

MAREK W. KOZAK

INSTRUMENTACJA POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU: KONTEKST ROZWOJU REGIONALNEGO

Wprowadzenie

Kwestie planowania rozwoju regionalnego i przestrzennego oraz związków między nimi zasługują obecnie na szczególną uwagę z dwóch zasadniczych powodów.

Po pierwsze, w miarę postępowania wzrostu złożoności procesów kierowania i zarządzania rozwojem (pod wpływem takich zjawisk jak demokratyzacja, liberalizacja, globalizacja, technologie informacyjne) znacznie narasta zapotrzebowanie na skuteczne i zarazem efektywne instrumenty rozwoju.

Po drugie, zmianie roli państwa w kierowaniu rozwojem społeczno-ekonomicznym towarzyszą zmiany dotyczące zarówno filozofii interwencji, jak i pożądaných oraz dopuszczalnych narzędzi.

Podkreślone czynniki ujawniają się nie tylko na poziomie opracowań eksperckich, dotyczą bowiem także – a może przede wszystkim – sfery realnej, w której wszelkie niejednoznaczności w funkcjonowaniu państwa i jego instytucji natychmiast przynoszą efekt w postaci spontanicznego (lub jak kto woli chaotycznego) zagospodarowania przestrzeni przez poszczególne podmioty. Jak zwykle w takich sytuacjach ścierają się ze sobą nie tylko interesy indywidualnych sektorów, ale też prywatny z publicznym i doraźny z długofalowym. Sądząc z ilustracji realnego świata (Warszawa jest bodaj najbardziej bijącym w oczy przykładem), proces ścierania się interesów osiągnął już stadium, w którym niektóre decyzje dotyczące przestrzeni mogą rodzić negatywne skutki przez wiele lat. W pewnym sensie można powiedzieć, że dawne centralistyczne sposoby gospodarowania przestrzenią przez

państwo (wcale nie tak skuteczne, jak widać z perspektywy lat) w dużej części straciły moc, nowe zaś, skoncentrowane raczej na regulowaniu i nadzorowaniu zasad, niż na indywidualnych decyzjach, jeszcze nie weszły do praktyki. W tej sferze transformacja osiągnęła stadium przejściowe, gdyż ze zdrowym rozsądkiem i logiką demokratycznego, subsydiarnego państwa w liberalizowanej gospodarce w sprzeczności stoi wiele indywidualnych i grupowych interesów, a także tradycjonalizmu w podejściu urzędów.

Trzeba też zauważyć, że obok procesów wewnętrznych, wynikających właśnie z przebiegu transformacji na wielu polach (polityka, instytucje, prawo itd.) rosnący wpływ ma i mieć będzie proces dostosowań do Unii Europejskiej¹. Dodajmy, Unii również przechodzącej proces reform, mimo że niewątpliwie nie tak dramatyczny, jak w Europie Środkowej. Kwestie budżetowe, determinujące wielkość i zakres interwencji państwa odkładamy na razie na bok.

Ze wszystkich tych względów jednoznaczne określenie relacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju z polityką regionalną, a tym bardziej między zagospodarowaniem przestrzennym a rozwojem regionalnym w tak dynamicznie zmieniającym się otoczeniu realnym i instytucjonalno-prawnym nie jest w pełni możliwe. Kwestia ta jest przedmiotem rozważań innych członków Zespołu. Dla dalszych rozważań celowe jest jednak wskazanie fundamentalnych elementów².

Przedstawione (ryc. 1 i 2) dane o ograniczonych nakładach na *sensu stricto* politykę regionalną dowodzą, że nakłady te nie wzrosły radykalnie w ostatnich latach. Pokazują też pośrednio, jak wielką rolę odgrywają środki sektorowe wydatkowane w regionach, a także jak wielkie znaczenie mają inwestycje gminne.

Trzeba podkreślić, że jakość przestrzeni zaczyna w coraz większym stopniu wpływać na szanse rozwojowe regionów (państw). Kryteria lokalizacyjne właściwe epoce industrialnej i masowej produkcji nieodwołalnie odchodzą w przeszłość, ustępując kryteriom nowym, wśród których dominują te jakościowe, dotyczące kadry (wykwalifikowanej

¹ Zob. komunikat z posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei, 7-9 grudnia 2000 r. Por. *Droga do Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej* (praca zbiorowa), Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2000.

² Por. J. Kozielecki, *W sprawie nowego paradygmatu kształtowania polskiej przestrzeni*, [w:] A. Kukliński (red.) *Polska przestrzeń w perspektywie długiego trwania*, Biuletyn KPZK PAN z. 178, Warszawa 1997.



Ryc. 1. Struktura środków pomocy regionalnej w 1995 r.

Źródło: Na podstawie CUP, *Raport o polityce regionalnej*, Warszawa, czerwiec 1996, wykres 1 s. 33.

Uwagi: * z tego a) środki na inwestycje infrastrukturalne w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem (5%); b) budowa i modernizacja drogowych przejść granicznych (1%); c) wspieranie regionalnych programów restrukturyzacyjnych (3%); d) zagospodarowanie terenów opuszczonych przez wojska b. ZSRR (3%). Ceny bieżące.



Ryc. 2. Struktura środków pomocy regionalnej w 1999 r.

Źródło: Opracowanie własne Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego

Uwagi: * z tego a) środki na inwestycje infrastrukturalne w regionach zagrożonych wysokim bezrobociem (3%); b) budowa i modernizacja drogowych przejść granicznych (2%); c) wspieranie regionalnych programów restrukturyzacyjnych (3%); d) współfinansowanie programu Phare proporcjonalnie do wielkości środków przeznaczonych na politykę regionalną (1%). Ceny bieżące.

i elastycznej), środowiska (czystego), przestrzeni (rozsądnie i funkcjonalnie zagospodarowanej), sprzyjającego rozwojowi otoczenia biznesu³.

W warunkach zdecentralizowanego państwa tworzenie odpowiednich dla rozwoju warunków (w tym gospodarki przestrzennej) będzie wymagać stworzenia elastycznego i sprawnego systemu uzgadniania interesów, który tworząc warunki do zaspokajania indywidualnych potrzeb i preferencji nie będzie tracił z pola widzenia interesów szerszych i długofalowych. Systemu takiego nie można w całości odgórnie zadekretować; prawo tworząc ramy, w których odbywałby się taki proces uzgodnień, nie może z góry rozstrzygać hierarchii ważności tych interesów, musi za to wskazać skuteczne sposoby rozwiązywania konfliktów i minimalizowania ich skutków.

Podstawy polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

W najpełniejszym stopniu zagadnienia te są ogólnie określane przez:

- A. *Koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (przyjętą przez Radę Ministrów 5.10.1999 r.). Koncepcja ta eksponuje funkcję integrującą (kohezyjną) polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, podporządkowanej formułom:
 - polityki integracji polskiej przestrzeni z systemem globalnym i europejskim,
 - polityki dynamicznego równoważenia rozwoju,
 - polityki (inter) regionalnej państwa.W Koncepcji podkreśla się, że bez wypracowania ogólnego systemu funkcjonowania polityki przestrzennego zagospodarowania kraju nie będzie możliwe ostateczne opracowanie jej systemowej instrumentacji.
- B. *Strategię Rozwoju Regionalnego Polski, Długofalową Koncepcję Polska 2025* – jako zasadnicze dokumenty rządowe wyznaczające cele, strategie i instrumenty realizacyjne (stosownie do swego szczebla ogólności). Obydwa te dokumenty eksponują kwestie wzrostu konkurencyjności regionów, a także przeciwdziałania marginalizacji dla wzrostu spójności kraju i integracji europejskiej.

³ G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Konkurencyjność regionów*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne*, (EUROREG i RSA), nr 1/2000.

- C. *Ustawę o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r.* (Dz.U. z 2000 r. Nr 48, poz. 550).
Ustawa wprowadza nową i w tym wydaniu nieznaną nigdzie na świecie formułę kontraktu regionalnego, służącego uporządkowaniu relacji władz centralnych i regionalnych w zakresie wspomagania rozwoju regionów.
- D. *Ustawę o finansach publicznych z 26.11.1998 r.* (Dz.U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014)
- E. *Ustawę o samorządzie terytorialnym z 8.03.1990 r.* (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74, Nr 58, poz. 261, Nr 496 i Nr 132, poz. 622 oraz z 1997 r. Nr 9, poz. 43.)
- F. *Ustawę o samorządzie powiatowym z 5.06.1998 r.* (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 578)
- G. *Ustawę o samorządzie województwa z 5.06.1998 r.* (Dz.U. z 1998 r. Nr 91, poz. 576)
- H. *Ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym z 7.07.1994 r.* (Dz.U. Nr 89, poz. 415). Ustawa nie przystaje już do rzeczywistości. Obowiązuje tymczasowo tylko dlatego, że trwają nadal prace nad nową ustawą, uwzględniającą zmiany ostatniej dekady.
- I. *Ustawę o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu z 14.12.1994 r.* (Dz.U. z 1997 r. Nr 25, poz. 128)
- J. *Ustawę z 9.11.2000 r. o dostępie do informacji o środowisku i jego ochronie oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*, regulacje dotyczące programów przedakcesyjnych (ISPA, SAPARD, Phare) oraz – pozornie pośrednio – polityki strukturalnej Unii Europejskiej (Fundusze Strukturalne i Spójności, Europejski Bank Inwestycyjny).

O wszystkich wyżej wymienionych regulacjach i dokumentach można powiedzieć, że w coraz większym stopniu ujawniają dążenie do zsynchronizowania i nadania wspólnych ram różnym działaniom, mimo że nie można jeszcze uznać tego dążenia za zrealizowane. Analizując je (i ich wzajemne podobieństwa i niezgodności zarówno litery, jak i ducha) zauważymy, że zasadniczą trudność stanowi to, że zasady, metody i instrumenty nie mogą być wypracowywane w próżni, w oderwaniu od zasad funkcjonowania (systemu regulacyjnego) gospodarki i państwa jako całości. Co więcej, system ten powinien być zharmonizowany z *acquis communautaire* Unii Europejskiej⁴.

⁴ Zob. A. Pyszkowski, J. Szlachta (red.) *Rozwój regionalny jako element strategii społeczno-gospodarczej Polski w latach 2000-2006*, IBnGR, Gdańsk-Warszawa 1999.

Stwierdziwszy powyższe, mając też w pamięci trwające nadal prace nad instrumentami polityki zagospodarowania przestrzennego zauważmy, że zasadniczym jej narzędziem jest planowanie przestrzenne, wyrażające wolę określonego zagospodarowania przestrzeni, zdefiniowane w możliwie niekolizyjny sposób jej wykorzystania dla różnych funkcji. W istocie chodzi także – a może przede wszystkim – o stworzenie efektywnego systemu uzgodnień między planami różnych poziomów i rangi (plan gminny jest prawem). Planowanie przestrzenne w coraz większym stopniu zajmuje się kwestiami rozwoju społeczno-ekonomicznego, bez czego pozostałoby w istocie niczym więcej, jak tylko wyrazem „chciejstwa” planisty, ignorującego rzeczywistość i możliwości. Niemniej jednak nawet ogólne z natury plany wielkoprzestrzenne mają coraz większy wpływ na decyzje inwestycyjne. Doceniając ten problem Unia Europejska wspiera prace nad tworzeniem takich planów (Europejska Perspektywa Zagospodarowania Przestrzennego), chociaż formalnie sfera ta jest domeną państw członkowskich⁵.

Na gruncie obecnie funkcjonującego systemu prawnoinstytucjonalnego (podkreślmy, systemu w trakcie głębokiej transformacji) nie do końca można udowodnić istnienie już dziś wypracowanych relacji międzyinstytucjonalnych. Szerzej biorąc, planowanie rozumiane jako proces społeczny przechodzi w Polsce typowe problemy wieku dziecięcego: skłonność postrzegania interakcji z innymi głównie w kategoriach „wszystko albo nic” i ograniczona wola stron do kompromisów, pogłębianą przez ograniczenia finansowe, czasem też polityczne.

Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju, planując pożądaný sposób zagospodarowania przestrzeni w sposób uwzględniający realne potrzeby i możliwości rozwojowe i podnoszenia konkurencyjności, w istocie w dużej części realizowana jest nie tylko poprzez prawo (w tym plany i inne instrumenty prawne⁶), ale przede wszystkim przez instrumenty właściwe polityce regionalnej. W rzeczywistości to, w jakim stopniu zamiary planisty dotyczące przestrzeni zostaną zre-

⁵ *European Spatial Development Perspective*, European Commission, Luxembourg 1999.

⁶ Literatura przedmiotu wymienia na ogół jako instrumenty zagospodarowania przestrzennego kraju a) koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, b) programy zadań rządowych oraz c) ustawy i inne akty prawne bądź ich projekt. W dniu dzisiejszym należałoby dodać d) kontrakt regionalny.

alizowane, zależy od ich wypełnienia treścią stymulowaną przez instrumenty rozwoju⁷. Powodzenie zastosowania tych ostatnich będzie zależęć z kolei co najmniej od następujących czynników:

- 1) doboru instrumentu adekwatnie do problemu,
- 2) sprawności instytucji realizujących (instrumenty nie działają w próżni),
- 3) właściwego zaprojektowania instrumentu,
- 4) zintegrowania z innymi działaniami w danym obszarze – sektorze (instrument-mix).

Mając świadomość, że instrumenty rozwoju regionalnego nie wyczerpują wprawdzie zbioru instrumentów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, lecz stanowią jego dominującą część, w dalszym ciągu skoncentrujemy uwagę wyłącznie na nich. Przedstawiona dalej klasyfikacja instrumentów czerpie zarówno z literatury i praktyki krajowej, jak i zagranicznej. Trzeba zauważyć, że w dużej mierze dzięki programom pomocy zagranicznej obok instrumentów stosowanych w poprzednich dekadach na gruncie polskim zastosowano wszystkie instrumenty znane z praktyki np. Unii Europejskiej. Niektóre z nich, wskutek ograniczoności środków, były czasem realizowane na skalę, którą można określić co najwyżej pilotażową (w latach 90., np. w ramach PHARE na programy rozwoju regionalnego wydatkowano szacunkowo ok. 160 mln euro).

Wyzwaniem jest zatem posłużenie się różnymi instrumentami na szerszą skalę, na miarę ważności problemu i – co ważne – w sposób skoordynowany z ogólnymi programami rozwoju kraju, strategiami regionalnymi i sektorowymi.

Instrumenty rozwoju regionalnego

Obok narzędzi planistycznych (konceptje, studia, plany, programy) w literaturze wyróżnia się najczęściej trzy zasadnicze grupy narzędzi rozwoju regionalnego:

⁷ Zwłaszcza tam, gdzie zamysł planisty zmierza ku zminimalizowaniu kontroli lub odwróceniu procesów realnie zachodzących w ujęciu przestrzennym. Z przeszłości wiemy, że większość planów lat 1950–1990 nigdy nie została zrealizowana, za to źródeł wielu ukończonych projektów należy szukać w pięcioletce rozpoczętej w 1936 r.

- a) finansowe wspierające rozwój przedsiębiorczości,
- b) wspierające rozwój infrastruktury technicznej,
- c) wspierające rozwój otoczenia biznesu („infrastruktury miękkiej”).

Klasyfikacja ta ma naturalnie charakter bardzo uproszczony i w gruncie rzeczy łączy w sobie dwa kryteria: cel (przedmiot) wsparcia (biznes, otoczenie, infrastruktura) oraz sposób wsparcia (bezpośrednio na rzecz rozwoju działalności gospodarczej i na pozostałe). Dodajmy też, że zgodnie z Ustawą o *warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców z dn. 30 czerwca 2000 r.*, znaczna część tych instrumentów nie jest pomocą publiczną (ponieważ nie jest oferowana konkretnym przedsiębiorcom i nie zmienia ich pozycji konkurencyjnej)⁸.

Wreszcie należy podkreślić, że skuteczność i efektywność w dużym stopniu zależą od tego, czy są one wpisane w trafnie przygotowane plany rozwoju. Plany zaś, bez trafnie dobranych instrumentów, pozostają tylko wyrazem intencji planisty pozbawionym przełożenia na rzeczywistość, która podlega wówczas spontanicznym, najzupełniej niekontrolowanym procesom, przynoszącym zgoła niewyobrażalne efekty przestrzenne⁹.

I. Instrumenty finansowe

W grupie instrumentów finansowych można wyróżnić trzy ogólne typy narzędzi:

- 1) finansowania bezzwrotnego (dotacja),
- 2) finansowania zwrotnego (kredyt, pożyczka),
- 3) finansowania pośredniego (gwarancje, poręczenia, *venture capital*).

1. Dotacje

Jest to względnie najprostsza forma pomocy finansowej pozwalająca na szybkie dostarczenie pieniędzy do biznesu (z nadzieją na

⁸ Ustawa w art. 4 przez pomoc rozumie „(...) przysporzenie bezpośrednio lub pośrednio, przez organy udzielające pomocy korzyści finansowych określonym przedsiębiorcom, w następstwie którego uprzywilejowuje się ich w stosunku do konkurentów (...)”.

⁹ Zob. M. Kozak: *Narzędzia finansowania rozwoju regionalnego*, [w:] *Gospodarka Narodowa* nr 6, 1997.

ożywienie gospodarcze, inwestycje, nowe miejsca pracy). Stosowalność nie zależy od formy prawnej przedsiębiorstwa. Łatwe w absorpcji także dla małych firm i osób, które wcześniej zakończyły edukację. Dotacje do inwestycji to skuteczne narzędzie mobilizacji innych środków na inwestycje i rozwój.

Dotacje kapitałowe (*capital grants*) są podstawowym instrumentem finansowym, który skierowany jest głównie do dwóch grup podmiotów: endogenicznego sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz na rzecz przedsięwzięć mobilnych w układzie międzyregionalnym i międzynarodowym (rozwój egzogeniczny). Najważniejszym bodźcem dla podmiotów gospodarczych są dotacje związane z realizacją inwestycji lub kreowaniem miejsc pracy. Zazwyczaj umożliwiają one pokrycie części kosztów wspieranych przedsięwzięć inwestycyjnych wymuszając stosowanie tzw. montażu finansowego. Ich bardzo korzystną cechą jest elastyczność, coraz częściej bowiem stosowane są dyskrejonalnie, a nie automatycznie¹⁰. Oznacza to dostosowywanie poziomu wsparcia do konkretnych warunków realizacji inwestycji oraz unikanie sytuacji wspierania przedsięwzięć, które i tak zostałyby zrealizowane. Inną bardzo ważną cechą dotacji kapitałowych jest ich przejrzystość zarówno w zakresie poziomu wsparcia na tle całkowitego kosztu przedsięwzięcia, jak i mechanizmów i kryteriów współfinansowania. Dla podmiotów gospodarczych ważne jest również to, że umożliwiają one natychmiastową poprawę poziomu płynności finansowej firmy. Z punktu widzenia zarządzającego dotacjami są one atrakcyjne, gdyż mogą być udzielane z dużą dozą uznaniowości, obłożone licznymi warunkami i mieć charakter dyskryminacyjny. Dają również wyraźne wskazówki co do priorytetów polityki państwa.

Tak więc dotacja – chociaż jest najmniej zdefiniowaną formą pomocy publicznej – jest jednocześnie najbardziej przejrzysta co do intencji, kwot, zasad udzielania i spodziewanych skutków. Taka przejrzystość gwarantuje sprawne monitorowanie udzielonej pomocy. Wpływa również na podniesienie racjonalizacji gospodarowania publicznymi pieniędzmi. Ponadto korzystanie z dotacji jawi się jako elastyczne i „mało kosztowne” w sensie procedur legislacyjnych. Korzystanie z pozostałych form jest dosyć trudne m.in. ze względu na konieczność przedłożenia profesjonalnej dokumentacji ukazującej i sprawdzającej zawodowe kwa-

¹⁰ Dopiero spełnienie prawnych warunków (ekonomiczna i finansowa wiarygodność projektu) umożliwia dostęp do środków (wypłacanych zresztą w formie płatności za faktury).

lifikacje kadry kierowniczej. Z tego względu po dotacje chętnie sięgają małe firmy, nie mające profesjonalnie wyszkolonej kadry zarządzającej. Należy przy tym pamiętać, że dotacje, podobnie jak uznaniowe ulgi wytwarzają u przedsiębiorców trwałe oczekiwania na ich pozyskanie w przyszłości. Ponadto dotacje kapitałowe przynoszą przedsiębiorstwom finansową korzyść, która może zniekształcać wolną konkurencję, nie mogą zatem zastępować działania rynku i powinny mieć bardzo precyzyjnie przemyślane cele i skutki.

Kilkuletnie doświadczenia okresu transformacji oraz analiza sytuacji makroekonomicznej Polski pozwala stwierdzić, że w nadchodzących latach podstawowe znaczenie wśród instrumentów finansowych powinny mieć właśnie dotacje kapitałowe do inwestycji. Oprócz względnej łatwości zarządzania nimi, sprzyjają one rozwijaniu umiejętności montażu finansowego środków pochodzących z różnych źródeł, partnerstwu publiczno-prywatnemu oraz regionalnemu koncentrowaniu nakładów inwestycyjnych na najważniejszych celach. Doskonałe możliwości w tym zakresie stwarzają programy rozwoju – przykładem jest niżej omawiany program Phare-STRUDER.

Dotacja jest najbardziej popularną formą pomocy publicznej w krajach członkowskich Unii Europejskiej (aneks 1, wykres 1). Na początku lat 90. w Wielkiej Brytanii i w Hiszpanii 78% pomocy było świadczone w tej formie, w Luksemburgu – 75%, w Holandii – 66%. Dominacja dotacji jako instrumentu wsparcia przedsiębiorstw w krajach UE (56% udzielonej pomocy publicznej) wynika m.in. z wymogu już wyżej wspomnianej przejrzystości pomocowej działalności państwa, a dotacje najlepiej spełniają ten wymóg¹¹.

W Unii Europejskiej przeciętny udział dotacji w PKB wykazywał w latach 1990-1996 ustabilizowany, ok. dwuprocentowy poziom (wykres 2), przy jednoczesnym zróżnicowaniu tego wskaźnika w poszczególnych krajach. Na przykład w Niemczech (2,2%) i Wielkiej Brytanii (1,2%) udział dotacji w PKB ukształtował się na poziomie znacznie wyższym niż w Grecji (0,4%) i Portugalii (0,7%)¹².

¹¹ J. Podgórska: *Dotowanie przedsiębiorstw według standardów Unii Europejskiej – przykład Funduszu Dotacji Phare-STRUDER*, Warszawa 1999, s. 7, [w:] *Strategia rozwoju przemysłu w Polsce na przełomie wieków*. Materiały konferencyjne pod red. K. Górki i J. Szablowskiego. Zeszyt naukowy, seria I, nr 3, Wydż. Zarządzania i Marketingu, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2000.

¹² Ibidem.

W Polsce w 1997 r. do najczęściej stosowanych form pomocy dla przedsiębiorstw także należały dotacje (aneks 2, wykres 2). Wartość udzielonych dotacji wzrosła o 9,8% w porównaniu z 1996 r. i wynosiła 1 772,27 mln zł. Udział dotacji budżetowych w PKB w latach 1991-1996 był niewielki i wykazywał systematyczny spadek: z 2,7% w 1991 r. do 0,9% w 1995 r. i 0,7% w 1996 r. Udział dotacji w PKB w Polsce w porównaniu ze średnią w UE miał w latach 1990-1996 znacznie niższy poziom. W 1996 r. był ok. trzech razy niższy od średniego udziału dla UE. Dodać należy, że dotacje te – inaczej niż w Unii – nie były ograniczone do małych i średnich przedsiębiorstw. Głównymi beneficjentami były wielkie przedsiębiorstwa państwowe.

Od lat 80. obserwuje się wzrost znaczenia sektora MŚP mierzony udziałem w zatrudnieniu, produkcji, eksporcie, tworzeniu innowacji. W krajach wysoko rozwiniętych przywiązuje się ogromną wagę do rozwoju tego sektora uważając, że może on odgrywać istotną rolę w ograniczaniu bezrobocia, ale także zwiększaniu innowacyjności i konkurencyjności gospodarki. MŚP są bardziej podatne na działanie konkurencji, ale jednocześnie elastyczniejsze, dzięki czemu działają jako główna siła napędowa zmian strukturalnych i odnowy gospodarki¹³.

Specyficzna forma dotacji to płacenie przedsiębiorstwom za zatrudnianie bezrobotnych. Krótko mówiąc płacenie za zatrudnienie osób, których firma normalnie by nie zatrudniła, bo ich nie potrzebuje. Wbrew pozorom ma to sens, ale tylko w przypadkach skrajnego (wysokiego i trwałego) bezrobocia, gdy do analizy wyników weźmiemy także czynniki pozaekonomiczne (np. zagrożenie trwałą psychiczną niezdolnością do podjęcia pracy wskutek długotrwałego bezrobocia). W Polsce na ten cel przeznaczają się 340 mln zł, w ramach tzw. prac interwencyjnych (w 1999 r.)¹⁴.

Formą dotacji jest też subsydiowanie kredytu komercyjnego dla określonych grup przedsiębiorców, tak aby obniżyć jego koszt dla kredytobiorcy¹⁵.

¹³ B. Piasecki, A. Rogut, D. Smallbone: *Polish SMEs in the Context of the European Single Market*, Wyd. WSH-E w Łodzi, PFPiRMŚP, Łódź 2000.

¹⁴ Dane Krajowego Urzędu Pracy.

¹⁵ Jeżeli subsydium uzyskuje kredyt udzielany przez bank, nie zaś przez państwo za pośrednictwem banku, banki dostają bodziec do podnoszenia oprocentowania kredytu, dlatego że kredytobiorca dostaje tani kredyt i interesuje go faktyczna cena, a koszt wyjściowy nie bardzo go obchodzi. Naturalnie różnicę i tak pokryje podatnik. Dotacje mogą występować nie tylko samoistnie, ale także w powiązaniu z kredytem.

W krajach rozwiniętych, doceniających znaczenie informacji, dotacje stosowane są także na opłacenie wstępnych etapów inwestycji, np. kosztów przygotowania analiz, studiów finansowych, ekonomicznych, technicznych i marketingowych. Może to być bardzo efektywny instrument promowania postępu i rozwoju. Można go zastosować w regionach i sektorach zacofanych, o cechach zapaści kulturowej i gospodarczej, bardzo wysokim strukturalnym bezrobociu, zacofanej strukturze gospodarczej, niedorozwiniętej infrastrukturze. W regionach wysokorozwiniętych *ex definitione* dostępność wielu rozmaitych źródeł finansowania ogranicza racjonalny zasięg stosowania dotacji do bardzo wąsko zdefiniowanych zakresów lub sektorów, np. przemysłów i produktów innowacyjnych.

W Polsce dotacje na zasadach stosowanych w Funduszach Strukturalnych przekazano przedsiębiorcom w ramach programu Unii Europejskiej PHARE-STRUDER. Pomoc o łącznej wysokości 30,5 mln euro otrzymało 1051 przedsiębiorców¹⁶. Pomoc w formie dotacji od 2000 r. przewiduje także program Spójności Gospodarczej i Społecznej Phare, koordynowany wykonawczo przez Polską Agencję Rozwoju Regionalnego.

2. Pożyczki, kredyty, kredyty preferencyjne

Ponieważ kredyt w zasadzie dotyczy banków, skoncentrujemy uwagę na funduszach pożyczkowych. Tworzenie takich funduszy ma sens wtedy, gdy mamy całkowitą pewność, że kredyt bankowy nie spełnia oczekiwanej funkcji w danym otoczeniu gospodarczym. Pożyczka będzie działać w takiej sytuacji tylko wtedy, gdy będzie oferowana na warunkach lepszych dla przedsiębiorcy niż kredyty bankowe. Lepsze warunki to w tym przypadku niższe odsetki, niższe wymagane zabezpieczenie albo nieskomplikowane procedury (mało formularzy, które trzeba zapisać lub dostarczyć). Każde z tych ułatwień niesie jednak pewne skutki – trzeba dotować odsetki, obniżyć bezpieczeństwo pożyczki lub z góry podwyższyć poziom zaufania do pożyczkobiorcy. Oczywiście znów trzeba skalkulować dopuszczalne ryzyko i koszt, jaki można ponieść. Otwiera to pole przed innym wykorzystaniem posiadanych środków. Gdyby rozważać utworzenie funduszu pożyczkowego, to oprócz cech

¹⁶ Szczegółowe omówienie programu i wyników zawiera praca: M. Kozak, A. Pyszkowski (red.) *Pilotażowy program rozwoju regionalnego PHARE-STRUDER. Doświadczenia – efekty – inspiracje*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1999.

rynku finansowego trzeba też wziąć pod uwagę wybór podmiotu realizującego. Tworzenie nowych podmiotów jest zawsze kosztowne, ale czasem może być konieczne. Zawsze wchodzi też w grę formuła powierzenia środków funduszu administracji istniejącej instytucji lokalnej (także bankowi) na podstawie ściśle określonych regulaminów i umów, za to za opłatą. Trzeba się jednak upewnić, czy dana instytucja (a zwłaszcza bank) będzie rzeczywiście chciała „sprzedawać” cudzy produkt (pieniądz to też towar)¹⁷. Bank daje za to większe możliwości odzyskiwania złych długów. Najbezpieczniejsze fundusze pożyczkowe to takie, które działają na małą skalę w bardzo ograniczonym obszarowo środowisku, w którym łatwo uzyskać z pierwszej ręki informacje o każdym pożyczkobiorcy. To redukuje ryzyko przyznania pożyczki niewiarygodnej firmie. Przy rzetelności kierownictwa funduszu (na którą trzeba sobie zapracować) można nawet myśleć o wprowadzeniu funduszu typu zapomogowego (pożyczek wzajemnych) lub mieszanego. Według podobnych zasad funkcjonują też fundusze mikropożyczek, które oferują niedrogi kredyt niewielkim grupom przedsiębiorców wzajemnie poręczających swoje pożyczki („jeden za wszystkich, wszyscy za jednego”).

Słaby punkt funduszy wzajemnych lub zakładających „sprawiedliwy” dostęp do zasobów to dość niska odporność na „gapowiczów” – osoby maksymalizujące swój zysk kosztem innych udziałowców. („Gapowicze” udają akceptację dla reguł gry tylko do czasu otrzymania pieniędzy, wychodząc z założenia, że kto pierwszy, ten lepszy). Zaletą natomiast jest uruchamianie tych funduszy ze środków własnych zainteresowanych, a niewielka dotacja, np. na pokrycie podstawowych kosztów administracyjnych może być wielką zachętą i ułatwieniem.

Działalność pożyczkową na skalę swoich możliwości finansowych w ostatnich latach z dużym powodzeniem prowadziły i prowadzą agencje rozwoju regionalnego i lokalne stowarzyszenia (złe długi stanowiły na ogół ułamek tego, co w bankach). Jednak oczywiste jest, że dobre wyniki w dużej części były możliwe dzięki ograniczeniu oferty pożyczkowej do znanych i wiarygodnych firm. Te ostatnie zaś chwalą sobie współpracę, bo instytucje te działają elastycznie, minimalizując wymogi biurokratyczne – oczywiście wobec tych, których znają.

System pożyczkowy wchodzi też w zakres działania tzw. aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

¹⁷ Z praktyki nie tylko polskiej wynika, że banki aktywnie włączają się do takich systemów pomocy, w których to ich środki własne są głównym źródłem finansowania.

3. Fundusze poręczeń

3.1. *Klasyczny fundusz poręczeń*

Działa na prostej zasadzie poręczenia spłaty pożyczki (kredytu) osoby lub firmy, która występuje o taką pożyczkę lub kredyt. Decyzja o udzieleniu poręczenia w dużym stopniu musi uwzględniać te same czynniki, co w przypadku funduszy pożyczkowych. Główne zalety poręczeń to zmniejszenie ryzyka zarówno dla pożyczkobiorcy jak i pożyczkodawcy. Ściślej rzecz biorąc, firmie pomaga to uzyskać pożyczkę (kredyt), a pożyczkodawcy gwarantuje zwrot pieniędzy (na ogół jednak mniej niż 100%). Niewątpliwie jest to formuła szczególnie atrakcyjna dla firm, które dysponują niezadowolającą (z punktu widzenia banku) strukturą kapitału lub niskimi zabezpieczeniami. Korzyścią pośrednią (bardzo ważną) jest zachęta dla banków prywatnych do współpracy z małymi i średnimi przedsiębiorstwami. Korzystający z poręczenia musi uwzględnić w swych kalkulacjach opłaty pobierane przez poręczyciela.

3.2. *Fundusz poręczeń wzajemnych*

O kredyt, dotację, poręczenie, najłatwiej jest się starać firmom i osobom znanym, zaufanym, sprawdzonym, mogącym okazać udokumentowaną historię prowadzenia (z powodzeniem naturalnie) działalności gospodarczej. Często jednak dla takich firm warunkiem uzyskania kredytu (pożyczki) jest uzyskanie poręczenia. To zaś najłatwiej uzyskać tworząc wraz z innymi firmami, będącymi w takiej samej sytuacji, wspólny fundusz poręczeń, z którego wszyscy udziałowcy korzystają po kolei. Nie trudno zauważyć, że wymagana jest tu spora cierpliwość i mnóstwo ufności w rzetelność innych udziałowców. Na początku lat 90. próby tworzenia takich funduszy podjął jeden z banków, lecz szybko się wycofał. Wydaje się oczywiste, że takie wzajemne fundusze mogą sprawnie funkcjonować w małych, stabilnych grupach społecznych, o bardzo ścisłej więzi społecznej, o niekwestionowanych autorytetach moralnych patronujących przedsięwzięciu, podobnych do rodziny. Nie myślimy przecież o samopomocy rodzinnej, lecz co najmniej na skalę gminy, a to już nie jest takie proste. Zwłaszcza że źródłowa idea spółdzielczości została zbyt skutecznie skompromitowana w ciągu ostatnich 50 lat i nieprędko odzyska należne jej miejsce.

W obu przypadkach opisanych w punktach 3.1 i 3.2 stosuje się typowe analizy oceny ryzyka inwestycji, aczkolwiek uproszczone w przypadku poręczeń wzajemnych (zaufanie znaczy tu więcej). Dla mniejszych ośrodków klasyczny fundusz gwarancji jest zbyt skomplikowanym i droгим przedsięwzięciem. Za to fundusz poręczeń wzajemnych może być interesującą alternatywą, czego dowodzą znane w Polsce doświadczenia¹⁸.

4. *Venture capital*

Interesującą formułę promowania rozwoju gospodarczego stanowi udział kapitałowy¹⁹. W odróżnieniu od kredytu nie prowadzą do zadłużenia przedsiębiorstw. Idea jest prosta: wyszukuje się firmę poszukującą kapitału potrzebnego do dalszego rozwoju. Ocenia się szanse, sukcesy, produkt, jakość kadr itd., po czym oferuje się wejście do spółki z określoną kwotą kapitału (na ogół 20 – 49%). Dotychczasowy właściciel korzysta uzyskując kapitał, którego w odróżnieniu od kredytu nie trzeba spłacać. Trzeba jednak dzielić się zyskiem (proporcjonalnie do udziałów) i (co najtrudniejsze dla większości przedsiębiorców, którzy samodzielnie utworzyli swe firmy) trzeba także konsultować każdą ważną decyzję i opowiadać się z jej realizacji przed nowym współnikiem. Fundusz udziałowy też może liczyć na konkretne korzyści: udział w zyskach, a w miarę rozwoju przedsiębiorstwa wzrost wartości udziałów, które po wcześniej uzgodnionym okresie (rzadko mniej niż 5 lat) mogą być odsprzedane z zyskiem pierwotnemu właścicielowi lub sprzedane na wolnym rynku. Pierwotny właściciel ma gwarantowany na kilka lat²⁰

¹⁸ Zob. np. *Raport o stanie funduszy poręczeniowych w Polsce*, wydany przez Krajowe Stowarzyszenie Funduszy Poręczeniowych - 30.06.2000 r. – przy Nidzickiej Fundacji Rozwoju NIDA.

¹⁹ *Commission of European Communities, Public Support Systems for the Development of Regional Venture Capital, Final report*, masz. pow. przedstawiony podczas seminarium Phare Financial Engineering Seminar, Brussels, May 1995.

²⁰ W umowie określa się ściśle czas, w jakim fundusz nie może jednostronnie wycofać się z inwestycji. Sama decyzja o wyjściu, nawet w uzgodnionym terminie, jest bardzo trudna. Jeśli spółka odniosła sukces i przynosi zyski, to po co się wycofywać? Jeśli zaś tylko wegetuje, to czemu nie poczekać, może wreszcie przyniesie zysk? Widać z tego, że bardzo trudno też oceniać efektywność takiego instrumentu, a powodzenie funduszu zależy głównie od „nosa” zatrudnionych specjalistów. Dodatkowy kłopot wynika z samej długoterminowości – na ogół kto inny podejmuje decyzje o wejściu z udziałami, a zupełnie kto inny 5-6 lat później musi zdecydować o wyjściu.

zastrzyk kapitału, co daje mu szansę zrealizowania planów rozwojowych. Fundusz ponosi jednak ryzyko – po pierwsze, nie ma żadnej gwarancji, że przedsiębiorstwo nie zbankrutuje, po drugie, zysk ze sprzedaży udziałów może być mniejszy niż poniesione koszty. Koszty wyszukania i analizy właściwej firmy są bardzo wysokie – trzeba czasu, wysokiej klasy ekspertów i wyłożenia pieniędzy, które zwrócą się dopiero za kilka lat (jeśli w ogóle). Dlatego dążąc do obniżenia kosztów jednostkowych operujące w Polsce prywatne fundusze udziałowe najchętniej oferują udziały powyżej 2 mln dolarów, co nie jest ofertą dla firm małych²¹. Tym samym pozostawiają pole do popisu dla funduszy tworzonych przez instytucje publiczne.

Fundusze udziałowe na ogół poszukują takich firm, które nie chcą lub zazwyczaj po prostu nie mogą liczyć na żadne inne finansowanie długoterminowe (np. z banku), a zarazem dają nadzieję, że w razie sukcesu przyniosą fortunę. Poszukują zatem nowoczesnych firm, którym grozi upadek tylko z powodu utraty płynności finansowej (takie perełki można trafić np. w okresie transformacji gospodarki, jak w Polsce i tanio wykupić udział gwarantujący godziwy i pewny zysk po wyprowadzeniu firmy na prostą). Takich okazji nie ma jednak wiele na świecie, zatem trzeba szukać na rynku bardziej ryzykownych przedsięwzięć – np. firm innowacyjnych (biotechnologia, przetwarzanie informacji i usługi informacyjne). Fundusze specjalizujące się w takich ryzykownych inwestycjach, ale liczące w razie powodzenia na wielkie zyski, określa się mianem funduszy ryzyka (*venture capital*). Ryzyko bierze się stąd, że na ogół nikt nie potrafi ocenić szans powodzenia przedsiębiorcy, jego produktu, technologii, lub rynku, który może odrzucić produkt. Krótko mówiąc, specjaliści od ryzyka szukają takich firm, od których odżegnują się wszystkie konserwatywne banki. Za to jeśli dojdzie do porozumienia nowy wspólnik może oprócz kapitału (bądź co bądź jest współwłaścicielem, więc jemu także zależy na sukcesie) wnieść często *know-how*, nowe techniki marketingowe, z reguły doskonale rozeznanie i kontakty na rynku krajowym i międzynarodowym, dostęp do ekspertów. Często także fundusz – przydający wiarygodności wspólnemu przedsięwzięciu – ułatwia lub wręcz dostarcza tzw. pożyczki podporządkowane lub zależne (podporządkowane w tym sensie, że aby je uzyskać, trzeba przyjąć wspól-

²¹ Taką ofertą dla małych firm dysponują w Łodzi, Katowicach i Wałbrzychu Spółki RFI, założone w ramach programu Unii Europejskiej Phare-STRUDER.

nika). Powiedzmy sobie szczerze – nowy wspólnik zrobi wszystko, aby przedsięwzięcie się udało.

Aby z powodzeniem prowadzić fundusz kapitałowy, potrzeba dużo pieniędzy, doskonałych (świetnie opłacanych) fachowców, wiele doświadczenia, kontaktów i cierpliwości.

Fundusze *venture capital* na wielką skalę operują w USA. Znacznie mniej popularne są w Europie. W Polsce – nie licząc NFI – fundusze reprezentują już kapitał rzędu 1,5 mld euro.

5. Operacje podatkowe

Ulgi są popularną formą premiowania za inwestycje i tworzenia miejsc pracy. Mogą być stosowane oczywiście tylko przez podmioty ustawowo uprawnione do stanowiącia podatków. W praktyce gminy polskie są dość ostrożne w proponowaniu preferencji podatkowych, w dużej części dlatego, że przypłacają to odliczeniem od subwencji państwa. Dlatego tak usilne są zabiegi o uzyskanie specjalnego statusu i związanych z tym środków finansowych np. dla gmin zagrożonych strukturalnym bezrobociem. Generalnie w świecie ulgi podatkowe mają coraz więcej przeciwników, którzy na przykładzie ulg dla inwestorów zagranicznych dowodzą, że w długim okresie wcale nie przynosi to efektów, ponieważ większość firm polujących na znaczne ulgi po ich wykorzystaniu przenosi działalność tam, gdzie znów można z nich skorzystać, a konkurencja w tym zakresie jest naprawdę duża²². Nie ma się co łudzić, że nawet największa zachęta finansowa zwabi dużą poważną firmę do regionu o zacofanej infrastrukturze, niewykształconej sile roboczej, z dala od rynków zbytu. Trzeba ponadto pamiętać o czynnikach psychologicznych: kadra kierownicza poważnych przedsiębiorstw nieźle zarabia, ceni sobie pewien standard życia i pragnie mieszkać i pracować tam, gdzie jest dostęp do udogodnień cywilizacyjnych. Niemniej jednak jest coraz większa grupa młodych, „mobilnych” menedżerów, dla których egzotyczne lokalizacje są ważnym szczeblem kariery (i źródłem większych dochodów).

²² Trzeba też pamiętać, że obecnie – wskutek niesłychanego postępu – technologie i urządzenia wymienia się co kilka lat, zatem technika nie ogranicza tak mobilności inwestorów jak kiedyś.

6. Inne instrumenty finansowania

Możliwe jest zastosowanie wielu innych instrumentów na rozmaite sposoby i w różnym zakresie ułatwiających prowadzenie działalności gospodarczej. Część z nich tylko wraca na polski rynek (*factoring*), część wykazuje całkiem nowe cechy (jak *leasing*, czyli bardzo szczególna forma dzierżawy). Dość rzadko instrumenty tego typu są stosowane wprost w programach publicznych rozwoju regionalnego, co nie znaczy, że nie mogą być stosowane.

Obok tych instrumentów finansowania działalności gospodarczej występuje bardzo wiele innych, znacznie bardziej skomplikowanych, a na ogół oferowanych w bardzo ograniczonych segmentach rynku kapitałowego. Jest mało prawdopodobne, aby można je było wspólnie proponować do wykorzystania w celu promocji rozwoju gospodarczego na szczeblu regionalnym, lokalnym (pomijam tu, ze względów wcześniej omówionych, najwyżej rozwinięte ośrodki, właśnie te, w których istnieje w pełni rozwinięty rynek). Z reguły instrumenty te wymagają wysoko wykwalifikowanego personelu i z powodzeniem są realizowane przez wyspecjalizowane podmioty gospodarcze.

II. Stymulowanie rozwoju przez inwestycje infrastrukturalne

Stymulowanie rozwoju regionalnego w klasycznym ujęciu to przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę – drogi, telekomunikację, wodociągi i kanalizację²³. Innymi słowy tworzenie materialnych podstaw otoczenia, w którym może się rozwijać gospodarka. Z reguły jest tak, że dla podmiotów prywatnych tworzenie infrastruktury jest nazbyt kosztowne i nie gwarantuje zysków. Wynika to głównie z tego, że za pewne usługi albo nie da się pobierać (wysokich) opłat ze względów społecznych, albo nie da się ich wycenić, albo też politycznie byłoby nie do przyjęcia, aby podmiot prywatny świadczył pewne usługi.

Nie ma potrzeby uzasadnianie, dlaczego budowa infrastruktury jest tak ważna. Mimo że znaczna część inwestycji wynika z zadań włas-

²³ Zob. I. Pietrzyk: *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2000. Zob. też *Narodowa strategia rozwoju regionalnego 2001-2006*, MRRiB, Warszawa 2000 (uchwała Rady Ministrów z dn. 28 grudnia 2000).

nych gminy, zawsze pozostaje kwestia priorytetów – typowe inwestycje komunalne, czy na rzecz przedsiębiorstw? Na ogół te wybory nie są tak ostre, ale warto zadać pytanie, z którym nie radzili sobie „zieloni” – najpierw miejsca pracy i produkcja czy czysta woda? Współcześnie odpowiedź na ogół brzmi „jedno i drugie”, co czyni określenie priorytetów jeszcze trudniejszym.

Obecnie coraz częściej zwraca się uwagę, że jednym z elementów (skutków) Töfflerowskiej „trzeciej fali” (bądź rewolucji postindustrialnej) jest zmiana czynników decydujących o sukcesie ekonomicznym państw i regionów. Odzwierciedla się to także w kwestii infrastruktury, dziś uważanych wprowadzić za konieczne, lecz wcale nie wystarczające, aby stymulować rozwój. W rankingu kryteriów lokalizacyjnych przedsiębiorstw – o czym już wspomniano – na czoło wysuwają się te wiążące się z jakością kadr, jakością przestrzeni (szeroko pojętego otoczenia, dostępnością komunikacyjną). Dziś w Polsce brak odpowiedniej infrastruktury zwłaszcza ponadregionalnej i transeuropejskiej jest poważnym obciążeniem i przeszkodą. Jednak w przypadku infrastruktury lokalnych już wkrótce może się okazać, że są jedynym osiągnięciem, za którym idzie wprowadzić poprawę warunków życia, ale niekoniecznie wzrost zatrudnienia i dochodów. Oczywiście, pod tym względem istnieją znaczne zróżnicowania międzyregionalne, związane także z tzw. rentą lokalizacyjną.

III. Rozwój otoczenia biznesu

Bardzo ważnym, nie zawsze docenianym instrumentem, jest rozwój tzw. miękkiej infrastruktury, czyli otoczenia biznesu.

Można wskazać trzy następujące grupy zagadnień zasługujących na szczególną uwagę:

- 1) swobodny dostęp do informacji, doradztwa, możliwość uczestniczenia w sieci powiązań (kooperacyjnych, dystrybucyjnych),
- 2) dostęp do (wysokiej jakości) szkoleń i edukacji,
- 3) B + R, transfer technologii, innowacje²⁴.

Chodzi w sumie o utworzenie sieci instytucji, które mogą pomóc w przezwyciężeniu problemów, z jakimi borykają się firmy, zwłaszcza

²⁴ Zob. M. Kozak, A. Kukliński, J. Szlachta (red.), *Polityka rozwoju regionalnego: innowacje i restrukturyzacja*, PARR, Uniwersytet Warszawski, CUP, Warszawa 1997.

te rozpoczynające działalność i małe. Na przykład w zakresie informacji (doradcy, izby gospodarcze, agencje rozwoju), finansowania (banki, fundusze), prawa i podatków (konsultanci, doradcy), projektowania, pośrednictwa itd. Uznaje się obecnie, że bogactwo takich instytucji jest dobrą miarą poziomu rozwoju danego regionu, a także warunkiem dalszego rozwoju. Dlatego warto się przyjrzeć, z jakich usług mogą korzystać przedsiębiorcy i zastanowić się, czy nie byłoby sensowne wzbogacenie ich zakresu. Niewielka dotacja może wiele zrobić. Większości tych usług może i powinien dostarczyć sektor prywatny (pozarządowy), nie zawsze trzeba zatem tworzyć nowe instytucje publiczne. Rzeczą kluczową jest jednak jakość informacji.

Dużych nakładów, a co najważniejsze umiejętności, wymaga uruchomienie dosyć specyficznych instrumentów łączących (w różnej proporcji) inwestycję twardą (techniczną) i miękką (*know-how*, doradztwo i inne usługi). Należą do nich np. inkubatory przedsiębiorczości. Idea dosyć prosta: ułatwienie startu małym firmom przez czasowe dofinansowanie dzierżawy pomieszczeń we wspólnym obiekcie, obniżenie kosztów ogólnych i administracyjnych (sekretariat, doradca podatkowo-księgowy, wyposażenie: fax, telefon, komputer, kserokopiarka, salka konferencyjna). Z reguły trzeba wyłożyć spore pieniądze na budowę lub adaptację obiektu, potem zaś liczyć na zwrot nakładów w postaci pełnego czynszu płaconego przez firmy, które osiągnęły sukces i kończą okres „inkubacji”. Żeby to się udało, musi zostać spełnionych kilka warunków – firmy muszą zaakceptować lokalizację inkubatora (usług naprawy obuwia nie da się oferować na peryferiach miasta), uznać oferowane usługi za opłacalne i chcieć z nich korzystać. Przykład znanych inkubatorów dowodzi, że często to nie ulgowy czynsz jest ważny dla przedsiębiorców, lecz dostęp do informacji i rynków zbytu, pomoc nieformalna i możliwość przedyskutowania swoich kłopotów z kolegami z inkubatora i tego się nie da wycenić.

Ostatnio znacznie zmienia się podejście do inkubatorów przedsiębiorczości i stymulowania przedsiębiorczości w ogóle. Przyjmuje się, że nie trzeba tworzyć inkubatorów, aby udzielić wsparcia na rzecz rozwoju „typowych” małych i średnich przedsiębiorstw. Nie trzeba wcale koncentrować ich w jednym miejscu, ponieważ nowoczesne technologie informacyjne umożliwiają bieżący przekaz informacji nawet do bardzo rozproszonych przedsiębiorstw. Bardzo rozwiniętą formułę inkubatorów stosuje się natomiast dla pobudzenia pomysłów

i przedsiębiorstw innowacyjnych, wiążąc je mocno z zapleczem naukowo-badawczym w formie centrów *high-tech*, parków technologicznych, czy wręcz – jak we Francji – *technopolis*²⁵.

Podsumowanie

Omówione instrumenty rozwoju regionalnego są wypełnieniem celów i zadań strategii, planów i programów rozwojowych, służąc osiągnięciu stawianych celów rozwoju w takim zakresie, w jakim pozwalają ich cechy i walory. Instrumenty te w dużej części mają oczywiste skutki przestrzenne w tym sensie, że wpływają na zakres i intensywność procesów społeczno-gospodarczych w ich wymiarze terytorialnym, utrwalając procesy spontaniczne bądź przeciwdziałając im. Ze względu na powiązanie aspektu przestrzennego i ekonomicznego należy podkreślić, że największe szanse stymulowania rozwoju i nadawania mu pożądanego kierunku daje kompleksowe, zintegrowane zastosowanie zróżnicowanych narzędzi rozwoju w ramach planów strategicznych, ujmujących kwestie rozwojowe w sposób całościowy, uwzględniający skutki społeczne, ekonomiczne, środowiskowe i przestrzenne. Przede wszystkim chodzi o właściwe dobranie zestawu instrumentów do zamierzonych celów, tak aby maksymalnie efektywnie wykorzystać ograniczone przecież zasoby ludzkie, finansowe i przyrodnicze na rzecz trwałego, równoważonego rozwoju. W tym kontekście mówi się o tworzeniu megaprodktu regionalnego (krajowego), tj. uporządkowanej oferty powiązanych zasobów lub produktów²⁶. W związku z przedstawionymi wcześniej danymi ilustrującymi nakłady na politykę regionalną *sensu stricto* w Polsce nie ma wątpliwości, że zwłaszcza w krajach mniej rozwiniętych efektywne i umiejętnie wykorzystanie zasobów jest warunkiem utrzymania osiągniętego dotąd tempa rozwoju.

²⁵ Por. J. Gogolewska: *Współpraca instytucjonalna w zakresie programowania postępu technologicznego i dyfuzji innowacji na przykładzie regionu Nord-Pas-de-Calais*, [w:] M. Klamut (red.), *Polityka budowy regionu konkurencyjnego*, Wyd. AE, Wrocław 2000. Zob. także: A. Jewtuchowicz: *Innowacje i organizacja transferu technologii jako elementy konkurencyjności regionu*, [w:] L. Cybulski, M. Klamut (red.), Wyd. AE, Wrocław 2000.

²⁶ Zob. szerzej: T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast*, PWN, Warszawa 2000.

Aneks 1.

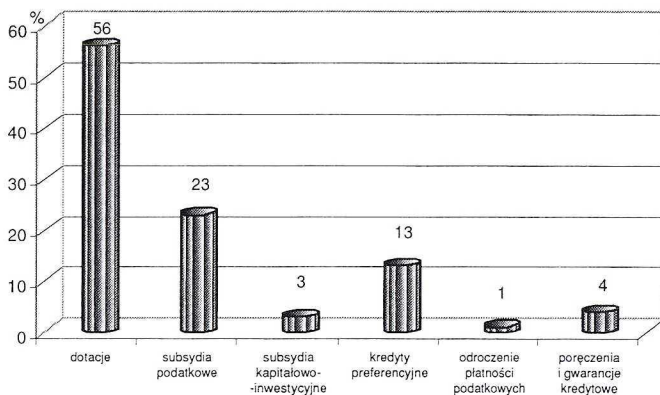
Tabela 1

Instrumenty regionalne według krajów i typów. Unia Europejska

Kraj	Typ instrumentu				
	dotacja kapitałowa	dotacja do kredytu	koncesje podatkowe	ulga amortyzacyjna	dotacja do miejsca pracy
Belgia	X	X			
Dania					
Francja	X		x		x
Grecja	X	X	x	x	
Holandia	X				
Irlandia	X				x
Hiszpania	X				
Luksemburg	X		x		
Niemcy	X	x		x	x
Portugalia	X				x
Szwecja	X				x
Wlk. Brytania	X				x
Włochy	X				

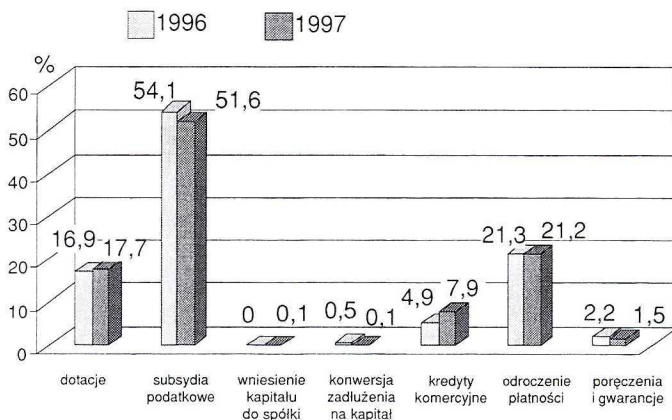
Źródło: Na podstawie *European Regional Incentives, 1995 - 96*, EPRC, Univ. of Strathclyde, wyd. Bowker Saur.

Aneks 2. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej i Polsce



Ryc. 1. Pomoc publiczna w Unii Europejskiej w latach 1994-1996 według form pomocy (w%)

Źródło: Raport o stanie sektora MŚP w Polsce w latach 1997-1998 i w 1999 r., za: J. Podgórska, *Dołowanie przedsiębiorstw według standardów Unii Europejskiej – przykład Funduszu Dotacji Phare-STRUDER*, Warszawa 1999, s. 7, [w:] *Strategia rozwoju przemysłu w Polsce na przełomie wieków*. Materiały konferencyjne pod red. K. Górki i J. Szablowskiego. Zeszyt naukowy, seria I, nr 3, Wydż. Zarządzania i Marketingu, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2000.



Ryc. 2. Pomoc publiczna w Polsce w latach 1996-1997 według form pomocy (w%)

Źródło: jak ryc. 1.