

MICHAŁ FLIEGER

OCENA GMINNYCH INSTRUMENTÓW WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

I. WPROWADZENIE

Rozwój przedsiębiorczości odgrywa istotną rolę w rozwoju gospodarki lokalnej, ponieważ wpływa na zwiększenie produkcji dóbr i zatrudnienia, wzrost dochodów ludności i budżetu gminy oraz poprawę zaspokajania potrzeb lokalnych. Rozwój przedsiębiorczości i gospodarki lokalnej powoduje powstanie nowych firm i miejsc pracy, dóbr i usług, a także przyczynia się do rozwoju infrastruktury, poprawy jakości środowiska przyrodniczego, wiedzy, kwalifikacji i nowych umiejętności społeczności lokalnej. Wspieranie przedsiębiorczości przez gminę może przyczynić się do zmiany postawy obywateli, którzy samodzielnie rozwiązują problemy i dzięki własnej inicjatywie i aktywności przyczyniają się do zaspokajania potrzeb. Biorąc pod uwagę powyższe związki, należy podkreślić wagę i znaczenie rozwoju przedsiębiorczości dla funkcjonowania i rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, regionu i kraju.

Gmina w swojej działalności korzystać może z wielu instrumentów wspierania przedsiębiorczości¹. Biorąc jednak pod uwagę ograniczone zasoby gminy oraz jej ograniczone możliwości organizacyjne, powinna koncentrować swoje działania na instrumentach przynoszących jej największe korzyści w zakresie rozwoju gospodarczego². Często bywa tak, że nawet gminy sąsiadujące ze sobą różnią się znacznie poziomem rozwoju gospodarczego. Zasadnicze staje się określenie przyczyn nierównomiernego rozwoju gmin pod kątem stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. W ten sposób gminy biedniejsze mogą usprawnić swoje działania dobierając stosowne instrumenty i skuteczniej zarządzając rozwojem przedsiębiorczości³. Gmina musi przyjąć perspektywę umożliwiającą dostrzeżenie złożoności procesu wspierania przedsiębiorczości w celu wyboru działań skutecznych i unikania marnotrawienia zasobów⁴.

¹ A. Richert-Kaźmierska, *Samorządowe inicjatywy na rzecz rozwoju gospodarczego – doświadczenia gmin województwa pomorskiego*, „Współczesne Zarządzanie”, Białystok 2008, nr 1, s. 54.

² T. Szkica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 1-2.

³ M. Flieger, *Od administrowania do zarządzania publicznego – transformacja stanowiąca warunek efektywnego zarządzania gminą oraz przedsiębiorstwami sektora publicznego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego, Wrocław 2007, s. 152-155.

II. PRZEDMIOT I CEL BADANIA

W niniejszej pracy badania poświęcone zostały przedsiębiorczości rozpatrywanej w kategoriach prowadzonej działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa prywatne na terenie badanych gmin. Poziom przedsiębiorczości definiuje się jako prowadzenie działalności bieżącej, jej rozszerzanie lub rozpoczęcie nowej działalności przez podmioty już gospodarujące na danym terenie bądź rozpoczynające swą działalność.

Celem pracy jest przedstawienie gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości i ocena ich skuteczności, a na jej podstawie określenie, które ze stosowanych instrumentów przyczyniają się w największym stopniu do rozwoju przedsiębiorstw prywatnych na terenie badanych gmin, wskazanie instrumentów o średniej skuteczności i instrumentów nieskutecznych, ponadto tych w niedostatecznym stopniu wykorzystywanych przez gminy oraz wskazanie instrumentów, które należałoby wprowadzić dla aktywnego wspierania przedsiębiorczości.

Aby osiągnąć założony cel, sformułowana została teza badawcza, mówiąca, że gmina może aktywnie wpływać na rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie. Dla potwierdzenia podstawowej tezy badawczej zostały sformułowane tezy pomocnicze: 1) gmina dysponuje odpowiednim zestawem instrumentów umożliwiających jej stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości, 2) istnieją odpowiednie podstawy prawne umożliwiające władzom gminy stymulowanie przedsiębiorczości oraz 3) skuteczność poszczególnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest znacznie zróżnicowana i zależy od stopnia ich wpływu na wyniki finansowe firm.

Realizacja celu badań oraz udowodnienie sformułowanych tez badawczych wymaga wykazania zależności pomiędzy wzrostem aktywności gminy i rozwojem przedsiębiorczości oraz teoretycznego przedstawienia, wyjaśnienia i usystematyzowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez gminę, określenia prawnych i ekonomicznych podstaw działalności gminy w zakresie wspierania przedsiębiorczości, jak i odpowiedzi na pytania, jakim instrumentarium wspierania przedsiębiorczości dysponują gminy i jakie są podstawy prawne tych działań; jakie instrumenty wspierania przedsiębiorczości stosowane są w gminach i jaka jest ich skuteczność mierzona ogólnym poziomem dochodów własnych gminy oraz w przeliczeniu na jednego mieszkańca, liczbą przedsiębiorstw prywatnych działających na danym terenie i stopą bezrobocia. Ważne jest również określenie na podstawie badań opinii przedsiębiorstw prywatnych prowadzących działalność na terenie badanych gmin, jakie instrumenty przedsiębiorcy oceniają najwyżej, a które instrumenty chcieliby widzieć w instrumentarium stosowanym przez gminy i jakie są podstawowe przeszkody we wspieraniu przedsiębiorczości w gminach.

Badaniami objęte zostało sześć gmin: Tarnowo Podgórne, Śrem, Wronki, Grodzisk Wielkopolski, Bojanowo (wszystkie z województwa wielkopolskiego) oraz Santok, gmina w województwie lubuskim. Dobór próby został dokonany tak, aby znalazły się w nim dwie gminy przodujące, będące liderami w rozwoju

⁴ D. Jones, J. Womack, *Zobaczyć całość*, Lean Enterprise Institute, Wrocław 2007, s. 6-7.

gospodarczym na swoim terenie, dwie gminy o średnim poziomie rozwoju gospodarczego i dwie gminy słabo rozwinięte gospodarczo. Próba została więc zróżnicowana, co pozwoliło na przeanalizowanie stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości i ich efektywności w różnych warunkach funkcjonowania gmin. Jednocześnie zakres terytorialny przeprowadzonych badań oraz liczba badanych gmin zostały ograniczone ze względu na zmniejszenie kosztów badań.

Pierwszą parę gmin przodujących w rozwoju przedsiębiorczości tworzy gmina Tarnowo Podgórne i gmina Śrem. Pierwsza z nich jest gminą niewielką, znajdującą się w bezpośredniej bliskości metropolii – Poznania. Gmina Śrem jest gminą większą, oddaloną od dużych miast i ważnych arterii komunikacyjnych, którą jednak również możemy uznać za lidera w rozwoju przedsiębiorczości na jej terenie.

Drugą parę gmin, którą można zakwalifikować do kategorii gmin przeciętnych, tworzy gmina Grodzisk Wielkopolski i gmina Wronki. Grodzisk Wielkopolski jest gminą mniejszą, która znajduje się na trasie Poznań – Zielona Góra. Wronki to gmina znacznie większa obszarowo, jednak większość jej terenu pokrywa puszcza, co sprawia, że warunki dla prowadzenia działalności gospodarczej na terenie gminy są specyficzne.

Ostatnią parę gmin, na których terenie rozwój gospodarczy znacznie odbiega od rozwoju na terenie pozostałych gmin, tworzy gmina Bojanowo i gmina Santok. Gmina Bojanowo jest średniej wielkości gminą leżącą na trasie Poznań – Wrocław, natomiast gmina Santok sąsiaduje z Gorzowem Wielkopolskim, który jest aglomeracją miejską.

Przy doborze gmin do badanej próby autor wziął pod uwagę następujące kryteria: stopa bezrobocia w danej gminie, wskaźnik zatrudnienia, liczba podmiotów sektora prywatnego w rejestrze REGON oraz poziom dochodów własnych gminy na jednego mieszkańca. Zestawienie powyższych wskaźników zawiera tabela 1.

Tabela 1

Zestawienie wskaźników wykorzystanych do wyodrębnienia próby badawczej gmin

Lp.	Nazwa Gminy	Stopa bezrobocia %	Wskaźnik zatrudnienia %	Liczba prywatnych podmiotów gospodarczych	Dochody własne gminy na 1 mieszkańca (zł)
1	Tarnowo Podgórne	6,3	77,5	2055	2428,00
2	Śrem	10,0	50,3	3974	580,00
3	Wronki	7,95	48,3	1197	840,44
4	Grodzisk Wlkp.	9,45	55,1	2257	657,8
5	Bojanowo	20,5	41	391	426,52
6	Santok	18,4	41,6	471	526,93

Podstawowe narzędzia przeprowadzonych badań stanowią dwie ankiety: dla gmin i dla przedsiębiorstw⁵. Pytania zawarte w ankietach odpowiadają klasyfikacji instrumentów wspierania przedsiębiorczości na finansowe i niefinansowe, a w przypadku ankiety dla przedsiębiorstw, zawierają dodatkowo pytania odpowiadające informacjom uzyskanym wcześniej w gminach, dotyczącym stosowanych przez gminy instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Podstawowe informacje statystyczne o badanych gminach zgromadzone zostały na podstawie studiów materiałów Głównego Urzędu Statystycznego⁶, jak również z internetowych baz danych GUS. Informacje dodatkowe uzyskano ze stron internetowych poszczególnych gmin (przede wszystkim jako uzupełnienie charakterystyki społeczno-gospodarczej gmin).

Badania przedsiębiorstw rozpoczęto po uprzednim przeprowadzeniu badań w poszczególnych gminach. Badaniu poddano od trzech do ośmiu przedsiębiorstw z terenu każdej gminy, które wybrane zostały na podstawie rozmów przeprowadzonych z przedstawicielami władz lokalnych oraz na podstawie wiedzy autora na temat przedsiębiorstw z poszczególnych gmin. W ten sposób gmina i środowisko lokalne wskazały bezpośrednio te przedsiębiorstwa, które tworzą bazę ekonomiczną gminy i do których działania gminy są skierowane. W sumie w badaniach udział brały 32 przedsiębiorstwa różnej wielkości i różnych branż.

III. PRAWNE I EKONOMICZNE UWARUNKOWANIA WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ GMINĘ

Najważniejszym w Polsce aktem prawnym jest Konstytucja RP. Nie odnosi się ona wprost do tematu wspierania przedsiębiorczości przez gminy, uznaje jednak zasadę wolności działalności gospodarczej i własność prywatną za podstawy ustroju gospodarczego RP⁷. Konstytucja mówi o wspieraniu przedsiębiorczości i działaniach na rzecz rozwoju aktywności gospodarczej, łącząc zadania te głównie z działaniem na rzecz zwalczania bezrobocia i traktując roboty publiczne i prace interwencyjne jako efektywne instrumenty temu służące⁸.

Działania polegające na budowie infrastruktury technicznej przez gminę nie budzą prawnych kontrowersji. Podstawą prawną dla takich działań jest przepis art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zaliczający do zadań własnych gminy m.in. sprawy gospodarki terenami, gminnych dróg, ulic i mostów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego⁹.

⁵ Por. A. Szromnik, *Przedsiębiorstwo a region – relacje i współzależności*, „Samorząd Terytorialny” 2008, nr 7-8.

⁶ Roczniki Statystyczne, wyniki Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań, opracowania własne GUS.

⁷ Art. 20 Konstytucji RP. Por. W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000, s. 19.

⁸ Art. 65 Konstytucji RP.

⁹ Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591.

Duże znaczenie ma problem zewnętrznego finansowania rozwoju infrastruktury, ponieważ w świetle niewystarczających środków pochodzących z dochodów własnych gmin jest to często jedyna szansa na zastosowanie tego instrumentu przez gminę. Finansowanie rozbudowy infrastruktury technicznej przy wykorzystaniu pożyczonych środków jest uwarunkowane ograniczeniami prawnymi. Ustawa o finansach publicznych ogranicza wielkość zadłużenia poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego dwoma przepisami:

– art. 169 ust. 2, na mocy którego „łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku budżetowym rat kredytów i pożyczek oraz potencjalnych spłat kwot wynikających z udzielonych przez jednostki samorządu terytorialnego poręczeń wraz z należnymi w danym roku odsetkami od tych kredytów i pożyczek, oraz należnych odsetek i dyskonta, a także przypadających w danym roku budżetowym wykupów papierów wartościowych emitowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, nie może przekroczyć 15% planowanych na dany rok budżetowy dochodów jednostki samorządu terytorialnego”, przy czym wskaźnik 15% ulega obniżeniu do 12%, gdy państwowy dług publiczny w końcu roku przekroczy 55% wielkości PKB z tego roku.

– art. 170, zgodnie z którym „łączna kwota długu jednostki samorządu terytorialnego na koniec roku budżetowego nie może przekraczać 60% dochodów tej jednostki w tym roku budżetowym”¹⁰.

Art. 169 ust. 2 ustawy o finansach publicznych wyznacza granicę bezpiecznego zadłużania gminy relacją wydatków bieżących do dochodów gminy. Im jest ona niższa, tym większą część można przeznaczyć na inwestycje lub na spłaty kredytów i pożyczek zaciągniętych na finansowanie tych inwestycji.

Przyjęty w ustawie limit 15% uzasadniony jest przeciętną dla wszystkich gmin relacją wydatków bieżących do dochodów. Wiele gmin jednak dysponuje wyższymi dochodami i na wydatki bieżące przeznacza mniej niż 85% dochodów. Gminy te inwestują więcej i mogłyby też bezpiecznie zaciągać kredyty obciążające ich przyszłe budżety w większym stopniu. Z drugiej strony, wiele gmin w Polsce obciążone spłatami i odsetkami w wielkości niższej od owych 15% dochodów, może znaleźć się w trudnej sytuacji finansowej, chociażby ze względu na strukturę zadłużenia tych gmin.

W związku z powyższym, istnieją propozycje rozwiązań, które przedstawiają bardziej elastyczne podejście do limitów wyznaczanych dla poszczególnych gmin, co z jednej strony przeciwdziała nadmiernemu zadłużaniu się gmin ekonomicznie słabych a z drugiej osłabia ograniczenia prawne wiążące gminy zdolne do intensywnego inwestowania. Proponowaną przez Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową wielkością, na której można oprzeć określenie limitów inwestycyjnych jest np. wyliczona z ostatnich 3 lat przeciętna relacja wydatków bieżących do dochodów, powiększona o pewien margines bezpieczeństwa, np. 5% wyliczonego wskaźnika¹¹. Limity inwestycyjne, czyli możliwości zadłużania się gmin, nie powinny być bowiem ustalane jednakowo dla wszystkich gmin. Wskazana jest pewna elastyczność. I tak dla gminy, w której w trzech kolejnych latach wskaźniki relacji wydatków bieżących do dochodów wyniosły kolejno

¹⁰ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104.

¹¹ W. Dziemianowicz, op. cit., s. 29.

80%, 76% i 81% (czyli mniej niż założone ustawą 85%), wyliczony wskaźnik X, zastępujący ustawy 15% limit zadłużenia wyniósłby:

$$80\% + 76\% + 81\%$$

$$X = 100\% - \frac{80\% + 76\% + 81\%}{3} \times 1,05 = 100\% - 79\% \times 1,05 = 100\% - 82,95\% = 17,05\%.$$

Stosowanie tej formuły rozszerza możliwości zaciągania długu przez gminy przeznaczające na wydatki bieżące stosunkowo niewielką część swoich dochodów i jednocześnie stawia ostrzejsze ograniczenia tym gminom, w których wydatki bieżące pochłaniają całe dochody¹². Należy też dodać, że wielkości służące do wyliczania zaproponowanej formuły pochodzą z oficjalnej sprawozdawczości budżetowej, więc ich wyliczanie i kontrola nie nastroją żadnych trudności.

W odniesieniu do przytoczonego wcześniej art. 170 ustawy o finansach publicznych należy wskazać jego aspekty niezajdujące uzasadnienia ekonomicznego. Przede wszystkim norma ta nie czyni różnicowania między krótko- i długoterminowymi zobowiązaniami gminy, ani nie uwzględnia różnicowanych kosztów obsługi zaciągniętych kredytów i pożyczek. W efekcie 70% obciążenie budżetu gminy kredytem np. z funduszu strukturalnego może być mniej ryzykowne niż 40% obciążenia kredytem komercyjnym. Uzasadniony wydaje się więc postulat o uchylenie tego artykułu z ustawy o finansach publicznych¹³.

Innym sposobem finansowania wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez gminę jest partnerstwo publiczno-prywatne, polegające na przekazaniu zadań np. z zakresu inwestycji infrastrukturalnych podmiotom prywatnym w zamian za prawo do korzystania przez określony czas z dochodów generowanych przez efekty zrealizowanych inwestycji bądź w zamian za ustalone wynagrodzenie¹⁴. Stosowanie tej metody aktywizuje podmioty biorące bezpośrednio udział w inwestycjach¹⁵.

Problematyka działań promocyjno-organizacyjnych gminy nie znajduje odzwierciedlenia w szczegółowych przepisach, w materii tej panuje więc duża dowolność¹⁶. Również działania organizacyjne polegające na tworzeniu ułatwień w przeprowadzaniu czynności formalnych niezbędnych do uruchomienia działalności gospodarczej nie budzą zastrzeżeń. Możemy do nich zaliczyć oddelegowanie dodatkowych pracowników lub utworzenie dodatkowej komórki w urzędzie gminy¹⁷.

¹² Jeżeli wydatki gminy pochłaniają więcej niż 85% dochodów gminy, to ustawy 15% limit zadłużenia może stanowić zagrożenie dla płynności finansowej gminy. Omawiany wskaźnik ogranicza takie ryzyko, gdyż wyliczona według powyższej formuły wartość będzie w takim przypadku niższa od wartości ustawowej.

¹³ Por. np. Z. Gilowska, W. Misiąg, *Funkcjonowanie ustawy o finansach publicznych. Postulaty de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 5(34), s. 39-72.

¹⁴ Ustawa z 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym, Dz. U. 2005, Nr 169, poz. 1420.

¹⁵ B. Kożuch, *Zarządzanie usługami publicznymi*, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Kraków 2008, s. 16.

¹⁶ A. Styś, B. Iwankiewicz-Rak, *Możliwość adaptacji instrumentów marketingu w procesie zarządzania organizacjami pozarządowymi*, „Współczesne Zarządzanie” nr 2, Białystok 2008, s. 93-99.

¹⁷ M. Flieger, op. cit., s. 156.

Odrębną kwestią jest możliwość łączenia przez gminę promocji gminy z promocją przedsiębiorców działających na jej terenie. Kwestie pomocy publicznej reguluje ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej¹⁸. Zgodnie z art. 2 ust. 8 ustawy, pomocą publiczną jest przysporzenie korzyści finansowych określone przedsiębiorcy w zakresie prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. O pomocy takiej mówimy, gdy realizowana jest bezpośrednio z krajowych środków publicznych lub z takich środków przekazanych innym podmiotom albo pomniejsza lub może pomniejszyć te środki oraz narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych towarów.

Chociaż ustawa nie wymienia promocji poszczególnych przedsiębiorstw, wydaje się, że promocja taka prowadzić może do ich uprzywilejowania i jest zakazana. Ustawa przewiduje jednak pewne odstępstwa i dopuszcza pomoc publiczną np. wspierającą rozwój eksportu i przeznaczoną na pokrycie kosztów udziału w targach lub usług doradczych niezbędnych dla wypromowania nowego produktu lub istniejącego produktu na rynkach. Dopuszczalna jest również pomoc horyzontalna na szkolenia na potrzeby określonych przedsiębiorców, bezpośrednio związane z ich rozwojem. Ustawa przewiduje jednak szereg ograniczeń co do możliwości przyznania takiej pomocy, również w sektorach uznanych za wrażliwe.

Gmina ma również prawo do tworzenia instytucji wspierających podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, takich jak agencje rozwoju regionalnego, centra wspierania biznesu oraz inkubatory przedsiębiorczości. Prawo to wynika z art. 9 ustawy z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej¹⁹. Można więc stwierdzić, że tworzenie instytucji wspierania przedsiębiorczości jest prawnie uzasadnione, choć wspomniana ustawa w charakterystyczny sposób łączy instrumenty wspierania przedsiębiorczości z przeciwdziałaniem bezrobociu.

Kolejna grupa instrumentów wspierania przedsiębiorczości to działania mające na celu stworzenie wszystkim podmiotom gospodarczym z terenu gminy korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej. Do działań tych zaliczyć można stosowanie niższych niż maksymalnie dozwolone stawek podatków stanowiących dochody gminy, stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, stosowanie polityki ograniczonego wzrostu cen na usługi komunalne oraz ustalanie poziomu opłat lokalnych. Decyzje we wszystkich tych kwestiach prawnie należą do gminy, a ich wykorzystanie jest elementem konkurencji pomiędzy gminami. Uprawnienia gmin w tym zakresie wynikają z szeregu ustaw, np. z ustawy o podatku rolnym²⁰, o podatkach i opłatach lokalnych²¹, o lasach²², z ustawy o finansach publicznych²³ oraz z ordynacji podatkowej²⁴.

¹⁸ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej, Dz. U. 2004, Nr 123, poz. 1291.

¹⁹ Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997, Nr 9, poz. 43.

²⁰ Ustawa z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, Dz. U. 1984, Nr 52, poz. 268.

²¹ Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 2006, Nr 121, poz. 844.

²² Ustawa z 28 września 1991 r. o lasach, Dz. U. 1991, Nr 101, poz. 444.

²³ Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz. U. 2005, Nr 249, poz. 2104.

²⁴ Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, Dz. U. 2005, Nr 85, poz. 727.

Należy zaznaczyć, że z ekonomicznego punktu widzenia istnieją pewne granice stosowania powyższych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Nabyt aktywne ich wykorzystywanie może powodować problemy finansowe, gdyż gmina decyduje albo o rezygnacji z części potencjalnych swoich dochodów (niższe stawki podatkowe i opłaty) albo o większych wydatkach z budżetu gminy, gdyż niższe ceny usług komunalnych mogą wiązać się z koniecznością ich dotowania. Może to powodować brak środków na pokrycie wydatków bieżących.

Ostatnią analizowaną grupą są instrumenty wspierania przedsiębiorczości mające charakter pomocy publicznej. Możliwości gminy w tym zakresie regulowane są ustawą z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej²⁵. Zgodnie z art. 2 ust. 5 i 6 ustawy, określone są zasady przyznawania pomocy indywidualnej oraz indywidualnej pomocy publicznej na restrukturyzującą, natomiast art. 2 ust. 8 określa przypadki pomocy publicznej niezgodne z prawem.

IV. KLASYFIKACJA GMINNYCH INSTRUMENTÓW WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminę możemy zdefiniować jako każdą informację, działanie lub zaniechanie działania gminy, które wywiera wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych. Wpływ, który instrumenty te wywierają na podmioty prowadzące lub rozpoczynające działalność gospodarczą, powinien być pozytywny, czyli powinien przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorczości rozumianej zgodnie z przyjętą wcześniej definicją. W dalszych rozważaniach instrumenty wspierania przedsiębiorczości będą dla ułatwienia zwane instrumentami.

Zgodnie z klasyfikacją ogólną, instrumenty podzielić możemy na wywierające wpływ na podmioty gospodarcze oraz oddziałujące na ich otoczenie. Pierwsza grupa może przyjmować formę sugestii (np. ulgi podatkowe) bądź nakazu administracyjnego (np. nakaz modernizacji zakładu ze względów środowiskowych). Instrumenty wpływające na otoczenie przedsiębiorstwa wiążą się z kształtowaniem walorów gminy, które stanowią przesłankę decyzji gospodarczych firm. Zaliczamy do nich np. infrastrukturę techniczną, zasoby siły roboczej, możliwości lokalizacyjne czy stan środowiska naturalnego²⁶.

Inna klasyfikacja ogólna dzieli instrumenty na podstawie przymusu ich stosowania przez gminę. Są to więc narzędzia obligatoryjne, które gmina musi stosować na mocy przepisów prawa, oraz fakultatywne, budowane i stosowane z inicjatywy gminy. Na przykład, rozbudowa infrastruktury technicznej jest instrumentem obligatoryjnym, ponieważ służy do wykonania zadań własnych gminy, określonych w przepisach prawa.

²⁵ Ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu dotyczącym pomocy publicznej, Dz. U. 2004, Nr 123, poz. 1291.

²⁶ R. Brol, *Rola i zadania samorządu i administracji w realizacji strategii rozwoju turystyki*, w: *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, red. R. Brol, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, 1997, s. 20.

Klasyfikując instrumenty w sposób szczegółowy, przyjmuje się jako kryterium formę oddziaływania na podmioty za pomocą tych instrumentów. Możemy wyróżnić na tej podstawie osiem podstawowych grup: nakazy, zakazy, zezwolenia i przepisy gminne, działania kontrolne oraz o charakterze diagnostycznym, narzędzia oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, tworzenie jednostek organizacyjnych przez gminę, inwestycje infrastrukturalne, instrumenty informacyjne, wspomaganie oświaty, nauki oraz prac badawczo rozwojowych oraz pozostałe instrumenty²⁷.

Specyficznym instrumentem wspierania przedsiębiorczości zależnym od gminy jest tworzenie i wspieranie parków naukowo-technologicznych, centrum innowacji i inkubatorów handlu. Dynamizują one aktywność inwestycyjną i sprzyjają adaptacji nowych technologii i tworzeniu nowych miejsc pracy dzięki koncentracji przedsiębiorstw na terenie danej gminy.

Powszechnie spotykana jest również klasyfikacja dzieląca instrumenty na dwie grupy: finansowe i niefinansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości²⁸. Do instrumentów finansowych zalicza się budżet gminy, podatki i opłaty, politykę finansową gminy, ulgi i zwolnienia podatkowe, opłaty za usługi komunalne oraz wydatki inwestycyjne²⁹ (tabela 2).

Tabela 2

Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Lp.	Nazwa instrumentu
1	Ulgi i zwolnienia w podatkach od nieruchomości
2	Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą
3	Stawki podatków od nieruchomości niższe od maksymalnych
4	Stawki podatków od środków transportowych niższe od maksymalnych
5	Inwestycje drogowe
6	Ulgi i zwolnienia w podatkach od środków transportowych
7	Budowa kanalizacji
8	Współpraca gospodarcza gminy z podmiotami lokalnymi przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych
9	Budowa oczyszczalni ścieków
10	Inwestycje oświatowe
11	Ulgi i zwolnienia w podatku rolnym
12	Stawki podatku rolnego niższe od maksymalnych
13	Ulgi i zwolnienia w podatku leśnym
14	Stawki podatku leśnego niższe od maksymalnych

²⁷ A. Sztando, *Instrumenty lokalnej polityki gospodarczej*, w: *Ekonomika i zarządzanie miastem*, red. R. Brol, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2001, s. 126.

²⁸ W. Dziemianowicz, op. cit., s. 29.

²⁹ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze samorządowe mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2001, s. 17.

Do instrumentów niefinansowych zaliczamy sposoby wykorzystania mienia gminy, działalność gospodarczą gminy i przedsiębiorstw komunalnych i jej wpływ na rozwój przedsiębiorczości w gminie, stymulowanie rozwoju rynku pracy tak, aby jego struktura odpowiadała wymaganiom rynkowym (szkolenia, kursy zawodowe), promocję gminy i regionu oraz współpracę firm lokalnych i gminy w działalności promocyjnej. Do instrumentów niefinansowych zaliczamy również strategię rozwoju gospodarczego gminy, która jest podstawą tworzenia sprzyjających warunków rozwoju przedsiębiorczości na terenie danej gminy³⁰. Do tej grupy zalicza się także specyficzne formy wspierania przedsiębiorczości (tabela 3).

Gmina stosuje swoje instrumenty za pomocą konkretnych osób i rozwiązań organizacyjnych, które pozwalają przekazywać informacje pomiędzy gminą a jej otoczeniem³¹. Zespół owych osób oraz rozwiązań organizacyjnych tworzy szczególną podgrupę instrumentów. Należą do niej: komisja rozwoju gospodarczego w radzie gminy, eksperci zewnętrzni, kadra urzędu gminy, posiadająca kwalifikacje i doświadczenia z zakresu stymulacji rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, dostosowana do zadań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości struktura organizacyjna urzędu gminy, sprzyjające kontaktom z przedstawicielami biznesu procedury współpracy, zwłaszcza dotyczących procedury lokalizacyjnej i dostępu do urządzeń infrastruktury technicznej³².

V. WYNIKI BADAŃ

Badania skuteczności instrumentów wspierania przedsiębiorczości stosowanych przez gminy przyniosły zróżnicowane wyniki. Wśród badanych instrumentów określono te, które można uznać za szczególnie skuteczne w procesie wspierania przedsiębiorczości, instrumenty o średniej przydatności oraz takie, które nie wywierają większego wpływu na rozpoczęcie lub rozszerzenie działalności gospodarczej na terenie gminy. Podkreślić jednak należy, że nie ma instrumentów, które całkowicie pozbawione są pozytywnego wpływu na proces wspierania przedsiębiorczości. Badania nie wyłoniły takiej grupy, co prowadzi do wniosku, że każde działanie gminy związane z zastosowaniem instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest pozytywnie odbierane przez przedsiębiorców lokalnych.

³⁰ M. Ziółkowski, *Proces formułowania strategii rozwoju gminy*, w: *Samorząd terytorialny a rozwój lokalny*, red. M. Majchrzak, A. Zalewski, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2000, s. 53-55.

³¹ D. Bąk-Grabowska, *Problemy zarządzania kadrami w urzędach administracji samorządowej*, „Współczesne Zarządzanie” nr 1, Białystok 2008, s. 36-38.

³² A. Sztando, op. cit., s. 151-152.

Tabela 3

Niefinansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości

Lp.	Nazwa instrumentu
1	Stabilność polityki podatkowej gminy
2	Otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne
3	Ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej
4	Możliwość udziału lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy
5	Stworzenie w gminie szybkich ścieżek dla projektów inwestycyjnych
6	Opracowany przez gminę program pomocy dla małych firm
7	Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych
8	Stabilna polityka czynszowa gminy
9	Ceny usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju
10	Sprzedaż majątku gminnego w postaci gruntów
11	Program wspierania promocji lokalnych produktów
12	Opracowany wieloletni plan inwestycyjny
13	Promocja gminy
14	Oddawanie przez gminę gruntów w użytkowanie wieczyste
15	Opracowana strategia rozwoju i strategia rozwoju gospodarczego gminy
16	Nabywanie przez gminę gruntów w celu ich scalania, zbrojenia i podziału
17	Gminne bazy danych dotyczące nieruchomości
18	Zakup przez gminę usług od lokalnych firm
19	Sprawny system gminny gromadzenia i zarządzania informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem
20	Wyodrębniona jednostka ds. obsługi inwestorów zewnętrznych
21	Opracowana strategia zarządzania mieniem gminy
22	Gminny fundusz gwarancyjny
23	Sprzedaż majątku gminnego w postaci budynków
24	Wyodrębniona jednostka ds. promocji przedsiębiorczości
25	Wnoszenie przez gminę mienia do spółek
26	Aktywny udział gminy w szkoleniach dla przedsiębiorców oraz bezrobotnych
27	Istnienie na terenie gminy parków technologicznych
28	Istnienie na terenie gminy agencji rozwoju lokalnego
29	Istnienie na terenie gminy ośrodków doradczo-szkoleniowych
30	Zaangażowanie gminy w przedsięwzięcia typu venture-capital
31	Istnienie na terenie gminy inkubatorów przedsiębiorczości
32	Organizowanie przez gminę konkursów na najlepszy produkt, firmę i przedsiębiorstwo
33	Organizowanie przez gminę wycieczek zagranicznych dla przedsiębiorców lokalnych

Źródło: opracowanie własne.

1. Ocena skuteczności instrumentów finansowych i niefinansowych

Wyniki badań w zakresie oceny skuteczności instrumentów z perspektywy przedsiębiorstw lokalnych przedstawiają tabela 4 oraz tabela 5.

Tabela 4

Zbiorcza ocena finansowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez badane przedsiębiorstwa lokalne

Lp.	Nazwa instrumentu	Ocena minimalna otrzymana w ankietach	Ocena maksymalna otrzymana w ankietach	Średnia otrzymanych ocen
1	Ulgi i zwolnienia w podatkach od nieruchomości	1	6	4,6
2	Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą	1	6	4,5
3	Stawki podatków od nieruchomości niższe od maksymalnych	1	6	4,2
4	Stawki podatków od środków transportowych niższe od maksymalnych	1	6	4,1
5	Inwestycje drogowe	1	6	4
6	Ulgi i zwolnienia w podatkach od środków transportowych	1	6	3,8
7	Budowa kanalizacji	1	6	3,7
8	Współpraca gospodarcza gminy z podmiotami lokalnymi przy realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych	1	6	3,7
9	Budowa oczyszczalni ścieków	1	6	3,5
10	Inwestycje oświatowe	1	5	2,5
11	Ulgi i zwolnienia w podatku rolnym	1	5	2,1
12	Stawki podatku rolnego niższe od maksymalnych	1	5	2
13	Ulgi i zwolnienia w podatku leśnym	1	5	1,8
14	Stawki podatku leśnego niższe od maksymalnych	1	5	1,7

Źródło: badania własne.

Jak wynika z tabel 4 i 5, instrumentami finansowymi o znacznej skuteczności są ulgi i zwolnienia w podatkach od nieruchomości, uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą, stawki podatków od środków transportowych niższe od

maksymalnych, inwestycje drogowe (tabela 4). Wśród instrumentów niefinansowych wymienić należy stabilność polityki podatkowej gminy, otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne, ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej, możliwość udziału lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy oraz stworzenie w gminie szybkich ścieżek dla projektów inwestycyjnych (tabela 5)³³.

Do grupy instrumentów finansowych o średnim oddziaływaniu na proces wspierania przedsiębiorczości zaliczyć można ulgi i zwolnienia w podatkach od środków transportowych, budowę kanalizacji, współpracę gospodarczą gminy z podmiotami lokalnymi przy wykonywaniu przedsięwzięć inwestycyjnych, budowę oczyszczalni ścieków (tabela 4). Wśród instrumentów niefinansowych wymienić należy opracowany przez gminę program pomocy dla małych firm, prywatyzację przedsiębiorstw komunalnych, stabilną politykę czynszową gminy, ceny usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju, sprzedaż majątku gminnego w postaci gruntów, program wspierania promocji lokalnych produktów, opracowany wieloletni plan inwestycyjny, promocję gminy, oddawanie przez gminę gruntów w użytkowanie wieczyste, opracowana strategia rozwoju i strategia rozwoju gospodarczego gminy, nabywanie przez gminę gruntów w celu ich scalania, zbrojenia i podziału, gminne bazy danych dotyczące nieruchomości, zakup przez gminę usług od lokalnych firm oraz sprawny system gminny gromadzenia i zarządzania informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem (tabela 5).

Instrumentami finansowymi w niewielkim stopniu wpływającymi na rozwój przedsiębiorczości są inwestycje oświatowe, ulgi i zwolnienia w podatku rolnym, stawki podatku rolnego niższe od maksymalnych, ulgi i zwolnienia w podatku leśnym, stawki podatku leśnego niższe od maksymalnych (tabela 4). Wśród instrumentów niefinansowych wymienić należy wyodrębnioną jednostkę ds. obsługi inwestorów zewnętrznych, opracowaną strategię zarządzania mieniem gminy, gminny fundusz gwarancyjny, sprzedaż majątku gminnego w postaci budynków, wyodrębnioną jednostką ds. promocji przedsiębiorczości, wnoszenie przez gminę mienia do spółek, aktywny udział gminy w szkoleniach dla przedsiębiorców i bezrobotnych, istnienie na terenie gminy parków technologicznych, agencji rozwoju lokalnego, ośrodków doradczo-szkoleniowych oraz inkubatorów przedsiębiorczości, zaangażowanie gminy w przedsięwzięcia typu *venture-capital*, organizowanie przez gminę konkursów na najlepszy produkt, firmę i przedsiębiorstwo oraz organizowanie przez gminę wycieczek zagranicznych dla przedsiębiorców lokalnych (tabela 5).

2. Kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej gmin

Tabela 6 przedstawia zestawienie instrumentów, które mają największy wpływ na atrakcyjność lokalizacyjną gminy (na podstawie tabel 4 i 5). Ogólnie biorąc, wyniki badań wskazują, że skuteczność danego instrumentu wspierania przedsiębiorczości jest w dużym stopniu związana z jego wpływem na wyniki

³³ Instrumenty oceniane były w skali od 1 do 6 pkt, przy czym 1 uważa się za instrument nieskuteczny, a sześć za instrument bardzo skuteczny w procesie wspierania przedsiębiorczości.

Tabela 5

Zbiorcza ocena niefinansowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez przedsiębiorstwa z terenu badanych gmin

Lp.	Nazwa instrumentu	Ocena minimalna otrzymana w ankietach	Ocena maksymalna otrzymana w ankietach	Średnia otrzymanych ocen
1	Stabilność polityki podatkowej gminy	2	6	4,3
2	Otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne	2	6	4,2
3	Ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej	1	6	4,2
4	Możliwość udziału lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy	1	6	4
5	Stworzenie w gminie szybkich ścieżek dla projektów inwestycyjnych	1	6	4
6	Opracowany przez gminę program pomocy dla małych firm	1	6	3,7
7	Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych	1	6	3,6
8	Stabilna polityka czynszowa gminy	1	6	3,6
9	Ceny usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju	1	6	3,5
10	Sprzedaż majątku gminnego w postaci gruntów	1	6	3,5
11	Program wspierania promocji lokalnych produktów	1	6	3,4
12	Opracowany wieloletni plan inwestycyjny	1	6	3,4
13	Promocja gminy	1	6	3,3
14	Oddawanie przez gminę gruntów w użytkowanie wieczyste	1	6	3,3
15	Opracowana strategia rozwoju i strategia rozwoju gospodarczego gminy	1	6	3,3
16	Nabywanie przez gminę gruntów w celu ich scalania, zbrojenia i podziału	1	6	3,2

cd. tab. 5

17	Gminne bazy danych dotyczące nieruchomości	1	6	3,2
18	Zakup przez gminę usług od lokalnych firm	1	6	3,1
19	Sprawny system gminny gromadzenia i zarządzania informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem	1	5	3
20	Wyodrębniona jednostka ds. obsługi inwestorów zewnętrznych	1	5	2,9
21	Opracowana strategia zarządzania mieniem gminy	1	5	2,9
22	Gminny fundusz gwarancyjny	1	6	2,9
23	Sprzedaż majątku gminnego w postaci budynków	1	6	2,8
24	Wyodrębniona jednostka ds. promocji przedsiębiorczości	1	5	2,7
25	Wnoszenie przez gminę mienia do spółek	1	6	2,7
26	Aktywny udział gminy w szkoleniach dla przedsiębiorców oraz bezrobotnych	1	6	2,7
27	Istnienie na terenie gminy parków technologicznych	1	6	2,7
28	Istnienie na terenie gminy agencji rozwoju lokalnego	1	6	2,6
29	Istnienie na terenie gminy ośrodków doradczo-szkoleniowych	1	6	2,6
30	Zaangażowanie gminy w przedsięwzięcia typu venture-capital	1	6	2,6
31	Istnienie na terenie gminy inkubatorów przedsiębiorczości	1	6	2,5
32	Organizowanie przez gminę konkursów na najlepszy produkt, firmę i przedsiębiorstwo	1	6	2,5
33	Organizowanie przez gminę wycieczek zagranicznych dla przedsiębiorców lokalnych	1	6	2,2

Źródło: badania własne.

Tabela 6

Zestawienie instrumentów wspierania przedsiębiorczości wpływających na atrakcyjność lokalizacyjną gmin

Lp.	Nazwa instrumentu	Ocena minimalna otrzymana w ankietach	Ocena maksymalna otrzymana w ankietach	Średnia otrzymanych ocen
1	Ulgi i zwolnienia w podatkach od nieruchomości	1	6	4,6
2	Uzbrojenie terenu pod działalność gospodarczą	1	6	4,5
3	Stabilność polityki podatkowej gminy	2	6	4,3
4	Stawki podatków od nieruchomości niższe od maksymalnych	1	6	4,2
5	Otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne	2	6	4,2
6	Ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej	1	6	4,2
7	Stawki podatków od środków transportowych niższe od maksymalnych	1	6	4,1
8	Inwestycje drogowe	1	6	4
9	Możliwość udziału lokalnych przedsiębiorców w wyznaczaniu kierunków rozwoju gminy	1	6	4
10	Stworzenie w gminie szybkich ścieżek dla projektów inwestycyjnych	1	6	4
11	Ulgi i zwolnienia w podatkach od środków transportowych	1	6	3,8
12	Opracowany przez gminę program pomocy dla małych firm	1	6	3,7
13	Stabilna polityka czynszowa gminy	1	6	3,6
14	Ceny usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju	1	6	3,5
15	Sprzedaż majątku gminnego w postaci gruntów	1	6	3,5

Źródło: badania własne.

Tabela 7

Instrumenty osiągania przewagi konkurencyjnej gmin – instrumenty zastosowane tylko przez gminy rozwinięte gospodarczo w badanej próbnie

Lp.	Nazwa instrumentu
1	Ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości
2	Ulgi i zwolnienia w podatku od środków transportowych
3	Ustanowienie i uzbrojenie parku inwestycyjnego na terenie gminy
4	Spotkania informacyjne z inwestorami
5	Udział gminy w targach i forum gospodarczych
6	Nabywanie gruntów w celu ich scalania, zbrojenia i podziału
7	Opracowanie strategii zarządzania mieniem
8	Opracowanie planu zagospodarowania przestrzennego uwzględniającego wspieranie przedsiębiorczości
9	Bazy danych dotyczących nieruchomości
10	Opracowanie strategii rozwoju gospodarczego
11	Opracowanie wieloletniego planu inwestycyjnego
12	Cykliczne spotkania z przedsiębiorcami w celu bieżącej analizy strategii rozwoju i jej zmian w zależności od pojawiających się potrzeb
13	Stworzenie szybkich ścieżek dla projektów inwestycyjnych
14	Znajomość zapotrzebowania pracodawców na kwalifikacje zawodowe i organizowanie odpowiednich kursów i szkoleń
15	Posiadanie przez gminę sprawnego systemu gromadzenia i zarządzania informacjami pomocnymi w zarządzaniu przedsiębiorstwem

Źródło: badania własne.

finansowe przedsiębiorstw. Wyniki badań wykazały, że dostępne instrumenty wywierają różnicowany wpływ na decyzje inwestycyjne przedsiębiorstw z różnych działów gospodarki. Wynika to z różnego udziału poszczególnych elementów kosztów w kosztach całkowitych przedsiębiorstw. Przykładowo, obniżenie stawek podatków od środków transportowych może być istotnym bodźcem do lokalizacji na terenie gminy firmy transportowej, ponieważ udział kosztów podatków od środków transportowych w całkowitych kosztach takiej firmy jest znaczny.

Wyniki badań wykazały też, że gmina zmuszona jest do stosowania szeregu instrumentów wspierania przedsiębiorczości jednocześnie, ponieważ aby skutecznie wspierać przedsiębiorczość niezbędne jest zapewnienie minimum środków i warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Bez tych działań możliwości rozwoju gospodarczego gminy mogą być ograniczone. Do instrumentów tych możemy zaliczyć inwestycje drogowe, obniżenie stawek podatków od nieruchomości oraz od środków transportowych, stosowanie cen

usług komunalnych na poziomie zapewniającym samofinansowanie rozwoju, budowę kanalizacji i oczyszczalni ścieków, ułatwiony dostęp do infrastruktury technicznej oraz otwartość gminy na nowe projekty inwestycyjne. Instrumenty te są niezbędne do skutecznego stymulowania rozwoju gospodarczego gminy, nie stanowią jednak o jej przewadze konkurencyjnej.

Badania wyłoniły również grupę instrumentów, które zastosowane zostały z powodzeniem tylko przez rozwinięte gospodarczo gminy z badanej próby, w odróżnieniu od gmin biednych. Można je uznać za szczególnie skuteczne w procesie wspierania przedsiębiorczości (tabela 7), biorąc pod uwagę fakt, że w znacznej części pokrywają się one z wynikami badań opinii przedsiębiorców (tabele 4, 5 i 6).

Jak pokazuje zestawienie wyników badań w tabeli 7, istnieje znaczna grupa instrumentów szczególnie skutecznych w procesie budowania przewagi konkurencyjnej gminy, które są jednocześnie relatywnie łatwe w implementacji. Należy zwrócić szczególną uwagę na instrumenty o charakterze organizacyjnym: spotkania informacyjne z inwestorami, opracowanie baz danych dotyczących posiadanych przez gminę nieruchomości, które mogą zostać wykorzystane przez przedsiębiorców oraz cykliczne spotkania z przedsiębiorcami w celu bieżącej analizy strategii rozwoju i jej zmian w zależności od pojawiających się potrzeb. Atrakcyjność tych działań dla gminy wynika nie tylko z faktu, że są one skuteczne, ale również z faktu, iż mogą być zastosowane bez angażowania znacznych środków finansowych.

3. Instrumenty proponowane przez przedsiębiorców lokalnych

Badania pozwoliły na zdefiniowanie także tych instrumentów, które przedsiębiorcy chcieliby widzieć w instrumentarium stosowanym przez gminę (tabela 8). Zaliczamy do nich przede wszystkim dalsze obniżki podatków od nieruchomości i od środków transportowych oraz aktywniejsze działania związane z uzbrojeniem terenu i przygotowaniem go pod inwestycje. Wyniki te potwierdzają, że szczególną wagę dla przedsiębiorców mają instrumenty, które wpływają bezpośrednio na ich wynik finansowy. W wielu przypadkach gminy mają jednak ograniczone możliwości działania, ponieważ ograniczane są przepisami, np. w kwestii możliwości stosowania ulg podatkowych oraz kwestiami czysto ekonomicznymi, związanymi z koniecznością zapewnienia wpływów budżetowych na odpowiednim poziomie dla sprawnego realizowania zadań gminy.

Tabela 8 pokazuje również grupę instrumentów, które nie mają charakteru finansowego, a mimo to przedsiębiorcy chętnie dodaliby je do listy instrumentów stosowanych przez gminy. Są to np. spotkania z przedsiębiorcami, szkolenia zmierzające do odpowiedniego ukształtowania podaży pracy oraz działania integracyjne. Wydaje się, że w tym przypadku gminy posiadają względną swobodę działania, co stwarza dodatkowe obszary ich aktywności.

Tabela 8

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości, które przedsiębiorcy lokalni chcieliby widzieć w działaniach gminy

Lp.	Nazwa instrumentu
1	Dalsze obniżki podatków od nieruchomości
2	Dalsze obniżki podatków od środków transportowych
3	Zwiększenie nacisku na uzbrojenie terenu i przygotowanie terenu pod inwestycje
4	Sprawniejsza rozbudowa sieci kanalizacyjnych
5	Większe inwestycje drogowe
6	Utworzenie specjalnej komórki pomocnej w przygotowaniu wniosków o środki pomocowe UE dla przedsiębiorców
7	Częste spotkania z prezesami lokalnych firm i wymiana doświadczeń
8	Organizowanie szkoleń dla bezrobotnych i ich przekwalifikowanie
9	Zastosowanie maksymalnych ulg dla nowo powstających zakładów, które tworzą nowe miejsca pracy na terenie gminy
10	Zadbanie o większy dostęp do nowoczesnych technologii
11	Wykorzystanie walorów turystycznych gmin
12	Rozwój sieci teleinformatycznych
13	Wzajemne wsparcie w zakresie reklamy i promocji
14	Wspólne działania promocyjne na zewnątrz gminy
15	Integracja środowiska przedsiębiorców z terenu danej gminy
16	Opracowanie przez gminę specjalnych programów pomocy dla małych firm
17	Gwarancje kredytowe dla przedsiębiorców

Źródło: badania własne.

4. Utrudnienia we wspieraniu przedsiębiorczości

Jednym z celów badań było określenie utrudnień we wspieraniu przedsiębiorczości z punktu widzenia przedsiębiorców lokalnych. Najczęściej wymieniane obrazuje tabela 9. Wyniki zamieszczone w tabeli 9 ponownie potwierdzają, że oprócz utrudnień typowo finansowych, związanych ze zbyt małymi nakładami ze strony gmin, np. na szkolenia, istnieje znacząca grupa działań, które dotyczą stosunku władz gminy do przedsiębiorców oraz ich roli spełnianej w społeczności lokalnej. Wydaje się, że gmina może aktywnie wspierać przedsiębiorczość dokonując niewielkich zmian w swoim zachowaniu względem przedsiębiorców. Otwartość wzajemnych kontaktów, akcje informacyjne oraz uwzględnianie opinii przedsiębiorców w podejmowanych decyzjach to przykłady takich działań³⁴.

³⁴ Badania wykazały, że tylko najbardziej rozwinięte gospodarczo gminy w próbie uwzględniają opinie przedsiębiorców w podejmowanych decyzjach. Wydaje się, że działania takie mogą jedynie ułatwić

Tabela 9

Utrudnienia we wspieraniu przedsiębiorczości

Lp.	Nazwa instrumentu
1	Brak otwartych kontaktów z władzami gminy
2	Brak szybkich decyzji i reakcji na potrzeby gospodarcze i inwestycyjne przedsiębiorców ze strony władz gminy
3	Koncentracja władz gminy na żądaniach elektoratu a nie potrzebach przedsiębiorców
4	Zbyt wysokie podatki
5	Brak szybkich zmian w przeznaczeniu gruntów pod działalność gospodarczą
6	Przewlekła procedura związana z uzyskiwaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu
7	Brak planów zagospodarowania przestrzennego
8	Brak pomocy w budowie dróg dojazdowych do firm
9	Zbyt mała liczba ośrodków doradczych
10	Brak akcji informacyjnych oraz codziennych kontaktów z przedsiębiorcami
11	Brak środków na podstawowe szkolenia dotyczące strategii rozwoju firm
12	Zbyt małe wsparcie finansowe dla przedsiębiorstw zatrudniających nowych pracowników
13	Asekuracyjność i powściągliwość władz gminy, małe zaangażowanie władz

Źródło: badania własne.

VI. UWAGI KOŃCOWE

Wyniki badań wykazały jednoznacznie, że duże znaczenie dla przedsiębiorstw mają takie instrumenty, jak ulgi i zwolnienia podatkowe w podatkach od nieruchomości i od środków transportowych oraz inwestycje infrastrukturalne. Przyspieszenie wzrostu gospodarczego gmin osiągane jest poprzez proinwestycyjną politykę gmin nastawioną na poprawę lokalnych warunków gospodarowania. Warto podkreślić, że różne uwarunkowania lokalne oraz różne wymagania lokalizacyjne poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej wymagają właściwego doboru instrumentów stymulujących rozwój lokalny. Ważne jest tworzenie klimatu sprzyjającego inwestycjom, szczególnie poprzez stosowanie różnych ułatwień administracyjnych. Istotne jest też aktywne, sprawne i kompetentne działanie władz gminy, które pozwala integrować różnego rodzaju instrumenty wspierania przedsiębiorczości.

gminie podejmowanie trafnych decyzji, gdyż są one konsultowane i wychodzą naprzeciw konkretnym oczekiwaniom społecznym.

Gmina dysponuje ograniczonymi środkami i możliwościami organizacyjnymi stąd dobór odpowiednich instrumentów wydaje się mieć kluczowe znaczenie dla sprawnego rozwoju gminy. Skuteczne oddziaływanie gminy na rozwój przedsiębiorczości polega na zastosowaniu całego pakietu instrumentów, ponieważ instrumenty te wspomagają się na zasadzie synergii. Badania wykazały, że gminy stosują podobne instrumenty w celu osiągnięcia porównywalnego z innymi gminami poziomu konkurencyjności. Wydaje się, że podobne tendencje występują w większości gmin w Polsce, zwłaszcza wśród gmin małych i średnich.

Praca niniejsza zawiera wyniki badań przeprowadzonych na sześciu wybranych gminach środkowo-zachodniej Polski. Mimo tego ograniczenia wydaje się, że zebrane informacje dają wystarczające podstawy do zrozumienia procesu wspierania przedsiębiorczości w gminie, które jest niezbędne do sprawnego zarządzania gospodarką lokalną i jej rozwojem.

*Dr Michał Flieger jest adiunktem
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.
m.flieger@wp.pl*

ASSESSMENT OF THE MUNICIPAL TOOLS SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP

Summary

The paper focuses on the importance of local communities development and defines the notion of entrepreneurship. Development of the local economy is one of the most important elements of local development, and a municipality exercises a direct role in the process.

Legal grounds that enable a municipality to carry out that task are presented. The manner in which a municipality influences the conditions in which business activity is performed depends on the strategy a given municipality has adopted. Proper management and stimulation of the municipal economy requires understanding of its situation and possibilities of its development as well as the accessibility of the tools and instruments that will effectively contribute to the achievement of those goals.

The author divides those entrepreneurship support tools into financial and non-financial, and asserts their efficiency on the basis of empirical studies performed on a sample of six municipalities and 32 enterprises. It has been found that the most effective are instruments that positively influence the financial result of companies. To those belong tax relieves and exemptions from property taxes, development of the industrial land, lower tax on transport vehicles and investments in road construction.

Non-financial instruments include: stability of the municipal tax policy, openness to new investment projects, easy access to technical infrastructure, participation of local entrepreneurs in local investment planning, and creation of fast track investment projects. An important factor is the attitude of the municipality governance to local entrepreneurs and their role in the local community. Only effective business and entrepreneurship support achieved using the available support tools may secure a municipality a long term competitive advantage and a lasting competitive edge.