

Tomasz Skica

Katedra Finansów, Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania (WSliZ) z siedzibą w Rzeszowie, ul. Sucharskiego 2, 35-225 Rzeszów; e-mail: tskica@wsiz.rzeszow.pl

Instytut Badań i Analiz Finansowych (IBAF) w Rzeszowie

Agnieszka Bem

Katedra Finansów Publicznych i Międzynarodowych, Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu, ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław; e-mail: agnieszka.bem@ue.wroc.pl

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PROCESACH STYMULOWANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Streszczenie: Artykuł przedstawia zjawisko przedsiębiorczości oraz możliwości podejmowania przez władze lokalne działań na rzecz jej wspierania. Dokonano oceny dotychczasowej aktywności władz lokalnych w sferze inicjowania działań wspierających inicjatywy gospodarcze. Wskazano potencjalne obszary zmian i usprawnień w lokalnej polityce wsparcia. Propozycje usprawnień odniesiono do obiektywnych ograniczeń wyznaczanych przez obowiązujące ramy prawne.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, samorząd terytorialny, MSP, wspieranie przedsiębiorczości, rozwój lokalny.

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENTS IN ENTREPRENEURSHIP STIMULATION

Abstract: The article presents the role of territorial units in enterprise stimulation, discusses the factors that encourage local authorities to promote entrepreneurship or discourage them from using supporting instruments. The authors assess the current activity of local governments in the domain and they suggest potential changes in local policy regarding entrepreneurship stimulation. The article points out areas where improvement is possible despite the obstacles due to the existing legal framework.

Keywords: entrepreneurship, local government, entrepreneurship stimulation, SMEs, local development.

Wprowadzenie

Związek pomiędzy dobrobytem społeczności a rozwojem przedsiębiorczości wydaje się być bezsprzeczny. Troska o rozwój gospodarczy i stymulowanie przedsiębiorczości stały się więc podstawowymi zadaniami podmiotów administracji publicznej, w szczególności zaś administracji samorządowej. Paweł Chmieliński definiuje „wspieranie przedsiębiorczości” jako „tworzenie przez instytucje (państwo, samorząd terytorialny, firmy) warunków do kształtowania i rozwoju tych cech personalnych i społecznych, które umożliwiają nieskrępowany indywidualny rozwój przedsiębiorczości człowieka i struktur, w których

on funkcjonuje” (Chmieliński 2006, s. 171). Zachodzące w Polsce oraz innych krajach Europy Zachodniej procesy decentralizacji władzy sprawiają, że środek ciężkości w zakresie odpowiedzialności za dynamikę rozwoju lokalnych gospodarek w coraz większym stopniu spada na barki samorządu terytorialnego, przede wszystkim gmin realizujących zadania publiczne na szczeblu lokalnym. Stymulowanie rozwoju gospodarczego, czy – w węższym ujęciu – przedsiębiorczości, jest realizowane przez aplikację narzędzi, których celem jest pobudzanie aktywności gospodarczej podmiotów lokalnych, tworzenie nowych miejsc pracy, zwiększanie mobilności zasobów pracy, a także transfer nowych technologii.

Za cel artykułu przyjęto prezentację i ocenę działań samorządu terytorialnego, przede wszystkim szczebla gminnego, w zakresie wspierania przedsiębiorczości oraz formułowanie rekomendacji, które pozwolą na efektywniejsze wykorzystanie środków budżetowych przeznaczanych na to zadanie przez JST (jednostkę samorządu terytorialnego).

Przedsiębiorczość jako zjawisko ekonomiczne

Rozważania nad przedsiębiorczością zapoczątkował w 1942 r. Joseph Schumpeter, który głosił, że funkcją przedsiębiorcy jest „reformowanie lub rewolucjonizowanie procesów produkcyjnych poprzez wykorzystanie niewypróbowanych możliwości technologicznych, których efektem jest wytwarzanie dóbr nowych lub istniejących, ale w nowy, niespotykany dotąd sposób” (Acs, Audretsch i Strim 2009, s. 9–10). Przedsiębiorczość jest zatem silnie powiązana z kreatywnością, co pozwala podmiotom gospodarującym na wykorzystanie pojawiających się szans i możliwości. Konieczne jest przy tym również podkreślenie silnego związku przedsiębiorczości z określonymi cechami osobowości, co sugeruje, że wsparcie przedsiębiorczości nie jest procesem prostym, a osiągnięcie pozytywnych rezultatów nie ma charakteru automatycznego.

Termin „przedsiębiorczość” przyjmuje w praktyce bardzo różne znaczenia (Glinka, Gudkova 2011, Piecuch 2010, Makiela 2008). Jest to o tyle ważne, że określone instrumenty wsparcia mogą być dedykowane konkretnemu typowi przedsiębiorczości. Z punktu widzenia lokalnej gospodarki największe znaczenie ma drobna przedsiębiorczość, która wspiera rozwiązywanie lokalnych problemów społecznych (bezrobocie, wykluczenie społeczne itp.). Na szczególną uwagę zasługuje również przedsiębiorczość intelektualna, która – choć lokalna w sensie fizycznym – ma często charakter globalny w znaczeniu ekonomicznym. Specyfika tego typu przedsiębiorczości zadecydowała o tym, że w literaturze pojawiło się pojęcie „glokalny” sformułowane przez Stefana Kwiatkowskiego, które trafnie charakteryzuje ten typ przedsiębiorców, łącząc w sobie oba wymiary przedsiębiorczości (Glinka, Gudkova 2011, s. 21).

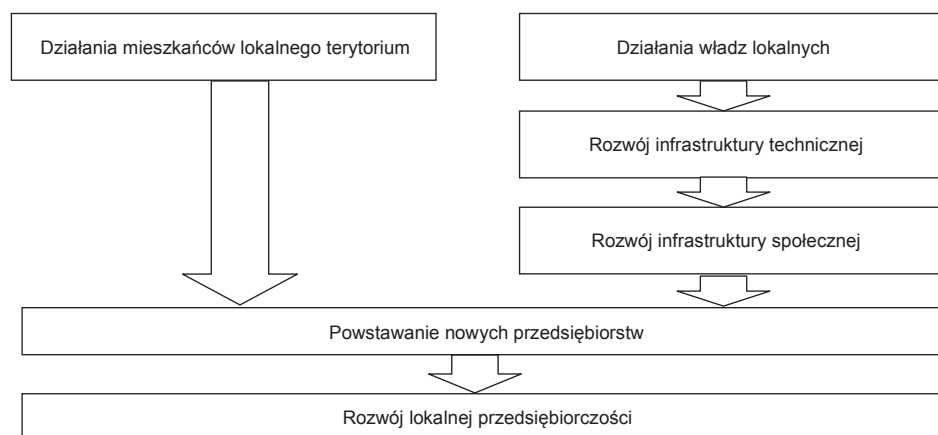
Rodzi się więc pytanie, czy przedsiębiorczość może i powinna być wspierana? Czy podmioty publiczne powinny – zgodnie z teoriami keynesistów – grać jedynie rolę „nocnego stróża”, czy też aktywnie interweniować w procesy powstawania i rozwoju przedsiębiorstw? Czy z uwagi na twórczy charakter przedsiębiorczości takie wsparcie może przynieść mierzalne efekty? Odpowiedź na te pytania

wydaje się być stosunkowo prosta. Przedsiębiorcy są zmuszeni funkcjonować w niezwykle turbulentnych warunkach, charakteryzujących się coraz wyższym stopniem złożoności w obliczu procesów narastania współzależności pomiędzy państwami, regionami i przedsiębiorcami (Grzegorzewska-Mischka 2010, s. 138). Dla tych ostatnich oznacza to konieczność wdrażania ciągłych innowacji, obejmujących tworzenie nowych, śmiałych przedsięwzięć i kreowanie zdolności adaptacyjnych, które zazwyczaj cechują sektor małych i średnich przedsiębiorstw (Arzeni, Pellegrin 1997, Raposo, Smallbone, Balaton, Hortovanyi 2011). Siła małych firm (elastyczność i ich zdecentralizowanie), która tworzy lokalne systemy produkcyjne, zależy jednak od bezpośredniego otoczenia tych przedsiębiorstw (co z kolei stanowi wyzwanie dla lokalnych władz). Pewnym paradoksem globalizacji jest fakt, że prowadzi ona do regionalnej specjalizacji i tworzenia silnych powiązań między przedsiębiorstwami na poziomie lokalnych gospodarek (Arzeni, Pellegrin 1997). Te spostrzeżenia są podstawą do inicjowania i wdrażania działań, których celem jest pobudzenie i wzmacnianie przedsiębiorczości na poziomie lokalnym.

Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości

Wsparcie przedsiębiorczości jest zadaniem realizowanym na poziomie państwa i regionów. Duże zróżnicowanie rozwoju gospodarczego regionów implikuje lokalne podejście do problematyki wspierania przedsiębiorczości. Dążenia innowacyjne małych i nowopowstałych przedsiębiorstw w dużym stopniu zależą od lokalnych aktywów i interesariuszy, dlatego działania, których celem jest wsparcie rozwoju przedsiębiorstw, powinny mieć silny wymiar lokalny (OECD 2010, s. 202). Pokazuje to jednoznacznie, że środek ciężkości w zakresie zarówno inicjowania, jak i wspierania działań służących rozwojowi społeczno-ekonomicznemu całego kraju skupia się na najniższym poziomie podziału terytorialnego.

Działalność władz w zakresie kreowania przedsiębiorczości można określić mianem budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu (Słomińska 2007a, Kozuch 2011, Flieger 2009). W rezultacie działania władz wspólnot lokalnych prowadzące do rozwoju przedsiębiorczości koncentrują się w obrębie dwóch obszarów: rozwoju infrastruktury technicznej oraz rozwoju infrastruktury społecznej. Według Małgorzaty A. Saar (2011) działania te, w połączeniu z aktywnością mieszkańców, powinny przynieść efekty w postaci tworzenia nowych i rozwoju już istniejących przedsiębiorstw (por. ryцина 1). W przedstawionej koncepcji na uwagę zasługuje podkreślenie wymagania zaangażowania samych mieszkańców, bez którego wdrożenie nawet najlepiej skonstruowanej strategii wsparcia inicjatyw gospodarczych nie przyniesie oczekiwanych efektów.



Ryc. 1. Działania i podmioty mające wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości

Źródło: Saar 2011, s. 11.

Gminy dysponują niezwykle szerokim zestawem instrumentów wsparcia. Są one zazwyczaj grupowane w następujących kategoriach:

- **dochodowe i wydatkowe** (Maciejuk 2004, Makiela 2008, por. tabela 1),
- **finansowe i pozafinansowe** (Flieger 2009, Wołowicz 2005, por. tabela 2),
- **wywierające wpływ na podmioty gospodarcze** (ulgi podatkowe, nakazy administracyjne itp.) **i ich otoczenie** (np. infrastruktura techniczna, stan środowiska naturalnego) (Brol 1997),
- **obligatoryjne** (w świetle prawa) **oraz fakultatywne** (stosowane z inicjatywy samej jednostki samorządowej) (Flieger 2009).

Tab. 1. Wybrane instrumenty dochodowe i wydatkowe w procesach wspierania przedsiębiorczości

Instrumenty dochodowe	Instrumenty wydatkowe
<ul style="list-style-type: none"> • ulgi podatkowe, • zwolnienia podatkowe, • obniżenie maksymalnych stawek opłat i podatków lokalnych, • odroczenie, umarzenie, rozłożenie na raty zobowiązań podatkowych, • zaniechanie poboru podatków, • polityka czynszowa gminy, • polityka cen za usługi komunalne, • polityka prywatyzacyjna 	<ul style="list-style-type: none"> • inwestycje w infrastrukturę techniczną (sieć transportowa, zaopatrzenie w media, przygotowanie terenów pod inwestycje), • inwestycje w infrastrukturę społeczną i rozwój rynku pracy, • instytucje wsparcia biznesu (fundusze pożyczkowe, fundusze poręczeń, pomoc techniczna, agencje rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości itp.), • promocja gminy, promocja lokalnych produktów i współpracy lokalnych przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne.

Tab. 2. Wybrane instrumenty finansowe i pozafinansowe w procesach wspierania przedsiębiorczości

Instrumenty finansowe	Instrumenty pozafinansowe
<ul style="list-style-type: none"> • budżet gminy, • ulgi, zwolnienia podatkowe, stawki podatków i opłat lokalnych, • polityka cen za usługi komunalne, • wydatki inwestycyjne, • fundusze pożyczkowe oraz fundusze poręczeń 	<ul style="list-style-type: none"> • instytucje wsparcia biznesu (pomoc techniczna, agencje rozwoju, inkubatory przedsiębiorczości, parki technologiczne itp.), • rozwój rynku pracy, • promocja gminy, promocja lokalnych produktów i współpracy lokalnych przedsiębiorców, • stabilna polityka podatkowa, czynszowa i prywatyzacyjna gminy, • strategia rozwoju gminy, • „przyjazny klimat” dla inwestorów, pozytywne nastawienie lokalnych społeczności

Źródło: opracowanie własne.

Zakres instrumentów, które mogą być wykorzystane przez JST do wspierania przedsiębiorczości, jest bardzo szeroki. Bezsprzecznie większość z nich jest dostępna dla gmin, a najważniejsze wydają się być instrumenty dochodowe związane z podatkami lokalnymi – a przede wszystkim najbardziej wydajnym fiskalnie podatkiem od nieruchomości (Wołowicz 2002, Wołowicz i Burzyński 2009). Do dostępnych gminom narzędzi stymulowania przedsiębiorczości należy również zaliczyć politykę czynszową, politykę opłat za usługi komunalne, przygotowywanie terenów inwestycyjnych i sprawną obsługę inwestorów (z wyjątkiem spraw zarezerwowanych dla jednostek samorządowych wyższego szczebla, przede wszystkim powiatu). Wszystkie szczeble samorządowe mogą także prowadzić działania o charakterze promocyjnym, związane z tworzeniem instytucji wsparcia biznesu oraz szeroko pojętym rozwojem zasobów ludzkich.

Przy tak szerokich możliwościach podstawową kwestią staje się sposób, w jaki zostaną one połączone w długofalową, spójną politykę wsparcia przedsiębiorczości. Istotna jest przy tym stabilność wykreowanych warunków oraz to, w jakim zakresie odpowiadają one na zapotrzebowanie zgłaszane przez samych przedsiębiorców. Wydobyć i odpowiednio wzmocnić zidentyfikowanego potencjału wymaga bowiem od władz lokalnych perspektywicznego podejścia. Bez tego inicjowane przedsięwzięcia będą się charakteryzowały przypadkowością, brakiem ciągłości i długofalowości, a tym samym – niską skutecznością. Rodzą się więc pytania dotyczące wachlarza stosowanych przez JST instrumentów, ale także pytania o ich skuteczność. Badania empiryczne (Słomińska 2007a, Słomińska 2007b, Skica 2008, Skica 2009, Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy 2007, Wołowicz 2008) prowadzone w analizowanym obszarze pozwalają na sformułowanie szeregu wniosków.

Po pierwsze, gminy najczęściej sięgają po instrumenty związane z działaniami w zakresie infrastruktury, obejmujące: dbałość o stan dróg, rozwój sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, elektryfikację i gazyfikację oraz wydzielanie atrakcyjnych

działek pod inwestycje. Działania w tym obszarze deklaruje (zależnie od badania) od 60 aż do 80% gmin w Polsce, przy czym najczęściej są one związane z utrzymaniem i rozbudową infrastruktury drogowej. Co więcej, o rozwój infrastruktury dbają z równą intensywnością zarówno małe gminy wiejskie, jak i duże gminy miejskie oraz miasta na prawach powiatu.

Po drugie, ważnym (z punktu widzenia gmin) obszarem działań stymulacyjnych jest promocja. Aktywność w tym właśnie obszarze potwierdza 65–80% gmin. Warto przy tym zauważyć, że wskazane zadania z zakresu rozwoju infrastruktury oraz promocji należą do katalogu zadań własnych gmin określonych w art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, są więc realizowane obligatoryjnie, choć wyznaczenie ich zakresu leży w kompetencjach władz samorządowych.

Po trzecie, należy podkreślić, że działania obejmujące utrzymanie i rozwój infrastruktury nie zawsze są powiązane wprost ze wsparciem przedsiębiorczości, ale stanowią wyraz szeroko rozumianej polityki rozwoju. Natomiast instrumentem wprost związanym z polityką wsparcia przedsiębiorczości jest stosowanie ulg podatkowych (w zakresie podatków lokalnych). Działania takie zadeklarowało, zależnie od badania, od 45 do 80% gmin, w tym przede wszystkim gmin średnich oraz dużych.

Po czwarte, instrumentami, po które gminy sięgają najrzadziej, są: udzielanie dotacji i pożyczek, stymulowanie rozwoju instytucji poręczeń i gwarancji oraz inicjowanie tworzenia ośrodków wspierania przedsiębiorczości. Korzystanie z takich możliwości deklaruje niespełna 10% badanych jednostek, wśród których znajdują się zazwyczaj gminy miejskie. Fakt ten jest w pewnym zakresie rezultatem stosowania wymienionych narzędzi na poziomie centralnym oraz ich zwrócenia przede wszystkim w kierunku podmiotów sektora małych i średnich przedsiębiorstw, co w sposób naturalny eliminuje potrzebę dublowania tego rodzaju form wsparcia na poziomie JST.

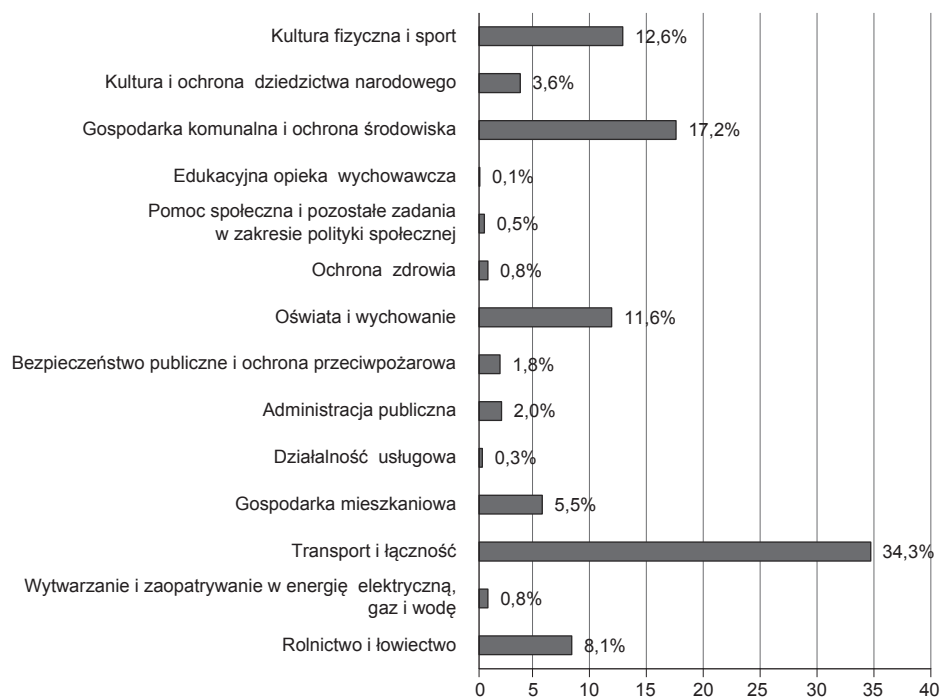
Wreszcie po piąte, stosowane przez JST narzędzia przybierają często formę pomocy publicznej, określanej jako wsparcie (w tym finansowe) dla podmiotu lub określonej kategorii podmiotów, udzielane przez instytucje państwowe i samorządowe (Brezdeń, Drozdowska, Spallek 2010). Rozwiązania te wiążą się z koniecznością dostosowania do ograniczeń w zakresie pomocy *de minimis*. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* ogranicza wsparcie dla przedsiębiorców do kwoty 200 tys. euro w okresie trzech kolejnych lat (dla podmiotów z sektora transportu drogowego 100 tys. euro), zakładając że taka kwota wsparcia nie zakłóca konkurencji¹. Przy konstruowaniu strategii wsparcia gminy muszą brać pod uwagę ograniczenia wynikające z limitów pomocy *de minimis*, znajdujących zastosowanie przede wszystkim w odniesieniu do ulg podatkowych udzielanych dużym przedsiębiorcom.

Tomasz Wołowicz wyraża pogląd, zgodnie z którym gminy dysponują bardzo szerokim zestawem instrumentów stymulowania rozwoju przedsiębiorczości,

¹ Rozporządzenie nie ma zastosowania do określonych sektorów, np. rolnego, oraz wybranych działań, np. wsparcia eksportowego.

jednak relatywnie rzadko wykorzystują go w formie „kompleksowej i przemysłanej strategii, o wielopłaszczyznowej sile oddziaływania” (Wołowicz 2005). Pogląd ten podziela także Teresa Piecuch, stwierdzając, że władze lokalne stosunkowo rzadko wykorzystują dostępne narzędzia rozwijania przedsiębiorczości i nie prowadzą długofalowej polityki wspierania inicjatyw gospodarczych, głównie ze względu na obiektywne ograniczenia budżetowe (Piecuch 2010, s. 141). Zbigniew Makiela uważa, że „zarówno gminy bogate, jak i biedne wykorzystują praktycznie to samo instrumentarium w celu rozwoju przedsiębiorczości” (Makiela 2008, s. 17).

Te tezy zdają się w pełni potwierdzać spostrzeżenia płynące z wyników powołanych badań. Struktura stosowanych przez JST narzędzi wsparcia ujawnia przy tym ważki problem. Otóż JST utożsamiają wsparcie inicjatyw gospodarczych przede wszystkim (a niekiedy wyłącznie) z rozbudową infrastruktury (drogi, zaopatrzenie w media itd.) (por. rycina 2). Dowodzi to nieznamomości, ewentualnie ograniczonej znajomości tak metodologii, jak i samego instrumentarium wsparcia przedsiębiorczości.



Ryc. 2. Struktura wydatków inwestycyjnych gmin (2011)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Przedstawione badania pozwalają sądzić, że JST łączą nałożone na nie ustawowo działania w obszarze budowy oraz odtwarzania infrastrukturalny technicznej z przeświadczeniem o wyłącznej skuteczności tego rodzaju wsparcia dla stymu-

lowania przedsiębiorczości. Tymczasem oczekiwania podmiotów gospodarczych ewoluują, a infrastruktura staje się absolutnym minimum w rywalizacji o podmioty gospodarcze, a nie czynnikiem sprawczym sukcesu. Najlepszym tego dowodem są gminy z terenami wydzielonymi pod inwestycje, w których poza udostępnieniem terenu nie przewidziano żadnych dodatkowych narzędzi pomocowych, argumentując to przeświadczeniem o wystarczalności zastosowanej formy wsparcia (Wołowiec 2008, Wołowiec, Burzyński 2009). Ograniczanie wsparcia tylko i wyłącznie do infrastruktury nie przełoży się na realizację zakładanych celów rozwoju przedsiębiorczości. Paradoksalnie, samorządy w bardzo małym zakresie wykorzystują narzędzia związane z tworzeniem instytucji wsparcia biznesu – skuteczniej kreujących warunki dla rozwoju przedsiębiorczości, a przy tym wiążących się ze znacznie mniejszym zaangażowaniem finansowym.

Powstaje także pytanie o skuteczność stosowanych przez JST narzędzi wsparcia przedsiębiorczości. W świetle badań empirycznych (Flieger 2009, Skica 2008, Skica 2009, Wołowiec 2007) należy uznać, że najskuteczniejszymi narzędziami są ulgi oraz zwolnienia podatkowe (pod warunkiem wkomponowania ich w całościowe systemy wsparcia)² i inwestycje infrastrukturalne (także zespolone w kompleksowy katalog działań na rzecz stymulowania przedsiębiorczości). Badania przeprowadzone przez Tomasza Skicę oraz Tomasza Wołowca wskazują na silne skorelowanie wydatków infrastrukturalnych (przy zachowaniu wskazanego wyżej założenia) ze wzrostem zatrudnienia oraz mobilnością społeczności lokalnej. Równie wysokie współczynniki korelacji uzyskano w przypadku działań związanych z tworzeniem jednostek wsparcia biznesu, jednak zakres stosowania tego typu narzędzi (jak wskazują badania), jest w praktyce stosunkowo ograniczony. Na uwagę zasługuje fakt, że podobnych pozytywnych efektów nie stwierdzono w przypadku stosowania obniżenia górnych stawek podatków lokalnych. Badania wykazały, że „siła oddziaływania obniżek stawek maksymalnych pojedynczych podatków lokalnych na rozwój przedsiębiorczości była mniejsza niż w przypadku konstruowania systemów preferencji podatkowych zakładających – obok obniżek stawek podatkowych – także zwolnienia, odroczenia terminów płatności, a także umorzenia należności podatkowych” (Skica 2009, s. 240 i nast.).

Jak widać warunkiem koniecznym osiągnięcia satysfakcjonujących efektów jest zatem nie tylko dobór narzędzi, ale również spójność i ciągłość prowadzonej polityki podatkowej. „Podatki i opłaty (...) powinny być przede wszystkim stabilne (...), mniejsze szkody (...) przynieść mogą wyższe, ale za to pewne podatki, niż niższe, lecz poddawane nieustannym zmianom” (Bończak-Kucharczyk, Herbst, Chmura 1998, s. 20). Potwierdzają to m.in. Wojciech Dziemianowicz oraz Wojciech Misiąg: „z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsza jest nie tyle wysokość stawek czy ulg, co stabilność i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest to, aby potencjalni inwestorzy już na etapie wstępnego

² Stosowanie jako formy wsparcia jedynie niższych niż maksymalne stawek podatkowych nie przekłada się na oczekiwane rezultaty w postaci stymulowania rozwoju społeczno-ekonomicznego wspólnot lokalnych (Skica 2009, Wołowiec 2005).

typowania lokalizacji mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których będą mogli skorzystać przy spełnieniu określonych warunków” (Dziemianowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak 2000, s. 9).

Podsumowanie

Badania empiryczne prowadzone w krajach rozwiniętych (por. m.in. przykład Kanady) wskazują, że samorząd terytorialny ma do odegrania istotną rolę we wspieraniu lokalnego rozwoju gospodarczego (Turvey 2006). Nie jest to jednak łatwe, ponieważ sam fenomen przedsiębiorczości, z uwagi na konieczność zaangażowania lokalnych społeczności i uruchomienia ich twórczego potencjału, a także mnogość form, w jakich się on przejawia, nie poddaje się w pełni administracyjnemu sterowaniu. Jak wskazuje Andrzej Sztando: „samorząd terytorialny to nie tylko wykonawca przekazanych do realizacji zadań, lecz przede wszystkim aktywny podmiot kształtujący warunki życia i funkcjonowania społeczności lokalnych” (Sztando 1998). W rezultacie, aby JST mogła jak najszerszej partycypować w wynikach inicjowanych działań, niezbędne staje się konsultowanie planowanych przedsięwzięć z rzeczywistymi potrzebami otoczenia (Kamiński 2003, s. 36 i nast.). Dlatego też, zdaniem Pawła Romana, „utrzymywanie systematycznego kontaktu ze środowiskiem przedsiębiorców może przynieść gminie korzyści w postaci unowocześnienia tych podsystemów infrastruktury, które zwiększają jej atrakcyjność inwestycyjną” (Roman 2002, s. 37).

W świetle przeprowadzonych rozważań problematyczny wydaje się być fakt kompleksowego postrzegania przez samorządy roli, jaką w przedmiocie stymulowania inicjatyw gospodarczych przypisuje im ustawodawstwo, oraz oczekiwań, jakie w tym zakresie pokłada w nich społeczność lokalna. Dobór instrumentów wsparcia przedsiębiorczości, a w zasadzie ograniczenie go do działań w obszarze infrastruktury, wskazuje, że działania te są podejmowane niejako „przy okazji” realizacji innych, obligatoryjnych działań gminnych, a co za tym idzie nie mogą tworzyć spójnej strategii. Oczywiście nie podlega dyskusji fakt dodatniej i silnej statystycznie korelacji pomiędzy sytuacją finansową JST a zakresem możliwych form i działań na rzecz pobudzania przedsiębiorczości lokalnej. Niemniej jednak argument ten zdaje się tracić na znaczeniu, kiedy w sposób analogiczny niedomagania w zakresie działań na rzecz rozwoju inicjatyw przedsiębiorczych tłumaczą małe gminy wiejskie oraz duże miasta. Dowodzi to bezdyskusyjnie niezajomości palety dostępnych dla JST form wsparcia oraz nieświadomości władz w zakresie potrzeb lokalnego biznesu. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości nie powinny być bowiem utożsamiane wyłącznie z nakładami finansowymi i kosztownymi inwestycjami. Im szybciej JST dokonają reorientacji w tym zakresie, tym mniej będzie sytuacji, w których przy rozważaniu wsparcia dla MSP kosztem nadwyżęzania budżetu lokalnego wygra racjonalizm władz znajdujący odbicie w odstąpieniu od realizacji tego typu zamierzeń.

Dla wspierania przedsiębiorczości równie istotne, o ile nie istotniejsze, znaczenie mają usprawnienia administracyjne, racjonalna gospodarka przestrzenną, uregulowany stan prawny dotyczący własności czy finalnie wysoki poziom kadr

urzędniczych odpowiedzialnych za kontakty z przedsiębiorcami. Czynniki te, poprzez swój bieżący charakter, stanowią niejednokrotnie argument przeważający w dyskusji na temat lokalizacji działalności gospodarczej (Skica 2011a, Skica 2011b, Kiebała, Skica, Wołowicz 2011, Skica, Kiebała, Wołowicz 2011). Aby możliwe było wspieranie podmiotów gospodarczych, konieczne jest ich uprzednie pozyskanie, a o skuteczności działań w tym obszarze paradoksalnie często w większym stopniu decyduje siła oddziaływania instrumentów niefinansowych (Jastrzębska 2002, Strojny 2005).

Przedstawione analizy wskazują, że przedsiębiorczość jest zjawiskiem lokalnym. O poprawności tego stwierdzenia stanowi zarówno analiza czynników decydujących o roli samorządu terytorialnego w kształtowaniu inicjatyw gospodarczych, jak i badanie postaw społeczności lokalnej znajdujące przełożenie w podejmowaniu inicjatyw gospodarczych. Niepokojący wydaje się natomiast sposób postrzegania czynników wzrostu przez samych zainteresowanych, tj. samorządy. Badania uwydatniają bowiem wewnętrzną sprzeczność w zakresie podejmowanych działań, czego efektem jest ograniczona skuteczność przedsięwzięć. Warto podkreślić, że decentralizacja, prócz tego że jest miarą autonomii, stanowi egzamin umiejętności skutecznego zarządzania sprawami ważnymi dla wspólnot lokalnych. Taką sprawą jest niewątpliwie rozwój przedsiębiorczości. Dlatego samorządy nie powinny skupiać swojej uwagi wyłącznie na analizie uwarunkowań makroekonomicznych sprzyjających działalności gospodarczej bądź od niej odstręczających. JST muszą w większym stopniu skupić się na danym im potencjale i możliwościach w zakresie jego wykorzystania. Nawet najbardziej korzystne warunki legislacyjne i finansowe przypisane centralnie JST nie przełożą się na wzrost inicjatyw lokalnych wobec braku przedsiębiorczości władz samorządowych. To właśnie ten czynnik zdaje się być kluczowy, a niestety – jak wykazują badania empiryczne – jest on wciąż niedoceniany (Makiela 2008, s. 17).

W rozważaniach nad rolą samorządu terytorialnego w obszarze działań na rzecz kształtowania uwarunkowań nie tylko do podejmowania, lecz również prowadzenia działalności gospodarczej, kluczowe jest stanowisko wyrażone przez Harry'ego G. Johnsona. W jego opinii optymalnym rozwiązaniem wydaje się być „odpowiednie połączenie polityki władz i inicjatywy prywatnej. Zadaniem organów publicznych powinno być (...) ułatwianie i inicjowanie przedsiębiorczości prywatnej. Administracja nie powinna natomiast zastępować przedsiębiorczości prywatnej (...). Działalność ta powinna być zatem aktywizowana według zasady wspierającego uczestnictwa władz oraz zasady wyrównywania szans. Jednocześnie warunkiem rozwoju gospodarczego jest wewnętrzna transformacja społeczeństwa, która prowadzi do powstania społeczeństwa poszukującego dróg poprawy swojej sytuacji gospodarczej” (Bąk i in. 2001, Johnson 1984). Przytoczony pogląd pozwala zauważyć, że dla pełnej skuteczności inicjatyw samorządowych zakładających wzmocnienie potencjału gospodarki lokalnej wymagane jest czynne uczestnictwo beneficjentów owych działań. Strategiczne jest samo usytuowanie centrum aktywności na rzecz rozwoju społeczno-ekonomicznego na poziomie lokalnym. Rozwiązanie to nie ma charakteru przypadkowego,

lecz stanowi wyraz przeświadczenia o znajomości przez władze lokalne specyfiki potrzeb reprezentowanych przez nie społeczności. Dlatego tak istotne jest wyizolowanie kanonu pożądaných cech, które powinny charakteryzować efektywną politykę władz samorządowych w obszarze wzmocnienia przewagi rynkowej, a tym samym podnoszenia atrakcyjności inwestycyjnej wspólnot lokalnych. Należą do nich: kreatywność i świadomość roli, jaką w gospodarce spełnia samorząd terytorialny, skuteczność podejmowanych decyzji, racjonalne planowanie polityki rozwoju, a także wprowadzanie nowoczesnych form zarządzania (Skica 2009).

Współcześnie polityka „minimum” jest dalece niewystarczająca. Ponadto minimalnym nakładom (nie tylko w sferze finansowej) towarzyszą minimalne efekty. W rezultacie nawet poprawna gospodarka środkami publicznymi i efektywna realizacja zadań publicznych mogą być utożsamiane co najwyżej ze sprawnym administrowaniem, które w perspektywie najbliższych lat boleśnie zweryfikuje rzeczywistość stanowiącą domenę rozwiniętych gospodarczo wspólnot lokalnych. Samorząd powinien zatem wyraźnie zdywersyfikować swoje cele. Im szybciej zostanie dostrzeżona potrzeba oddolnego budowania potencjału wzrostu i wzmocnienia pozycji konkurencyjnej gmin samorządowych, tym większe jest prawdopodobieństwo uzyskania przewagi nad innymi jednostkami w rywalizacji o podmioty gospodarcze (Pakoński 2003, s. 9 i nast.). Sytuację tę trafnie ilustruje stanowisko Przemysława Kulawczuka i Mieczysława Bąka. Zgodnie z nim „gmina o podejściu rozwojowym uruchamia istotne programy promocji gospodarczej (...), a także kreuje wizję rozwoju (...). Gminy takie nie czekają na możliwości stwarzane przez nowych inwestorów, ale same stwarzają im nowe możliwości” (Bąk, Kulawczuk, Ginda 1996 s. 2).

Zaprezentowane obszary wyzwań stojących aktualnie przed władzami lokalnymi ukazują istotne zaniedbania i obnażają słabości w zakresie podejścia do wspierania przedsiębiorczości. Analiza dowodzi, że czynnikiem sprawczym niedomagań w zakresie efektywnego wspierania przedsiębiorczości jest w głównej mierze zachowawcza polityka władz gminnych. Działalność JST pozbawiona długofalowych celów nie stanowi bynajmniej o aktywnym kreowaniu lokalnej gospodarki. Sytuacja ta jest szczególnie trudna, gdyż uwarunkowania rynkowe nie odznaczają się tak znaczącą stabilnością jak realia, w których funkcjonują JST. Wręcz przeciwnie, ich domeną jest nieustanna ewolucja. Zmianom podlegają zarówno potrzeby, jak i możliwości ich zaspokajania, przy czym potrzeby ewoluują zdecydowanie szybciej. W rezultacie narzędzia służące zaspokajaniu potrzeb, w tym potrzeb w obszarze pożądaných form wsparcia przedsiębiorczości, mają zawsze charakter wtórny. Dodatkowo stosunkowo długi czas potrzebny na zrewidowanie dotychczasowego podejścia do stosowanego instrumentu sprawia, że nowe narzędzia kształtujące uwarunkowania rozwoju inicjatyw gospodarczych tylko w pewnym zakresie będą odpowiadać bieżącym potrzebom sektora przedsiębiorstw. W efekcie konieczne staje się budowanie kompleksowych programów rozwoju gospodarczego wspólnot lokalnych (Sasinowski 2002) przy założeniu regularnego rewidowania kierunków realizowanej polityki rozwojowej i dostosowywania jej do bieżących potrzeb otoczenia.

Literatura

- Acs Z., Audretsch D., Strim R., 2009, *Entrepreneurship, Growth and Public Policy*, New York: Cambridge University Press.
- Arzeni S., Pellegrin J.-P., 1997, „Entrepreneurship and local development”, *The OECD Observer*, February/March (204), s. 27–29.
- Bąk M., Grabowski M., Kulawczuk P., Nowicki M., Wargacki M., Wojnicka E., 2001, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.
- Bąk M., Kulawczuk P., Ginda S., 1996, *Promocja inwestycji przez gminy*, Warszawa: Instytut Badań nad Demokracją i Przedsiębiorstwem Prywatnym.
- Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., 1998, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Brezdeń P., Drozdowska J., Spallek W., 2010, „Wybrane instytucje prorozwojowe związane z pomocą publiczną w aktywizacji polskiej gospodarki”, *Prace Komisji Geografii Przemysłu*, nr 15, s. 235–257.
- Brol R., 1997, „Rola i zadania samorządu i administracji w realizacji strategii rozwoju turystyki”, w: R. Brol, *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Wrocław: Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu.
- Chmieliński P., 2006, „Wspieranie przedsiębiorczości w działalności gospodarczej małych i średnich przedsiębiorstw w Polsce”, w: M. Strużycki (red.), *Przedsiębiorczość w teorii i praktyce*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa, s. 169–184.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., 2000, „Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny”, *Raport Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową*, Warszawa: Wydawnictwo PAB-Font s.c.
- Flieger M., 2009, „Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości”, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, nr 1, s. 147–167.
- Glinka B., Gudkova S., 2011, *Przedsiębiorczość*, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Grzegorzewska-Mischka E., 2010, *Współczesne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości w Polsce*, Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.
- Jastrzębska M., 2002, „Polityka i kondycja finansowa jednostki samorządu terytorialnego a zdolność do rozwoju”, w: K. Jajuga (red.), *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, Tychy: Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, s. 127–136.
- Johnson H.G., 1984, „A Bibliography”, *Journal of Political Economy*, t. 92.
- Kamiński R., 2003, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Warszawa: Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT.
- Kiebała A., Skica T., Wołowicz T., 2011, „Czy redukcja stawek w podatku od środków transportowych realizuje funkcję opodatkowania?”, *Samorząd Terytorialny*, nr 7–8.
- Koźuch A., 2011, „Rola samorządu terytorialnego we wspieraniu rozwoju lokalnego”, w: A. Koźuch, A. Noworól (red.), *Instrumenty zarządzania rozwojem w przedsiębiorczych gminach*, Kraków: Instytut Spraw Publicznych, s. 9–26.
- Maciejuk M., 2004, „Lokalne instrumentarium wspierania przedsiębiorczości – studium przypadków”, w: A. Jewtuchowicz (red.), *Wiedza, innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionów*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Makieła Z., 2008, *Przedsiębiorczość regionalna*, Warszawa: Difin.

- OECD, 2010, „Małe i średnie przedsiębiorstwa oraz polityka oraz polityka przedsiębiorczości w Polsce”, *Przegląd OECD*, Warszawa: Ministerstwo Gospodarki.
- Pakoński K., 2003, *Zarządzanie finansowe i strategiczne*, Warszawa: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej.
- Piecuch T., 2010, *Przedsiębiorczość. Podstawy teoretyczne*, Warszawa: C.H. Beck.
- Raposo M., Smallbone D., Balaton K., Hortovanyi L., 2011, *Entrepreneurship, Growth and Economic Development: Frontiers in European Entrepreneurship Research*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Roman P., 2002, „Formy aktywizowania przedsiębiorczości wobec rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej”, *Samorząd Terytorialny*, nr 12.
- Saar M.A., 2011, *Jak samorzady lokalne mogą wspierać rozwój przedsiębiorczości?*, Warszawa: CeDeWu.
- Sasinowski H., 2002, „Stymulowanie inicjatyw lokalnych a rozwój regionalny”, w: A. Kopczyk (red.), *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, Białystok: Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku.
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1998/2006 z 15 grudnia 2006 r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis*.
- Skica T., 2008, „Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego)”, *Samorząd Terytorialny*, nr 1–2.
- Skica T., 2009, *Samorzady a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Skica T., 2011a, „Analiza teoretycznych oraz empirycznych uwarunkowań obniżek stawek podatkowych do celów stymulacyjnych”, w: T. Wołowicz (red.), *Strategia podatkowa na przykładzie gminy Krynica Zdrój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, Kraków: Instytut Turystyki w Krakowie.
- Skica T., 2011b, „Badanie struktury dochodów własnych dla ustalenia zdolności i celowości stosowania rozwiązań w sferze preferencji podatkowych”, w: T. Wołowicz (red.), *Strategia podatkowa na przykładzie gminy Krynica Zdrój. Wybrane zagadnienia teoretyczne i praktyczne*, Kraków: Instytut Turystyki w Krakowie.
- Skica T., Kiebała A., Wołowicz T., 2011, „Stymulowanie lokalnej konkurencyjności gmin na przykładzie podatku od środków transportowych”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 118–139.
- Skica T., Strojny J., Tabasz W., Witkowski K., 2004, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Rzeszów: Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.
- Słomińska B., 2007a, „Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości”. *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 19–33.
- Słomińska B., 2007b, „Przedsiębiorczość na poziomie gmin jako przejaw realizacji Europejskiej Polityki Spójności”, w: D. Kopycińska (red.), *Zachowania rynkowe w teorii i praktyce*, Szczecin: Wydawnictwo Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 115–125.
- Strojny J., 2005, „Wybrane obszary dylematów decyzyjnych a koncepcja zarządzania przedsiębiorczego jednostką samorządu lokalnego”, w: A. Grzesik, W. Tabasz (red.), *Rozwój lokalny. Wybrane zagadnienia społeczne*, Rzeszów: Mitel, s. 7–27.
- Sztando A., 1998, „Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin”, *Samorząd Terytorialny*, nr 11.

- Wołowicz T., 2002, „Formy i sposoby aktywizacji gospodarczej polskich gmin uzdrowiskowych a rozwój regionalny”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 131–140.
- Wołowicz T., 2005, „Finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez gminy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 65–82.
- Wołowicz T., 2007, Ekspertyza dla Stowarzyszenia Gmin Uzdrowiskowych RP „Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne rozwoju polskich uzdrowisk i turystyki zdrowotnej”, Krynica-Zdrój.
- Wołowicz T., 2008, *Podatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości w powiecie nowosądeckim i limanowskim*, Nowy Sącz: Badania Statutowe Zakładu Ekonomii WSB-NLU.
- Wołowicz T., Burzyński T., 2009–2010, Projekt badawczy nr ITK/2009/2010_BS.1 realizowany w latach 2009–2010 w ramach badań statutowych Instytutu Turystyki sp. z o.o. w Krakowie, pt. „Podatki i opłaty lokalne w działalności podmiotów turystycznych”.
- Zachodniopomorskie Obserwatorium Rynku Pracy, 2007, *Działania proinwestycyjne i prorozwojowe samorządów w województwie zachodniopomorskim*, Szczecin: Wojewódzki Urząd Pracy w Szczecinie.