

---

---

# **INSTRUMENTY WSPIERANIA LOKALNYCH INICJATYW GOSPODARCZYCH POZOSTAJĄCE W DYSPOZYCJI JST**

## **1.1. Wprowadzenie – aspekty decentralizacji państwa a lokalna polityka wspierania przedsiębiorczości**

Niniejsza część pracy poświęcona zostanie prezentacji instrumentów wspierania przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji jednostek samorządu terytorialnego (JST) szczebla gminnego. Diagnoza ma na celu inwentaryzację oraz uporządkowanie form wsparcia przedsiębiorczości dostępnych dla JST. Zdefiniowane w ten sposób zadanie jest ważne, gdyż stanowi niezbędny punkt wyjścia do analizy skuteczności działań na rzecz stymulowania inicjatyw gospodarczych, która będzie przedmiotem kolejnego rozdziału.

Inicjując rozważania we wskazanym wyżej obszarze, należy zaznaczyć, że specyfika dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego form wsparcia warunkowana jest charakterystyką podziału terytorialnego kraju oraz obowiązującym na jego terytorium systemem finansów samorządowych. Oba elementy konstytuują warunki wsparcia przedsiębiorczości. Całkowicie odmiennie przedstawiają się one w jednostkach samorządu terytorialnego państw, w których samorząd terytorialny działa, opierając się na modelu dualistycznym (np. Polska), a zupełnie inaczej w krajach, w któ-

rych samorząd terytorialny funkcjonuje, opierając się na modelu unitarnym (np. Dania, Finlandia, Francja) [Sztando, 1998, s. 12–30]. Możliwości kształtowania rozwiązań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości zależą bowiem od stopnia decentralizacji państwa (administracyjnej, finansowej jak i politycznej), będącej wykładnikiem kompetencji w sferze kreowania oraz gromadzenia dochodów własnych, a także wytyczania kierunków alokowania wydatków publicznych [Swianiewicz, 2002, s. 49–67]. Tym samym decentralizacja jest wyznacznikiem skali możliwości, jakimi dysponuje samorząd terytorialny w procesie stymulowania lokalnej gospodarki.

Decentralizacja w zakresie finansów publicznych (fiskalna) odwołuje się m.in. do zakresu władztwa podatkowego JST, z kolei decentralizacja administracyjna łączy się z władztwem, jakim dysponuje administracja samorządowa (wyrażanym m.in. za pośrednictwem decyzji administracyjnych dotyczących ustanawiania preferencji fiskalnych), natomiast decentralizacja polityczna wiąże się ze strukturą ustrojową, a jej wykładnikiem jest m.in. stopień partycypacji samorządu w procesie wdrażania polityki rozwojowej na szczeblu lokalnym [Ebel, Yilmaz, 2002]. Nawiązując do ostatniego z powołanych aspektów decentralizacji, związanego z kreowaniem polityki rozwojowej przez władze lokalne, należy powołać się na stanowisko A. Klasika oraz F. Kuźnika [1998], którzy wskazują na pięć wymiarów tego rozwoju (tab. 1.1).

**Tabela 1.1.** Wymiary rozwoju lokalnego i regionalnego

| Wymiary rozwoju     | Dziedziny rozwoju   |
|---------------------|---|
| Społeczno-kulturowy | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ludność, wykształcenie, kwalifikacje zawodowe, integracja społeczności lokalnych, warunki życia, instytucje i usługi społeczne</li> </ul>  |
| Środowiskowy        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Komponenty i zasoby środowiska przyrodniczego, stan zanieczyszczenia i zniszczenia środowiska, infrastruktura ekologiczna, świadomość ekologiczna</li> </ul>   |
| Infratechniczny     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Infrastruktura techniczna o zasięgu lokalnym i ponadregionalnym, organizacja sektorów infrastruktury, luka infrastrukturalna, rezerwy infrastrukturalne, inwestycje infrastrukturalne</li> </ul>   |
| Gospodarczy         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zasoby gospodarcze, działalność gospodarcza według sektorów i branż, funkcje gospodarcze, rynki lokalne i regionalne, baza ekonomiczna miast i regionów, korzyści zewnętrzne, koszty społeczne, dobra wspólne, konkurencyjność miast i regionów</li> </ul> |
| Przestrzenny        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zagospodarowanie przestrzenne, układy funkcjonalno-przestrzenne, dostępność przestrzenna, kompozycja i ład przestrzenny, wartość przestrzeni</li> </ul>  |

Źródło: [Klasik, Kuźnik, 1998, s. 396].

Wśród przedstawionych aspektów rozwoju lokalnego szczególnie ważną rolę odgrywa gospodarka lokalna. Gospodarkę tę należy rozumieć jako „działania umożliwiające

rozwój danej jednostki, a więc te wszystkie aktywności w sferze społecznej i gospodarczej, które wykorzystują lokalne czynniki rozwoju i uwzględniają jego ograniczenia” [Parysek, 1997, s. 10]. Przedstawiony punkt widzenia jest ważny, ponieważ gospodarka lokalna i jej rozwój stanowią proces, w którym władze lokalne (postrzegane w kategoriach podsystemu regulacyjnego), wykorzystując zasoby własne, w tym także zasoby ludzkie oraz partnerów i kapitał zewnętrzny, stymulują rozwój gospodarczy danej jednostki terytorialnej (gminy, powiatu) [Parysek, 1997, s. 10 i nast.]. Prezentowane zagadnienie prowadzi bezpośrednio do kompleksowej analizy problematyki stymulowania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny, a zatem analizy dedykowane wskazanym aspektom polityki rozwojowej znajdują rozwinięcie w dalszej części tego rozdziału, jak również w kolejnych podrozdziałach i rozdziałach niniejszego opracowania.

Analiza wszystkich powołanych wyżej płaszczyzn decentralizacji pozwala zauważyć, że współtworzą one możliwości, jakimi dysponują JST w procesach stymulowania przedsiębiorczości. Nasuwa się więc wniosek, zgodnie z którym im wyższy jest poziom decentralizacji, tym większe są możliwości inicjowania przez samorząd terytorialny działań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości. Problem tkwi jednak w tym, że nie zawsze wysokiemu poziomowi decentralizacji administracyjnej czy politycznej towarzyszy również wysoki poziom decentralizacji finansowej (i odwrotnie). Idealnym tego przykładem są kraje skandynawskie, które odznaczając się jednymi z najwyższych wskaźników decentralizacji fiskalnej, jednocześnie cechują się realnie dużym poziomem zróżnicowania według kryterium decentralizacji administracyjnej. Dania i Szwecja są państwami o dużym poziomie decentralizacji administracyjnej, podczas gdy zaliczana do tej samej grupy państw Finlandia cechuje się mocno ograniczonymi uprawnieniami decyzyjnymi władz lokalnych [Flejterski, Zioło, 2008, s. 76–94].

Poczynione spostrzeżenia uwytatniają jeden z ważniejszych problemów, przed którymi stoją JST w Polsce, a mianowicie nieadekwatność zakresu zadań (tj. decentralizacji administracyjnej) w stosunku do źródeł finansowania mających zapewnić ich realizację (tj. decentralizacji fiskalnej). Pozostaje jednak otwarte pytanie, czy i na ile decentralizacja administracyjna i polityczna JST pozostają w słabszym związku z możliwościami wspierania przedsiębiorczości aniżeli decentralizacja fiskalna? To zagadnienie powróci w rozdziale następnym przy okazji prezentowania skuteczności różnych form wspierania przedsiębiorczości.

Nawiązując do wskazanych wyżej aspektów decentralizacji terytorialnej państwa, należy zauważyć zatem, że zakres dostępnych samorządom instrumentów wsparcia przedsiębiorczości warunkowany jest obowiązującym w danym kraju systemem finansów samorządowych [Flejterski, Zioło, 2008, s. 76 i nast.]. Krajami Unii Europejskiej, które dysponują jednymi z największych udziałów dochodów własnych z podatków lokalnych w strukturze łącznych dochodów budżetowych, a tym samym teoretycznie największym potencjałem lokalnego wsparcia przedsiębiorczości instrumentami fiskalnymi, są Austria (65%), Dania (50%) i Szwecja (41%). Z kolei krajami o najniższym potencjale wsparcia, mierzonym z zastosowaniem kryterium wydajności dochodowej podatków lokalnych, są Holandia (2%), Anglia (29%) i Francja (35%). Analogicznie możliwości

wsparcia kształtują się w odniesieniu do opłat lokalnych. Ich udział w przekroju poszczególnych państw europejskich jest równie zróżnicowany jak w przypadku podatków lokalnych. Największy udział w budżetach samorządowych wpływów z tego tytułu odnotowują ponownie Austria (25%), Dania (23%) oraz Szwecja (20%). Najmniejszy Holandia (5%), Francja (9%) i Anglia (13%) [Kosek-Wojnar, Surówka, 2007, s. 90].

Przedstawiona klasyfikacja, pomimo iż bazuje jedynie na wybranych składnikach dochodów budżetowych, jednoznacznie dowodzi zróżnicowania modeli finansowania zadań samorządowych. Jednocześnie kraje o wyższym udziale dochodów własnych w strukturze dochodów JST ogółem to kraje o większym potencjale wsparcia fiskalnego przedsiębiorczości. Im większy jest bowiem potencjał w zakresie kreowania polityki dochodowej w obszarze dochodów własnych przez samorzady szczebla lokalnego, tym teoretycznie większa zdolność do tworzenia rozwiązań fiskalnych na rzecz wsparcia przedsiębiorczości (nie tylko od strony dochodowej, ale w szczególności od strony wydatkowej – zadaniowej). Jednak, pomimo wskazanej współzależności, potencjał w zakresie kreowania lokalnej polityki finansowej i działania wspierające przedsiębiorczość nie zawsze się ze sobą łączą.

Co więcej, nie zawsze samorzady o wysokim potencjale wsparcia to jednocześnie samorzady o najwyższym poziomie przedsiębiorczości [Skica, Bem, Daszyńska-Żygadło, 2013, s. 1–24]. Powodów takiej sytuacji jest co najmniej kilka. Doświadczenie dowodzi, że część samorządów rozmyślnie nie decyduje się na stosowanie finansowych instrumentów wsparcia, takich jak stymulatory fiskalne, a część z nich stosuje je nieumiejętnie [Skica, Bem, 2014, s. 79–93]. Taki wniosek płynie z obserwowanych skutków finansowych decyzji władz samorządowych o wprowadzeniu niewielkich preferencji fiskalnych. Rodzą one niekorzystne skutki: decyzja o zastosowaniu niewielkich stymulatorów fiskalnych zmniejsza bowiem wpływy z podatków i opłat lokalnych, a jednocześnie niewielkie preferencje fiskalne nie przełożą się na oczekiwany wzrost inicjatyw gospodarczych<sup>1</sup>.

Na tle nakreślonych uwag dotyczących warunków skuteczności form wsparcia przedsiębiorczości, bazujących na stronie dochodowej budżetu JST, należy też zaznaczyć, że analogicznie prezentuje się specyfika stosowania wydatkowych form wsparcia inicjatyw gospodarczych. Budżet samorządowy dzieli wydatki według kryterium ekonomicznego na bieżące oraz majątkowe. Mimo że z punktu widzenia wspierania przedsiębiorczości zdecydowanie większe znaczenie odgrywa druga z podanych kategorii wydatkowych [Maciejuk, 2004, s. 403–414; Makiela, 2008, s. 403–415], to w budżecie dominacją zaznaczają się wydatki bieżące. Zważywszy na realnie ograniczone możliwości stymulacji przedsiębiorczości za pośrednictwem wydatków budżetowych (jak wcześniej wskazano, decentralizacja fiskalna nie odpowiada wydatkom ponoszonym w związku z realizacją zadań publicznych), kluczowy staje się odpowiedni dobór działań stymulacyjnych, a jednocześnie poprawne ich ukierunkowanie [Skica, Bem, 2014, s. 79 i nast.]. Najgorszym z możliwych scenariuszy jest sytuacja, kiedy obok ograniczonej puli środków występuje ich niewłaściwe wykorzystanie. Stąd też podejmowane przez JST

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat piszą: [Dziemianowicz i in., 2000, s. 1–154].

działania uwzględniające aktywność inwestycyjną powinny być planowane z uwzględnieniem realnych potrzeb obecnych oraz potencjalnych przedsiębiorców i służących ich zaspokajaniu instrumentów. Nie wskazane jest więc hołdowanie założeniu, że jakakolwiek stymulacja jest lepsza niż jej brak [Roman, 2002, s. 39]. Źle dobrany instrument wsparcia nie wywoła pożądanego efektu stymulacyjnego, a przy tym obciąży budżet. Obciążenie to należy rozszerzyć na kilka płaszczyzn. Po pierwsze, rosnącemu poziomowi wydatków inwestycyjnych towarzyszy wzrost kosztów ich utrzymania (tj. wydatków bieżących) w przyszłości. Po drugie, wydatkom bieżącym nie towarzyszą wpływy budżetowe, które miał zapewnić strumień uruchomionych wydatków inwestycyjnych. Po trzecie, zobowiązania zaciągnięte w związku z realizacją inwestycji, która nie przyczyniła się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczą możliwości zaciągania nowych zobowiązań służących realizacji inwestycji realnie pożądaných przez podmioty gospodarcze.

Dopełnieniem dotychczasowych rozważań na temat wspierania przedsiębiorczości jest problem pomiaru skuteczności działań stymulacyjnych. Wydawać by się mogło, że im skromniejsze środki i możliwości, jakimi dysponują samorzady w działaniach na rzecz wspierania przedsiębiorczości, tym skrupulatniej mierzą one efekty zainicjowanych działań. Rzeczywistość wygląda jednak inaczej<sup>2</sup>. Samorzady często albo nie mierzą efektów zainicjowanych przez siebie działań stymulacyjnych, albo robią to niewłaściwie. Niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z pierwszą, czy z drugą sytuacją, podejście takie skutkuje nieracjonalną polityką finansową. Brak informacji o efektach stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest równoznaczny z brakiem informacji na temat zasadności ich dalszego stosowania.

Obok braku pomiaru lub niewłaściwego pomiaru rezultatów działań stymulacyjnych występuje jeszcze problem komplementarności efektów stosowania poszczególnych form wsparcia. Działania stymulacyjne są skuteczne tylko wtedy, gdy tworzą spójną całość dedykowaną danej jednostce, dostosowaną do jej indywidualnych potrzeb, warunków otoczenia oraz okresu, w jakim będą one zastosowane [Skica, 2009, s. 149]. Odpowiednio dobrane instrumentarium wsparcia może zatem skutecznie wzmocnić politykę finansową władz samorządowych. Jeżeli instrumentarium zostanie jednak dobrane i zastosowane punktowo, a przy tym jego stosowanie pozbawione będzie ciągłości w czasie, jedynym efektem, jaki ono wywoła, będzie obniżona wydajność polityki finansowej JST.

Oznacza to, że o skuteczności działań stymulacyjnych nie decyduje tylko i wyłącznie zastosowanie przez samorząd instrumentów wsparcia, lecz także ich umiejętny dobór i zestrojenie ze sobą, a nader wszystko pomiar efektów ich wdrożenia, umożliwiający zbadanie skutków zastosowania poszczególnych form wsparcia i ocenę celowości kontynuacji ich stosowania.

---

<sup>2</sup> Za poprawnością takiego stwierdzenia przemawiają m.in. wyniki badań autorstwa: [Gołębiowski, Korołowska, 2013, s. 1–81].

## 1.2. Regulacje warunkujące prowadzenie polityki wspierania przedsiębiorczości przez JST

Aktem prawnym statuującym możliwość stosowania przez JST szczebla gminnego instrumentów służących wsparciu przedsiębiorczości, a jednocześnie wprowadzającym legitymację prawną do podejmowania takich działań jest ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2013 r., poz. 594). Powołany akt nadał gminie status samodzielnego podmiotu, wyposażając ją we własne dochody i majątek. Jednocześnie ustawa ta uczyniła gminy odpowiedzialnymi za kształtowanie polityki rozwoju lokalnego, przez co należy także rozumieć tworzenie warunków do zakładania i prowadzenia działalności gospodarczej. Należy podkreślić, że ustawa o samorządzie gminnym jest ustawą ustrojową, wobec czego wymienia ona zadania własne, których wyłączną realizację przypisuje się jednostkom samorządu terytorialnego szczebla gminnego. Z uwagi na to że zadaniom publicznym odpowiadają wydatki służące ich realizacji, ustawę o samorządzie gminnym należy rozpatrywać w kategoriach aktu odwołującego się do katalogowania tzw. wydatkowych form wsparcia przedsiębiorczości. Należy zaznaczyć, że powołana ustawa nie wymienia enumeratywnie wszystkich zadań, których realizację przypisuje się gminom: katalog zadań wykonywanych przez gminy unormowany został szeregiem aktów prawnych i nie zawiera się w jednym dokumencie ustawowym. Ustawa jednak skupia w swej treści zadania utożsamiane (z uwagi na swój charakter) z najniższym poziomem podziału terytorialnego kraju, łącząc je w ten sposób z możliwościami oddziaływania za ich pośrednictwem na stymulowanie potencjału lokalnej gospodarki.

Będąc źródłem unormowań dotyczących warunków oraz możliwości wspierania przedsiębiorczości przez organy samorządowe, ustawa o samorządzie gminnym wprowadza także regulacje służące za podstawę do tworzenia w tym zakresie unormowań szczegółowych. Przyjmując za punkt wyjścia zawarte w tej ustawie regulacje, ustawodawca formułuje przepisy obligujące jednostki najniższego szczebla do podejmowania działań bezpośrednio lub pośrednio wspierających proces tworzenia i rozwoju przedsiębiorczości. Przykładem takiego aktu prawnego jest ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2015 r., poz. 584). Zgodnie z jej treścią organy administracji publicznej (a zatem również administracji samorządowej) wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania oraz wykonywania działalności gospodarczej. Innymi regulacjami łączącymi funkcjonowanie samorządu gminnego z tworzeniem rozwiązań na rzecz rozwoju przedsiębiorczości są: ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 849) oraz ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404 ze zm.). Pierwsza z nich stanowi podstawę do podejmowania uchwał organów JST w sprawie ulg i zwolnień



w podatkach lokalnych, a druga reguluje zasady udzielania przez organy JST pomocy *de minimis* przedsiębiorcom. Zaprezentowane akty prawne stanowią jedynie ilustrację płaszczyzn regulacyjnych łączących aktywność samorządu gminnego z działaniami na rzecz wspierania przedsiębiorczości, a wykazane wyliczenie nie ma charakteru wyczerpującego.

Mimo że powołana ustawa normuje pozycję ustrojową gmin w strukturze podziału terytorialnego kraju, to najważniejszym aktem prawnym, który z perspektywy krajowego porządku prawnego statuuje warunki, w jakich odbywać się może wspieranie przedsiębiorczości na poziomie samorządu terytorialnego, jest Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483). Ustawa zasadnicza nadała jednostkom samorządu terytorialnego m.in.: osobowość prawną (prawo własności i inne prawa majątkowe), prawo sądowej ochrony ich niezależności, a także uprawnienie do ustalania wysokości podatków i opłat lokalnych (w zakresie wskazanym odrębną ustawą). Ustawa zasadnicza przypisuje także jednostkom samorządowym samodzielność dochodową, statuując w ten sposób ich autonomię finansową. Powołana autonomia znajduje wyraz w kompetencji do tworzenia i uchwalania budżetu oraz kształtowania za jego pośrednictwem lokalnej gospodarki finansowej. Uregulowania dotyczące strony dochodowej współtworzą możliwości projektowania i realizacji polityki wydatkowej jednostek samorządu terytorialnego związanej z wykonawstwem zadań publicznych, umożliwiając z kolei kreowanie polityki rozwoju lokalnego zgodnej z dokumentami strategicznymi JST.

O ile ustawa o samorządzie gminnym koncentruje uwagę na zadaniach przypisanych samorządom, łącząc je z budżetem, o tyle otwarte pozostaje zagadnienie źródeł finansowania służących ich realizacji (tj. struktura dochodowa budżetu gminnego). Odpowiedzią na to zagadnienie jest ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2015 r., poz. 513), która łączy zadania gmin ze źródłami finansowania ich realizacji. Ustawa ta wskazuje (nawiązując do art. 167 Konstytucji RP) katalog źródeł dochodów przypisanych gminom, dzieląc je na dochody własne oraz pozostałe źródła finansowania (tj. subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa), a jednocześnie wskazując na fakultatywne źródła dochodów JST. Powołana ustawa klasyfikuje tym samym źródła dochodów samorządów gminnych na dwóch płaszczyznach. Pierwszą z nich jest podział na dochody własne i pozostałe źródła dochodów (których wartość nie jest zależna od aktywności samej JST). Natomiast drugą płaszczyznę tworzy podział na dochody, które mogą zostać wykorzystane do stymulacyjnego oddziaływania na gospodarkę lokalną (np. podatki i opłaty lokalne), oraz dochody nieklasyfikujące się do tego rodzaju form wsparcia, a pozostające w strukturze wpływów budżetowych JST (np. subwencje ogólne z budżetu centralnego).

Aktem prawnym nawiązującym do tematyki dochodów oraz wydatków w samorządzie terytorialnym, a przez to łączącym się z kreowaniem możliwości wspierania inicjatyw gospodarczych na poziomie lokalnym jest ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.). Wprowadza ona definicję

środków publicznych, wskazuje na reguły gospodarki tymi środkami oraz konstytuuje zasady ogólne finansów publicznych, w obrębie których kształtowana jest gospodarka finansowa JST. Ustawa ta ustanawia więc ramy prawne i ekonomiczne, na podstawie których kreowana może być aktywność związana z realizacją zadań na rzecz wsparcia przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny. To ustawa o finansach publicznych normuje dopuszczalny poziom zadłużenia jednostek samorządowych (wskazując na algorytm wyliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia – IWZ), zwraca uwagę na konieczność oparcia gospodarki finansowej na zasadach budżetowych (podnosząc konieczność zapewnienia równowagi bieżącej budżetu samorządowego), a także wytycza zasady konstrukcji budżetu JST, wiążąc go z wieloletnią prognozą finansową (WPF). Cechą charakterystyczną wskazanych rozwiązań ustawowych jest długofalowość ich oddziaływania, służąca stabilizacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Ta ostatnia jest warunkiem tego, aby działania prorozwojowe w samorządzie odznaczały się ciągłością stosowania i przewidywalnością efektów ich wdrożenia, gwarantując w ten sposób skuteczność.

Analiza postanowień ustawy o finansach publicznych zwraca uwagę na szereg zasad, których przestrzeganie jest konieczne do stworzenia skutecznych i poprawnych w swych założeniach instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Pierwszą z reguł jest kompensacja – koszty instrumentów wsparcia muszą być bilansowane skalą korzyści odnoszonych z ich zastosowania. Drugą jest stabilność w czasie – działania powinny być zaprojektowane w sposób odpowiadający specyfice gospodarki finansowej JST, warunkowanej horyzontem czasowym instrumentów, takich jak wieloletnia prognoza finansowa (WPF) i indywidualny wskaźnik zadłużenia (IWZ), czy też wciąż jeszcze fakultatywnym dla JST budżetem zadaniowym. Trzecią regułą jest komplementarność zastosowanych form wsparcia – poszczególne instrumenty powinny nawiązywać do siebie, zapewniając wzajemną synergię, rozszerzając tym samym potencjalne spektrum oddziaływania na warunki podejmowania i prowadzenia na danym terenie działalności gospodarczej.

Zaprezentowane akty prawne nie wyczerpują katalogu regulacji kształtujących ramy prawnoekonomiczne organizowania oraz wprowadzania przez samorządy lokalne rozwiązań służących wspieraniu przedsiębiorczości. Niemniej są to regulacje zdecydowanie najważniejsze, stanowiące podstawę tworzenia bardziej szczegółowych rozwiązań (rangi ustawowej jak i rozporządzeń), normujących dostępne gminom instrumenty wspierania przedsiębiorczości oraz kształtujących zasady ich wprowadzania w życie. Tym samym pomimo mnogości unormowań wyznaczających ramy polityki wsparcia przedsiębiorczości przez JST, umocowanie samorządów do inicjowania działań stymulacyjnych odwołuje się do regulacji zawartych w wymienionych aktach prawnych jako podstawowych źródłach norm dotyczących wspierania inicjatyw gospodarczych przez jednostki samorządu terytorialnego.



## 1.3. Klasyfikacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny

Samorząd terytorialny szczebla gminnego ze względu na to, że odznacza się największym wśród jednostek podziału terytorialnego kraju stopniem samodzielności finansowej, dysponuje najszerszym dostępnym JST instrumentarium wsparcia przedsiębiorczości. Oznacza to, że na tle pozostałych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce (tj. powiatów oraz województw) skala możliwości oddolnego oddziaływania na tworzenie warunków do rozwoju przedsiębiorczości w przypadku gmin jest zdecydowanie największa<sup>3</sup>. Fakt ten uzasadnia prowadzenie analiz dotyczących identyfikowania i katalogowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości dostępnych JST z perspektywy działalności samorządu gminnego.

Prezentacja instrumentów wspierania przedsiębiorczości dostępnych samorządom zostanie dokonana z zachowaniem chronologii opracowań dedykowanych badanej problematyce. Przyjęte rozwiązanie niesie ze sobą dwie korzyści. Po pierwsze, umożliwi zachowanie w analizie kolejności publikacyjnej rezultatów prac badawczych oraz stanowisk wyrażanych przez ich autorów. Po drugie, przyjęta systematyka pozwoli ustalić kierunki ewoluowania nie tylko badań nad wspieraniem przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, lecz także częstotliwości przywoływania przez autorów poszczególnych form wsparcia. Wykorzystując w ten sposób poczynione ustalenia badawcze, częstotliwość odwoływania się do danego instrumentu posłuży za swego rodzaju wykładnik uznawalności jego skuteczności.

Zagadnienie instrumentów wspierania przedsiębiorczości zostało poddane kompleksowej analizie w klasycznej już pracy autorstwa E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmura [1998, s. 1–168]. Autorzy w pierwszej kolejności wskazują na płaszczyzny działalności władz lokalnych, w których upatrywać należy działań stymulacyjnych, a następnie dokonują prezentacji instrumentów wsparcia przedsiębiorczości właściwych dla każdej z nich. Wśród płaszczyzn, na których może być realizowany proces wspierania przedsiębiorczości na poziomie lokalnym, autorzy wymieniają:

- politykę władz i strategie gminne dedykowane rozwojowi przedsiębiorczości,
- finanse lokalne,
- aktywność inwestycyjną gminy,
- gospodarkę mieniem komunalnym,
- działalność gospodarczą prowadzoną przez JST,
- stymulowanie rozwoju lokalnego rynku pracy,
- promocję gminy w działaniach na rzecz lokalnego rozwoju gospodarczego,
- tworzenie klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości,
- wykorzystanie specyficznych form wspomaganie rozwoju przedsiębiorczości.

<sup>3</sup> Pogląd ten wyrażają m.in.: [Bania, Dahlke, 2014, s. 69–85; Dropek, 2014, s. 36–54; Banasiak, 2013, s. 9–23].

Do pierwszej z płaszczyzn autorzy zaliczają instrumenty opierające się na tworzeniu kompleksowych rozwiązań na rzecz stymulowania przedsiębiorczości, obejmujących m.in. strategię rozwoju społeczno-ekonomicznego gminy, strategię i programy rozwoju przedsiębiorczości, politykę gminną wobec inwestorów (wewnętrznych oraz zewnętrznych).

Druga z wymienionych płaszczyzn odwołuje się do finansowych instrumentów wsparcia i akcentuje rolę konstrukcji budżetu w procesie stymulowania przedsiębiorczości. Autorzy wśród tych instrumentów umieszczają strukturę dochodową i wydatkową budżetu, a także alternatywne metody jego konstrukcji, takie jak budżet efektów czy budżet zadaniowy. Wśród finansowych form wsparcia wymieniane są również podatki i opłaty lokalne (i związane z nimi preferencje), dochody z majątku gminy, ceny za usługi komunalne, a także polityka gminy w zakresie wydatkowania środków budżetowych uwzględniająca strukturę i charakter realizowanych wydatków.

Kolejna z płaszczyzn wiąże się znów z aspektem finansowym i obejmuje inwestycje gminne tzw. czynowe (w podziale na pojedyncze inwestycje oraz programy i strategię inwestycyjne) wraz z kryteriami doboru instrumentów finansowych służących ich realizacji, tworzeniem warunków do inwestowania wewnątrz gminy oraz lokalizacji inwestycji z zewnątrz (import inwestycji). Akcentuje rolę organizacji urzędu gminy i właściwej obsługi inwestorów w procesie stymulowania przedsiębiorczości.

W obszarze gospodarki mieniem gminnym autorzy wskazują na takie instrumenty, jak kształtowanie zasad polityki w obszarze wykorzystania mienia (oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste, oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, nabywanie nieruchomości oraz ich podział, dzierżawa, najem i użyczenie nieruchomości komunalnych), opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego, a także ustalanie zasad zbywania, zamiany i obciążania mienia gminy.

W opinii E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmury działalność gospodarcza gminy w zakresie dozwolonym przez ustawę może także stanowić instrument wsparcia przedsiębiorczości, w szczególności z uwagi na związany z nią wybór formy organizacyjnoprawnej jej realizacji, uwzględniający możliwość outsourcingu usług komunalnych, tworzenie zasad polityki dostarczania i kontraktowania usług na rynek lokalny, prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych oraz przekształcenie samorządowych jednostek organizacyjnych.

Gmina może kształtować warunki rozwoju przedsiębiorczości także przez oddziaływanie na lokalny rynek pracy. Podstawą jest tutaj diagnoza rynku pracy, a następnie – w odpowiedzi na poczynione ustalenia diagnostyczne – dobór form wsparcia obejmujących m.in. organizację kursów oraz szkoleń dedykowanych potrzebom lokalnych przedsiębiorców, a także szkoleń przygotowujących do prowadzenia działalności i przekwalifikowujących (z uwagi na czynniki strukturalne). Pokrewną formą wsparcia przedsiębiorczości jest także organizacja usług doradczych i konsultacji, wsparcie mentorskie (w tym poradnictwo zawodowe) oraz współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi w działaniach ukierunkowanych na lokalny rynek pracy.

Wśród instrumentów wsparcia przedsiębiorczości autorzy umieszczają także działalność promocyjną gminy, a w jej ramach wskazują na promocję zarówno w kraju, jak i poza jego granicami. Instrumentami działań promocyjnych są wydarzenia regularne (targi, wystawy, sympozja itp.), akty promocyjne (ulotki, broszury, foldery itp.), promocja realizowana przez dynamikę zdarzeń (koncentracja wydarzeń), promocja wspólna (w grupie gmin, regionie, z udziałem przedsiębiorców lokalnych), a finalnie również kompleksowy program rozwoju przedsiębiorczości lokalnej.

Kolejna forma wsparcia to tworzenie klimatu przedsiębiorczości w gminie. W ramach niej mieszczą się: kreowanie pozytywnego stosunku władz do przedsiębiorców, angażowanie przedsiębiorców w roli partnerów władz samorządowych w procesach planowania i realizacji działań rozwojowych na poziomie lokalnym, outsourcing usług komunalnych, budowanie korzystnego klimatu wokół zamówień publicznych, wprowadzenie zasad rynkowych w sferze dostarczania usług komunalnych, a także programowanie rozwoju lokalnego w oparciu o programy i strategie. W grupie tych instrumentów autorzy umieszczają także obsługę inwestorów, politykę społeczną abstrahującą od „rozdawnictwa” pieniędzy i promującą przedsiębiorczość, wspieranie innowacji, estetykę otoczenia oraz jakość infrastruktury technicznej.

Ostatnia z płaszczyzn wsparcia przedsiębiorczości zawiera tzw. specyficzne formy działań stymulacyjnych. Należą do nich koordynacja działań instytucji i organizacji ważnych dla rozwoju przedsiębiorczości, współpraca z organizacjami niekomercyjnymi wspierającymi przedsiębiorczość (w tym organizacjami pozarządowymi), lokalizacja na terenie gminy zagranicznych instytucji i funduszy pomocowych, wspieranie rozwoju przez programy edukacyjne oraz naukowe (w tym politykę edukacyjną i system kształcenia zawodowego, wsparcie placówek naukowych oraz placówek badawczo-rozwojowych), tworzenie baz i programów gromadzenia oraz rozpowszechniania informacji potrzebnych przedsiębiorcom (np. rejestru lokalnych produktów), a finalnie powoływanie lokalnych instytucji wsparcia biznesu (tj. inkubatorów przedsiębiorczości, funduszy poręczeń i gwarancji, parków przemysłowych, stref przedsiębiorczości itp.) [Bończak-Kucharczyk i in., 1998, s. 5 i nast.].

Następną klasyfikację form wsparcia przedsiębiorczości dostępną jednostkom samorządu terytorialnego wprowadzają W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak [2000]. Dokonują oni podziału form wsparcia przedsiębiorczości na dwóch płaszczyznach.

Pierwsza (tzw. klasyfikacja ekonomiczna) odnosi się do podziału instrumentów na dochodowe oraz wydatkowe. Do dochodowych form wsparcia autorzy zaliczają preferencje w podatkach lokalnych (m.in. ulgi, zwolnienia i obniżki stawek maksymalnych), ze szczególnym uwzględnieniem podatku od nieruchomości oraz podatku od środków transportowych.

Z kolei do instrumentów wydatkowych klasyfikują przede wszystkim wydatki inwestycyjne (w tym inwestycje infrastrukturalne) wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania (kredyt, pożyczka, emisja obligacji komunalnych), a także wsparcie finansowe dla instytucji stymulujących rozwój gospodarczy (agencji rozwoju, inkubatorów przed-

siębiorczości, centrów wspierania biznesu oraz funduszy poręczeniowo-kredytowych). Wsparcie finansowe dla instytucji otoczenia biznesu (IOB) przyjmuje formę dofinansowania przedsięwzięć realizowanych z wymienionymi podmiotami, dofinansowania (współfinansowania) przedsięwzięć wykonywanych przez innych lokalnych przedsiębiorców, dotowania organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości, w których udziały ma gmina, a także dotowania innych organizacji wspierających rozwój przedsiębiorczości oraz udzielania gwarancji i poręczeń. W grupie wydatkowych form wsparcia autorzy klasyfikują również instrumenty informacyjno-promocyjne (w tym strategie promocyjne), a ponadto zaliczają do nich również współpracę władz lokalnych ze środowiskiem zewnętrznym (uwzględniającą politykę zakupową w obszarze usług nabywanych przez gminę, prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych, organizację szkoleń podnoszących kompetencje zasobów czynnika pracy, szkoleń ukierunkowanych na zakładanie i prowadzenie działalności gospodarczej, świadczenie usług doradczych związanych z działalnością gospodarczą, tworzenie strategii rozwojowych uwzględniających wsparcie dla przedsiębiorczości oraz lokalnych firm i ich produktów) [Dziemianowicz i in., 2000, s. 7 i nast.].

Druga klasyfikacja tych samych autorów dzieli instrumenty wsparcia przedsiębiorczości, opierając się na kryterium prawnym, na cztery grupy [2000, s. 19 i nast.]:

1) działania mające na celu rozwój infrastruktury technicznej (ułatwiającej inicjowanie, prowadzenie i rozszerzenie działalności gospodarczej);

2) działania promocyjno-organizacyjne (a w ramach nich zapewnienie przedsiębiorcom zainteresowanym podjęciem działalności w gminie dostępu do informacji o warunkach realizacji takiego przedsięwzięcia), ułatwienia w dopełnianiu formalności (w granicach kompetencji organów JST) związanych z rozpoczęciem i/lub rozszerzeniem działalności i promocją przedsiębiorstw na terenie gminy;

3) działania mające na celu tworzenie korzystnych warunków finansowych do podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej (przy czym nie chodzi tutaj o działania skierowane do konkretnych, wybranych przedsiębiorców);

4) działania o charakterze pomocy publicznej (obejmujące bezpośrednie lub pośrednie przysporzenie określonym przedsiębiorcom korzyści finansowych, które uprzywilejowują ich w stosunku do konkurentów).

Pośrednio do klasyfikacji instrumentów wsparcia przedsiębiorczości nawiązuje również W. Langer [2001], wskazując na czynniki decydujące o atrakcyjności lokalizacyjnej związanej z działalnością gospodarczą oraz towarzyszącą jej aktywnością inwestycyjną. Zaprezentowany przez autora katalog czynników wyznacza jednocześnie zestaw instrumentów wsparcia odpowiadających tworzeniu poszczególnych zachęt do lokalizacji na terenie gminy pożądaných przez nią kategorii rodzajowych działalności. Zdaniem autora do wskazanych czynników należą [Langer, 2001, s. 67–76]:

- stabilność lokalnych regulacji prawnych,
- klarowność polityki i wizji rozwoju,
- jakość infrastruktury technicznej,
- uporządkowane kwestie związane z zagospodarowaniem terenu,

- jakość oraz koszty środków produkcji (tzn. dostęp do materiałów i półproduktów, dostęp do kapitału, technologii i jakość rynku pracy),
- skuteczność transformacji i perspektywy rozwoju gospodarczego,
- jakość obsługi inwestora,
- promocja inwestycyjna.

Analogicznie do omawianej pracy E. Dziemianowicza, M. Mackiewicz, E. Malinowskiej, W. Misiąga i M. Tomalaka, również M. Maciejuk [2004] klasyfikuje instrumenty wsparcia przedsiębiorczości na dochodowe oraz wydatkowe. Do instrumentów dochodowych autor ten zalicza ponownie preferencje fiskalne, w tym ulgi i zwolnienia w podatkach i opłatach lokalnych, ale akcentuje też zaniechanie egzekucji należności podatkowych, odroczenie oraz rozłożenie na raty zobowiązań podatkowych wobec gminy. Do dochodowych form wsparcia autor zalicza również ceny usług komunalnych, czynsze za wynajem lokali komunalnych oraz politykę prywatyzacji mienia gminnego. Natomiast w grupie instrumentów wydatkowych autor klasyfikuje inwestycje gminne (w infrastrukturę techniczną oraz infrastrukturę społeczną), instrumenty promocyjno-informacyjne, tworzenie i prowadzenie instytucji wsparcia biznesu, a także opracowywanie strategii, programów i planów rozwoju gmin [Maciejuk, 2004, s. 403 i nast.].

Nieco inaczej dostępne JST instrumenty wsparcia przedsiębiorczości podzieliła B. Słomińska [2007a, s. 19–33; 2007b, s. 115–125]. Autorka dokonała bowiem podziału dostępnych gminom instrumentów wsparcia według kryterium sposobu ich oddziaływania, uwzględniając podział na instrumenty twarde oraz miękkie. Zgodnie z przyjętą klasyfikacją instrumenty twarde uwzględniają m.in. dostępność uzbrojonych terenów inwestycyjnych, ofertę funduszy pożyczkowych i poręczeniowych, działalność inkubatorów przedsiębiorczości i stref ekonomicznych. Natomiast instrumenty miękkie obejmują m.in. przychyłność władz lokalnych dla przedsiębiorców (tj. politykę władz wobec firm), indywidualne traktowanie inwestorów, dbałość o rozwój instytucji wspierających firmy, czy też kształcenie dostosowanej do potrzeb rynku kadry pracowniczej.

Niezależnie od zaprezentowanej klasyfikacji B. Słomińska [2007a, s. 19 i nast.], za A. Matuszko [1998, s. 12], porządkuje też instrumenty wsparcia przedsiębiorczości z uwzględnieniem kryteriów dotyczących ich wewnętrznej struktury i zakresu stosowania. Wśród tak zgrupowanych form wsparcia znajdują się:

1) plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym, a także gospodarczym (w tym strategię rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie plany oraz programy inwestycyjne);

2) instrumenty reglamentacyjne (obejmujące m.in. zezwolenia i decyzje administracyjne);

3) zarządzanie mieniem gminnym (udostępnianie gruntów i obiektów komunalnych, a także pomnażanie składników mienia);

4) instrumenty bodźcowo-ekonomiczne (a w ramach nich różnicowanie wysokości podatków oraz opłat lokalnych, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi z zakresu użyteczności publicznej);

5) instrumenty instytucjonalne (powoływanie jednostek organizacyjnych realizujących zadania związane z rozwojem gospodarki na poziomie lokalnym);

6) działania bezpośrednie w sferze przedsięwzięć gospodarczych (w tym działania inwestycyjne w obszarze infrastruktury technicznej);

7) instrumenty informacyjne (udostępnianie podmiotom gospodarczym baz danych tworzonych przez samorządy a dotyczących m.in. struktury i chłonności lokalnego rynku);

8) instrumenty polityki społecznej z uwzględnieniem działalności promocyjnej JST.

M. Kochmańska [2007, s. 61–70] prezentuje klasyfikację form wsparcia przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego nawiązującą w swej strukturze do katalogu zaprezentowanego w opracowaniu autorstwa E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst i K. Chmury [1998], dokonując pewnych modyfikacji.

Pierwszą z wymienionych przez autorkę grup dostępnych JST instrumentów wspierania przedsiębiorczości stanowią instrumenty finansowe bazujące na budżecie, w szczególności na jego stronie dochodowej, uwzględniającej preferencje w obszarze podatków oraz opłat lokalnych.

Drugą grupę tworzą instrumenty inwestycyjne (wydatkowe), zwłaszcza te sprzyjające rozwojowi innowacyjności (np. inwestycje w parki technologiczne), inwestycje w infrastrukturę, ale także inwestycje w ludzi (wykształcenie, umiejętności, postawy), w środowisko przyrodnicze, w środowisko społeczne oraz w struktury organizacyjne. Ponadto wśród instrumentów wsparcia autorka umieszcza aktywność gminy w tworzeniu warunków do inwestowania (zapewnienie inwestorów w gminie o stabilności warunków działania).

Trzecią grupę instrumentów wsparcia tworzą rozwiązania w obszarze gospodarki mieniem obejmujące ustalenie stałych i czytelnych zasad zbywania, nabywania, zmiany i obciążenia mienia gminy, ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a także zasad oddawania gruntów w użytkowanie wieczyste, oddawania nieruchomości w trwałą zarząd, zasad użyczenia mienia i wnoszenia składników mienia do spółek prawa handlowego.

Czwarty obszar instrumentów wsparcia dostępnych gminom wiąże się z działalnością gospodarczą JST i obejmuje aktywizację lokalnych zasobów kapitału i pracy (oraz efektywne nimi zarządzanie), zasobów naturalnych i walorów lokalizacyjnych, kreowanie nowych zasobów lokalnych, zarządzanie infrastrukturą w celu ułatwienia nawiązywania stosunków gospodarczych, a także kreowanie powiązań integracyjnych między uczestnikami procesów gospodarczych.

Piąty z obszarów form wsparcia dostępnych JST odnosi się w opinii M. Kochmańskiej do oddziaływania na lokalny rynek pracy i obejmuje podejmowanie działań mających na celu organizację szkoleń i kursów dostosowujących kwalifikacje zasobów czynnika pracy do potrzeb lokalnego rynku, inicjowanie rozwiązań na rzecz zwiększenia aktywności w zakresie działalności gospodarczej, uzupełniania posiadanych kwalifikacji i przekwalifikowań.



Instrumenty zaliczane do kolejnej, szóstej, grupy obejmują działania o charakterze promocyjnym. Wśród nich autorka umieszcza tworzenie sieci powiązań między władzami lokalnymi, podmiotami gospodarczymi, organizacjami oraz instytucjami działającymi na terenie gminy na rzecz koordynacji działań służących promowaniu gminy, jej walorów i potencjału przedsiębiorczości, a w ten sposób pobudzaniu rozwoju lokalnego.

Ze wskazanymi wyżej instrumentami korespondują rozwiązania ujęte w siódmej grupie narzędzi stymulujących przedsiębiorczość pozostających w dyspozycji gmin, a mianowicie strategie i programy służące rozwojowi przedsiębiorczości. M. Kochmańska [2007, s. 61–70] podkreśla, że inicjatywy stymulacyjne podejmowane przez samorządy powinny zostać wpisane w strategię rozwoju i oddziaływać na lokalną gospodarkę w sposób kompleksowy, a nie punktowy (tzn. nie za pośrednictwem pojedynczych instrumentów wsparcia). Mając na uwadze powyższe, autorka postuluje ujęcie w strategii rozwoju takich rozwiązań służących wspieraniu przedsiębiorczości, jak programy inwestycyjne, programy wspierania inicjatyw gospodarczych, tworzenie instytucji otoczenia biznesu, czy też programy rozwoju lokalnego rynku pracy.

Kolejna grupa działań stymulacyjnych obejmuje tworzenie klimatu przedsiębiorczości wyrażającego się m.in. w sposobie organizacji obsługi w urzędzie gminy podmiotów gospodarczych, w tworzeniu klimatu wokół strategii rozwoju gminy, w angażowaniu podmiotów gospodarczych w konsultacje ważnych dla gminy programów rozwojowych, w obsłudze inwestycyjnej podmiotów gospodarczych, czy też w skali możliwości angażowania się podmiotów prywatnych w dostarczanie usług komunalnych.

Ostatnią, dziewiątą grupą instrumentów stymulowania przedsiębiorczości są tzw. specyficzne formy wsparcia obejmujące współdziałanie z instytucjami otoczenia biznesu w aktywności na rzecz wspierania procesów tworzenia oraz rozwoju na terenie gminy inicjatyw gospodarczych [Kochmańska, 2007, s. 61 i nast.].

Z. Makiela [2008, s. 18 i nast.] stwierdza z kolei, że na przedsiębiorczość mają wpływ zarówno czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne. O ile czynniki zewnętrzne pozostają poza władztwem jednostki samorządowej (a są nimi integracja gospodarki, procesy globalizacyjne, konkurencja w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych), o tyle czynniki wewnętrzne wyrażają się dostępnymi JST instrumentami stymulowania przedsiębiorczości. W przeciwieństwie do innych powołanych wcześniej prac Z. Makiela wskazuje na pojedyncze rozwiązania służące wspieraniu przedsiębiorczości, abstrahując od grupowania ich w kategorii rodzajowe. Lista ta jest podobna do omówionych poprzednio, choć uwagę zwraca uwzględnienie wykorzystania środków pomocowych (krajowych i zagranicznych). Wymienione działania (instrumenty) są ukierunkowane na tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, wsparcie instytucjonalno-organizacyjne podmiotów gospodarczych, a finalnie także na tworzenie ekonomicznych zachęt dla firm obejmujących w głównej mierze działania w obrębie dochodów budżetowych. Wśród podanych przez autora instrumentów wspierania przedsiębiorczości znalazły się m.in.: opracowywanie programów i strategii rozwojowych, działalność w sferze budżetu (dotycząca sposobu jego konstrukcji oraz zawartości, tzn. struktury), wykorzystywanie uprawnień regulacyjnych w sferze podatków oraz w sferze zagospodarowania przestrzennego [Makiela, 2007, s. 18 i nast.].

Klasyczne już dochodowo-wydatkowe kryterium podziału instrumentów wsparcia przedsiębiorczości dostępnych jednostkom samorządu terytorialnego powołuje w swej pracy także M. Kogut-Jaworska [2008]. Omówimy je bardziej szczegółowo z uwagi na wyczerpujący charakter przeprowadzonej klasyfikacji. Grupę instrumentów dochodowych autorka dzieli na dwie podgrupy. Pierwsza to instrumenty polityki budżetowej, druga – instrumenty polityki parabudżetowej.

W grupie instrumentów dochodowych (rys. 1.1) nawiązujących do polityki budżetowej autorka umieszcza:

- instrumenty polityki fiskalnej (odnoszące się do preferencji w podatkach i opłatach lokalnych, takich jak: uchwalanie stawek niższych niż ustawowe, stosowanie zwolnień, wprowadzenie ulg w formie zaniechania poboru, odroczenia, rozłożenia na raty);
- instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia (wpływy ze sprzedaży gruntów, nieruchomości, lokali lub innych składników mienia, wpływy z najmu lub dzierżawy, opłaty z tytułu zarządu lub użytkowania nieruchomości, opłaty adiacenckie, opłaty z tytułu oddania mienia do korzystania).

Z kolei w grupie instrumentów dochodowych nawiązujących do polityki parabudżetowej jednostek samorządu terytorialnego autorka umieszcza<sup>4</sup>:

- instrumenty polityki cenowej (ceny (opłaty) za wodę oraz ścieki, ceny (opłaty) za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę, ceny (opłaty) za bilety komunikacji zbiorowej, ceny (opłaty) za korzystanie z wysypisk śmieci);
- instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska (w tym instrumenty związane z gospodarczym korzystaniem ze środowiska i kary z tytułu jego zanieczyszczenia);
- instrumenty związane z dochodami w zakresie pomocy publicznej.

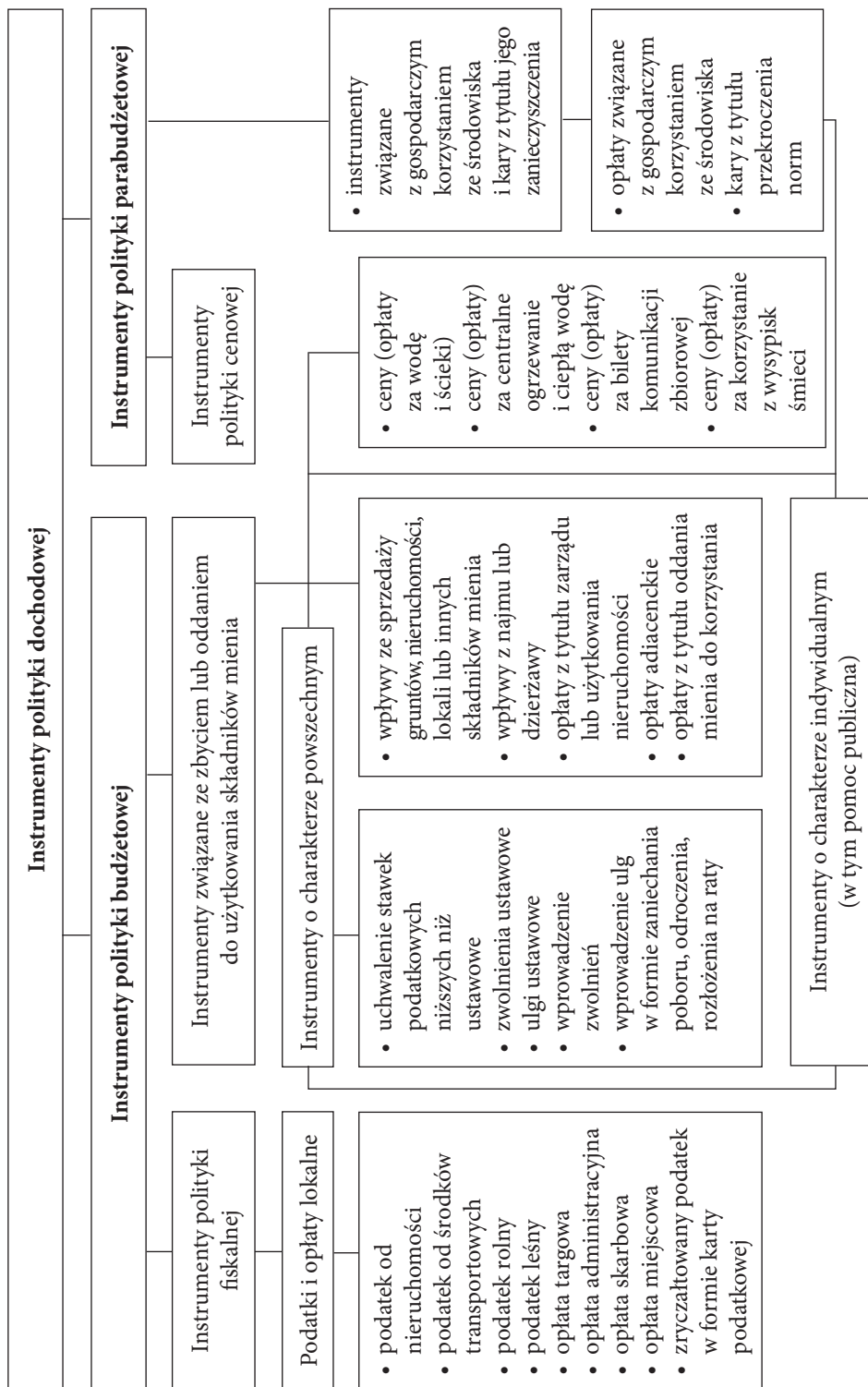
Do instrumentów wydatkowych (rys. 1.2) M. Kogut-Jaworska zalicza następujące kategorie form wsparcia:

- 1) instrumenty (wydatki) w zakresie pomocy publicznej,
- 2) wydatki inwestycyjne na infrastrukturę techniczną,
- 3) wydatki na wsparcie instytucji otoczenia biznesu (IOB).

Do instrumentów z pierwszej kategorii rodzajowej (tj. wsparcia w postaci pomocy publicznej) autorka zalicza udzielane przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku: dotacje, dokapitalizowania, pożyczki, kredyty, poręczenia i gwarancje kredytowe. Do instrumentów infrastrukturalnych zalicza wydatki na: budowę i utrzymanie dróg, budowę i utrzymanie sieci wodociągowych i zaopatrzenie w wodę, budowę i utrzymanie infrastruktury energetycznej, inwestycje w zakresie transportu zbiorowego, inwestycje dotyczące infrastruktury mieszkaniowej, budowę i utrzymanie infrastruktury służącej ochronie zdrowia, inwestycje służące szkolnictwu, budowę i utrzymanie obiektów kultury fizycznej, budowę i utrzymanie infrastruktury oczyszczania ścieków, a także inwestycje w zakresie utrzymania czystości w gminie. Finalnie do trzeciej z kategorii instrumentów wydatkowych, tj. wydatków wspierających IOB,

<sup>4</sup> Autorka przedstawia klasyfikację w publikacji: [Kogut-Jaworska, 2008, s. 1–257].

Rysunek 1.1. Instrumenty polityki dochodowej w jednostkach samorządu terytorialnego



Źródło: [Kogut-Jaworska, 2008, s. 87].