrost liczby osób zatrudnionych jest większy niż spadek liczby osób bezrobotnych, przy jednoczesnym niezmiennym poziomie populacji, oznaczać może to, że na terenie gminy pracują osoby, które nie są tam zameldowane. Oznacza to, że płacone przez nich podatki PIT trafiają do innych gmin, w których osoby te są zameldowane. Gmina wtedy powinna rozpocząć działania zmierzające do zachęcenia osób pracujących na ich terenie do płacenia podatków na ich rzecz. Jako przykład takich działań można podać akcję dzielnicy Białołęka, która nie tyle zachęcała swoich mieszkańców do zameldowania się na jej terytorium, ale do wypełnienia formularza NIP-3⁹. Również gmina może zachęcać do zameldowania na jej terenie po-

⁵ Analiza własna na podstawie *Budżetu województwa mazowieckiego na 2009 rok*.

⁶ Analiza własna na podstawie *Projektu budżetu miasta stołecznego Warszawy na 2009 rok. Uchwała budżetowa na 2009 rok*.

⁷ Analiza własna na podstawie Banku Danych Regionalnych

⁸ Analiza własna na podstawie Banku Danych Regionalnych

⁹ Wypełniając NIP-3, osoby zgłaszały tylko fakt zamieszkania na terenie danej gminy. Dzięki temu podatki płacone przez te osoby trafiają do gminy, w której faktycznie przebywa dana osoba, a nie do gminy, w której jest „formalnie” zameldowana.

przez stosowanie preferencyjnych warunków przy dostępie do oferowanych przez nią usług publicznych. Jako przykład można podać dostęp do obiektów sportowo-rekreacyjnych dotowanych przez gminę, takich jak baseny czy boiska do gry w piłkę nożną.

Kryzys może również potencjalnie wpływać na wielkość popytu na usługi oferowane przez sektor publiczny. W wyniku kryzysu dynamika wzrostu płac zaczyna znacznie się zmniejszać oraz rośnie stopa bezrobocia, przez co ludność jest zmuszona szukać oszczędności w swoich wydatkach. Jednym z pierwszych miejsc, gdzie szuka się oszczędności są usługi oferowane przez sektor prywatny, które gospodarstwa domowe mogą nabyć również w sektorze publicznym. Jako przykład takich usług można podać żłobki, przedszkola, usługi zdrowotne itp. Oferowanie części z tych usług, takich jak np. przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazjalne i ponadgimnazjalne oraz żłobki leży w gestii władz lokalnych. Zwiększenie oferty usług sektora publicznego przez władze lokalne wiąże się z koniecznością poniesienia dodatkowych wydatków. Może okazać się to trudne, zwłaszcza w czasach spowolnienia gospodarczego, gdy maleją również wpływy budżetowe (np. z tytułu podatków PIT i CIT). W przypadku niewystarczającej liczby miejsc w przedszkolach, przy jednoczesnym spadku dochodów gospodarstw domowych, może dla nich być bardziej opłacalna opieka nad dzieckiem samodzielnie w domu niż posyłanie dzieci do prywatnych przedszkoli. Rodzic, który zdecyduje się na samodzielną opiekę nad dzieckiem będzie tym samym zmuszony do rezygnacji z pracy zawodowej. Spowoduje to dodatkowy spadek dochodów budżetowych samorządów lokalnych (z tytułu podatku PIT). Tutaj ważna staje się, dokonywana przez władze lokalne, kompleksowa analiza zasadności inwestycji w zwiększenie liczby miejsc w przedszkolach (nawet za cenę chwilowego zadłużenia się). Rodzic, który zdecydował się na samodzielną opiekę nad dzieckiem może później mieć poważne kłopoty z powrotem na rynek pracy, może dołączyć do osób długotrwale bezrobotnych. Utracone przychody z tytułu obniżenia podatku PIT, koszt wypłaty świadczeń dla osoby bezrobotnej oraz jej późniejszej aktywizacji mogą przewyższyć koszt stworzenia dodatkowego miejsca w przedszkolu. Ponadto występuje tutaj aspekt socjologiczny. Powszechnie uważa się, że dzieci, które uczęszczają do przedszkoli są potem bardziej przystosowane do życia w społeczeństwie, łatwiej przychodzi im budowanie swojego kapitału ludzkiego i społecznego.

W przedstawionym artykule ukazaliśmy różnorodne mechanizmy, wpływające na rozwój gospodarczy kraju lub regionu. Chcieliśmy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż miary (zmienne) ekonomiczne muszą być rozpatrywane łącznie, tzn. w ujęciu strukturalnym, a nie analizowane pojedynczo. Gospodarka jest złożonym organizmem i tylko analizy przekrojowe, wielowymiarowe pozwalają na określenie kierunków i tempa zmian w dynamice rozwoju kraju czy regionu.

Literatura:

Budżet województwa mazowieckiego na 2009 rok.

Dziemianowicz W., 2008, *Konkurencyjność gmin w kontekście relacji władze lokalne – inwestorzy zagraniczni*, WUW, Warszawa.

Dziemianowicz W., 2005, *Ranking atrakcyjności inwestycyjnej miast Polski – refleksje po czterech edycjach badań*, Prace i Studia Geograficzne, t. 35, Warszawa.

Kalinowski T. (red.), 2008, *Atrakcyjność inwestycyjna województw i podregionów Polski*, IBnGR, Gdańsk.

Projekt Budżetu Miasta Stołecznego Warszawy na 2009 rok. Uchwała budżetowa na 2009 rok.

Regiony Polski 2009, 2009, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.

Strony internetowe:

www.biznespolska.pl

www.nbp.pl

www.stat.gov.pl

www.zmid.waw.pl

ABSTRACT

The article presents the analysis of main macroeconomic data, which should be taken into account by local authorities in strategic planning. Analyzed are both: economic factors relevant to national policy in terms of their importance for regional development and links between the factors relevant to the country and regions. That makes it possible to determine the macroeconomic data, which should be taken into account by the local authorities wishing to develop their regions.

Due to rapidly changing economic situation, the article indicates only economic factors, which should be essential for strategic planning of regional development. The article shows a variety of mechanisms, which have an influence on economic development of region or country. Particular attention is paid to the fact, that economic indicators should be considered together, i.e. in structural terms rather than analyzed individually.

prof. dr hab. Krzysztof Opolski, kierownik Zakładu Strategii i Polityki Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, kierownik Studiów Podyplomowych na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, m.in. *Marketing terytorialny – promocja rozwoju regionów i miast, Audyt strategiczny w instytucjach publicznych i prywatnych, Zarządzanie ryzykiem i kontrola zarządcza w sektorze publicznym*. Szef doradców Prezesa Narodowego Banku Polskiego, członek Rady Nadzorczej AXA Towarzystwo Ubezpieczeń, specjalista w zakresie zarządzania strategicznego z uwzględnieniem sektora finansowego, autor i współautor licznych publikacji w zakresie zarządzania jakością i audytu strategicznego.

Marcin Dwórzniak, doktorant w Zakładzie Strategii i Polityki Gospodarczej Wydziału Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego, ekspert CASE-Doradcy Sp. z o.o. w obszarze doradztwa gospodarczego, systemu edukacji oraz analiz finansowych, ekspert w obszarze ekonomii portalu samorządowego Regioportal, w ramach doktoratu prowadzi prace badawcze w obszarze sygnalingu na rynku pracy (na przykładzie działalności dodatkowej studentów).