



Dorota Fleszer¹

GMINA A ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Termin przedsiębiorczość używany jest jako określenie ogólnej postawy charakteryzującej się skłonnością do podejmowania inicjatyw, dynamizmem, pomysłowością².

W każdej zbiorowości znajdują się jednostki przedsiębiorcze, które jeżeli stworzy im się odpowiednie warunki (m.in. infrastrukturalne), pobudzi do działania, zainicjują tworzenie przedsiębiorstw dających pracę i dochody im samym oraz okolicznej ludności³. Nie ulega przecież wątpliwości, że „przedsiębiorczość w warunkach gospodarki rynkowej stała się zjawiskiem obecnym i pożądanym”⁴. Zatem wspieranie przedsiębiorców to działania na rzecz rozwoju całej jednostki samorządowej. Skutkuje ona poprawą jakości życia mieszkańców, którym przedsiębiorcy mogą oferować lepsze bądź tańsze towary i usługi.

Wspieranie przedsiębiorczości zadaniem administracji publicznej

W realizacji zadań administracji publicznej względem gospodarki spotykamy oprócz klasycznej funkcji porządkowo reglamentacyjnej, funkcję sterującą gospodarką. Przy pomocy norm prawnych administracja organizuje i kontroluje działalność gospodarczą. Funkcja organizacyjna stwarza warunki swobodnej działalności gospodarczej w oparciu o suwerenne decyzje przedsiębiorców, które nie są podpo-

¹ Dr Dorota Fleszer, wykładowca, Wyższa Szkoła Handlowa w Piotrkowie Trybunalskim.

² L. Suarez-Villa, *Entrepreneurship In the Space – Economy*, *Revue d'Economie Regionale et Urbaine*, 1/1987.

³ A. Krakowiak-Bal, *Wpływ infrastruktury na rozwój przedsiębiorczości w gminach wiejskich wybranych powiatów woj. małopolskiego*, „Inżynieria Rolnicza” z 2007 r., Nr 7, s. 101.

⁴ T. Sadowska, *Rola samorządów w stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości lokalnej*, *Folia Universitatis Agriculture Stetinensis* 232. *Oeconomica* 42. Akademia Rolnicza, Szczecin 2003, s. 237.

rządkowane celom państwa lub jednostek samorządu terytorialnego⁵.

Ale nie są to jedyne działania administracji publicznej w tej dziedzinie. Jak bowiem wynika z dyspozycji art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶, organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Zdaniem C. Kosikowskiego przepis został ustanowiony dla podkreślenia pozytywnego stosunku państwa do przedsiębiorców. Autor zauważa, że niepotrzebnie zastrzega się, iż tworzenie korzystnych warunków rozwoju dotyczy jedynie mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Bowiem powinno odnosić się do wszystkich przedsiębiorców, co nie stanowiłoby przeszkody w tworzeniu szczególnie dogodnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Taki bowiem kierunek działań obowiązuje w UE⁷.

Użyty w analizowanej regulacji prawnej termin „administracja publiczna” należy rozumieć szeroko. Jej adresatami są nie tylko organy administracji rządowej (choć niewątpliwie dysponują one największymi możliwościami prawnymi wpływu na warunki podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej), ale także inne organy wykonujące zadania administracji publicznej. Niewątpliwie należą do nich organy administracji samorządu terytorialnego. Trafny jest pogląd T. Skicy, że trójstopniowy podział terytorialny państwa integralnie wiąże się z decentralizacją zadań i kompetencji dotyczących zagadnienia wspierania inicjatyw gospodarczych. Konsekwencją funkcjonującego rozwiązania jest przeniesienie środka ciężkości, na kształtowanie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości, na najniższy szczebel działalności samorządu terytorialnego⁸. Jak stwierdza bowiem TK, udział samorządu w sprawowaniu władzy nie może być rozumiany w ten sposób, że może on podejmować działania zawsze, gdy uzna to za stosowne, biorąc za kryterium tylko to, że dana kwestia dotyczy spraw lokalnych („samorząd wykonuje część administracji publicznej nie zastrzeżonej ustawowo do kompetencji rządowej”)⁹. Tym samym samorząd lokalny odpowiedzialny jest za całokształt spraw związanych z bieżącymi i przyszłymi potrzebami społeczności, m.in.: przewidywanie kierunków rozwojowych, tendencji i progów rozwojowych, zapobieganie powstawaniu barier, budowanie systemu współpracy¹⁰. Zresztą „główny argument wysu-

⁵ R. Illinicz, *Rola administracji w gospodarce* [w:] *Współczesne problemy administracji publicznej* E. Olejniczak-Szałowska (red.), Piotrków Trybunalski 2009, s. 129.

⁶ Tekst jedn. z 2007 r. Dz. U. Nr 155 poz. 1095 z późn. zm.

⁷ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, wyd. 2, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2006, s. 68.

⁸ T. Skica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin woj. podkarpackiego)*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1-2, 2008, s. 43.

⁹ Wyrok TK z dnia 28 czerwca 1994 r. sygn. akt K 14/93 OTK z 1994 r. cz. I poz. 13.

¹⁰ J. Kondratowicz-Pozorska, *Rola władz samorządowych we wspieraniu przedsiębiorczości i rozwoju regionalnego (na przykładzie gminy i miasta Goleniów)*, Prace Naukowe Nr 40 Zrównoważony i trwały rozwój wsi i rolnictwa, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego, Katedra Polityki Agrarnej i Marketingu, 2006, s. 45.

wany z punktu widzenia nauk ekonomicznych i przemawiający za koniecznością funkcjonowania samorządu, to pełnienie przez niego funkcji alokacyjnych, dystrybucyjnych, stabilizacyjnych i regulacyjnych. Samorząd, będący elementem składowym instytucji państwa, ma stawiać czoła niepowodzeniom wolnego rynku oraz zaspokajać potrzeby mieszkańców. Na poziomie lokalnym niepowodzenia mogą brać się z naturalnych monopolii (dostawcy wody, energii) lub innych niesprawności mechanizmów rynkowych”¹¹. Zatem zadaniem władz gminnych jest prowadzenie takiej polityki, która czynnie będzie wspierała przedsiębiorczość. Można tu wymienić np. umiejętne wykorzystanie zasobów lokalnych, nawiązanie do tradycji regionu, stworzenie więzi społecznej poprzez m.in. wprowadzenie harmonii w stosunkach władze lokalne – organizacje gospodarcze, kredytowanie lokalne, promocja regionu na zewnątrz i nawiązywanie partnerskich stosunków z podobnymi lub kontrastowo odmiennymi regionami¹².

Program gospodarczy gminy podstawą kształtowania rozwoju przedsiębiorczości

B. Tuziak stoi na stanowisku, zgodnie z którym jednym z najważniejszych zadań samorządów lokalnych jest wyznaczenie kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i zapewnienie warunków jego realizacji¹³.

Podstawowym instrumentem administracyjno-prawnym kreującym zamierzenia rozwojowe w gminie jest uchwalany przez radę gminy na podstawie art. 18 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁴ program gospodarczy.

Ustawodawca jednocześnie nie określa obligatoryjnych elementów tego planu. Pozostawia w tym względzie swobodę w ich definiowaniu i ustalaniu. Zgodzić się jednak trzeba z L. Zacharko, że zasadniczym założeniem przy opracowywaniu programu gospodarczego winno być wykorzystanie lokalnych zasobów oraz realizacja zamierzeń i oczekiwań społecznych. Należy zatem uwzględnić takie sfery działalności, jak bezrobocie, infrastruktura społeczna (kultura, oświata), infrastruktura techniczna (rozwój sieci wodociągowej, kanalizacyjnej czy telefonicznej), rozwój prywatnej przedsiębiorczości, problemy edukacji ekonomicznej¹⁵.

Wydaje się, że program rozwoju gospodarczego powinien zakładać przede wszystkim:

- posiadanie i realizację programu rozwoju gospodarczego, opracowanego na podstawie strategii rozwoju gminy,
- stosowanie różnych kategorii narzędzi stymulowania rozwoju gospodarczego, takich jak: preferencje finansowe i pomoc publiczna, działania promocyjno-organizacyjne oraz tworzenie instytucji otoczenia biznesu,

¹¹ S.J. Bailey, *Local Government Economics*, Principles and Practise. Houndmills 1999, s. 7-10.

¹² J. Kondratowicz-Pozorska, *Rola władz samorządowych we wspieraniu przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 44.

¹³ B. Tuziak, *Samorządy lokalne regionu Podkarpacia a rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1-2, 2006, s. 61.

¹⁴ Tekst jedn. z 2001 r. Dz.U. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.

¹⁵ L. Zacharko, *Przedsiębiorczość w gminie [w:] Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego*, S. Dolaty (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002, s. 333.

- informowanie lokalnych środowisk o realizowanym programie rozwoju gospodarczego oraz stosowanych narzędziach stymulowania rozwoju gospodarczego,
- uwzględnienie w budżecie rocznym oraz wieloletnich planach finansowych środków finansowych na realizację przedsięwzięć wynikających z programu rozwoju gospodarczego,
- istnienie i stosowanie zasad prowadzenia monitoringu i oceny realizacji programu rozwoju gospodarczego oraz skuteczności wykorzystywania narzędzi stymulowania rozwoju gospodarczego,
- istnienie i stosowanie zasad aktualizacji programu rozwoju gospodarczego oraz doskonalenia wykorzystywanych narzędzi stymulowania rozwoju gospodarczego¹⁶.

Zmiana stylu wykonywania władzy gminnej instrumentem rozwoju lokalnego

Władza samorządowa oprócz roli administratora powinna spełniać szeroko pojętą rolę koordynatora. Wynika to z faktu, że rozwój gospodarczy regionu to proces powstawania na konkretnym terenie nowych wartości, takich jak infrastruktura, nowe przedsiębiorstwa i miejsca pracy, nowe dobra i usługi przyczyniające się do zaspokajania popytu zarówno lokalnego jak i ponadlokalnego¹⁷. Inaczej rzecz ujmując, władza gminna pełni funkcje koordynacyjne, regulacyjne i informacyjne, nie narzucając swojego punktu widzenia. Jednakże zainteresowana jest ona wspieraniem przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego o tyle, o ile realizowane są w ten sposób inne cele lub zadania, za które jest ona odpowiedzialna¹⁸. Oznacza to, że „praktyka władz lokalnych powinna zachęcać do tworzenia nowych firm oraz stwarzać atmosferę sprzyjającą rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw prywatnych¹⁹. Według L. Zacharko w rozwoju przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza „małej przedsiębiorczości”, istotną rolę powinno odgrywać ściśle współdziałanie czynników lokalnych, w szczególności infrastruktury świadczącej usługi o charakterze doradczym, szkoleniowym, organizacyjnym i finansowym”²⁰.

B. Słonimska podkreśla, że kształtowanie zachowań przedsiębiorczych wymaga od organów stanowiących i wykonawczych w gminie zmiany stylu sprawowania władzy z administrowania (które przez wiele lat cechowało władzę gminną) na zarządzanie menadżerskie mieniem komunalnym, zasobami finansowymi oraz

¹⁶ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Przewodnik dla samorządów*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2004, s. 82.

¹⁷ G. Michalski, *Możliwość wpływania samorządu lokalnego na rozwój gospodarczy regionu* [w:] Materiały Konferencyjne „Zarządzanie finansami w transformacji przedsiębiorstw”, T. Jajuga, T. Słoński (red.), Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 837, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 1999.

¹⁸ E. Bończak-Kucharska, H. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość?*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

¹⁹ L. Zacharko, *Przedsiębiorczość w gminie...*, op. cit., s. 338.

²⁰ *Ibidem*, s. 338.

gminną administracją. Jakość tego zarządzania zależy od profesjonalizmu i aktywności pochodzącej z wyboru oraz zatrudnionej w urzędzie kadry pracowniczej, od jej wiedzy, kwalifikacji, kreatywności i innowacyjności²¹. Również W. Pęski uważa, że zarządzanie miastem to coś więcej niż administrowanie, ponieważ zakłada ono współpracę z sektorem prywatnym oraz aktywizowanie i ukierunkowanie jego działań²².

Lokalni politycy w coraz większym stopniu zachowują się jak biznesmeni, adaptują rynkowe metody dostarczania usług publicznych, często wykorzystując do tego lokalny biznes, pozbywają się bez żalu starych, biurokratycznych metod zarządzania. Instytucjonalizacja tych zmian w dłuższej perspektywie czasowej doprowadziła do wykrystalizowania się nowej strategii zarządzania, zwanej menadżeryzmem lub nowym zarządzaniem publicznym²³. Nie budzi wątpliwości fakt, że wypracowanie odpowiednio korzystnej polityki gminy jest trudne, wymaga dużej wiedzy i umiejętności praktycznych. W tym celu należy rozważyć i ewentualnie uwzględnić następujące zasady wynikające z zachowań racjonalnych ekonomicznie w gospodarce rynkowej:

- pozbywanie się przez gminę nierentownych przedsiębiorstw komunalnych (przez prywatyzację, likwidację, upadłość);
- prywatyzowanie bądź likwidacja wszystkich jednostek organizacyjnych gminy prowadzących komercyjną działalność gospodarczą oraz podmiotów prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej, którym po sprywatyzowaniu nie grozi stanie się monopolistą,
- ograniczanie działalności gospodarczej do dziedzin, którymi nie mogą się zająć inne podmioty gospodarcze²⁴,
- podział (i poddanie konkurencji) tych przedsiębiorstw komunalnych, które na lokalnym rynku mają pozycję monopolistyczną, w każdym przypadku, gdy da się tak podzielić majątek przedsiębiorstwa, że możliwe będzie prowadzenie tej samej działalności, przez co najmniej dwa podmioty gospodarcze,
- tworzenie nowych przedsiębiorstw tylko wówczas, gdy wynika to z ważnych potrzeb społeczności lokalnej, a potrzeb tych nie można zaspokoić w żaden inny sposób,
- unikanie prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady budżetowe, gdyż nie są one najbardziej efektywną formą prowadzenia działalności gospodarczej,
- unikanie preferowania komunalnych podmiotów gospodarczych przez ulgi lub bezprzetargowy tryb zlecania albo powierzanie prac oraz udostępnianie im informacji nieznanymi innym podmiotom gospodarczym,

²¹ B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny” Nr 3, 2007, s. 21.

²² W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem miast*, „Arkady”, Warszawa 1997, s. 17-23.

²³ A. Bukowski, *Nowe formy demokratycznego zarządzania miastem europejskim*, „Samorząd Terytorialny” Nr 1, 2006, s. 14.

²⁴ C. Sołek, *Rola strategii gminy w rozwoju przedsiębiorczości* [w:] *Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002-2003*, J. Ostaszewski (red.), Warszawa 2003, s. 337.

- unikanie fikcji gospodarczej powstającej przy preferowaniu komunalnych podmiotów gospodarczych różnymi zwolnieniami, ulgami i zleceniami, które powodują, że koszty ich działalności są zaniżone w stosunku do normalnego poziomu (za to ceny świadczonych usług mogą być za wysokie, wskutek czego nie można dobrze ocenić efektywności prowadzonej działalności i być może w normalnych warunkach zamiast wykazywanego zysku przynosiły straty)²⁵.

Skuteczność działań na rzecz wspierania rozwoju gospodarczego jest bardzo silnie skorelowana z ogólnym poziomem sprawności zarządzania w innych obszarach aktywności samorządu terytorialnego. Co więcej, jakość zarządzania w innych obszarach często wywiera większy wpływ na rozwój gospodarczy niż działania bezpośrednie (np. dobrze rozwinięte usługi komunalne mogą stymulować lokalną gospodarkę skuteczniej niż działania w zakresie promocji gminy)²⁶.

Nie ulega wątpliwości, że prowadząc politykę rozwoju lokalnego władze gminne oddziałują bezpośrednio i pośrednio na strukturę, tempo i kierunki ewolucji, zlokalizowanej na terenie gminy, zbiorowości podmiotów gospodarczych. Celem tych działań jest wprowadzenie i utrzymanie gminy na ścieżce racjonalnego rozwoju lokalnego poprzez:

- rozwój istniejących struktur przedsiębiorczości,
- wykreowanie aktywności zamieszkałej w gminie ludności w zakresie podejmowania działalności gospodarczej typu *small business*,
- pozyskanie inwestycji zewnętrznych,
- racjonalną eksploatację zasobów środowiska naturalnego,
- wykorzystanie tzw. majątku nie chcianego stanowiącego własność gminy lub lokalnych podmiotów gospodarczych,
- utrzymanie istniejących i stworzenie nowych miejsc pracy²⁷.

Instrumenty stymulowania rozwoju gospodarczego gminy

Efektem podejmowanych przez podmioty administracji publicznej działań ma być stymulowanie rozwoju gospodarczego, rozumianego jako wzrost aktywności gospodarczej i wzrost zatrudnienia²⁸. Jednocześnie, jak zauważa P. Roman, zapobieganie tendencjom stagnacyjnym w rozwoju przedsiębiorczości należy ocenić jako zadanie adresowane bezpośrednio do instytucji samorządu terytorialnego, ponieważ możliwość centralnych ogniw administracji państwowej w tym zakresie nie wykraczają poza regulacje formalnoustawowe²⁹.

²⁵ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne ...*, op. cit., s. 84.

²⁶ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Przewodnik dla samorządów*, op. cit., s. 81.

²⁷ A. Sztando, *Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnego podmiotów gospodarczych*, „Samorząd Terytorialny” Nr 7-8, 1999, s. 80.

²⁸ M. Zawicki, S. Mazur, *Analiza instytucjonalna urzędu gminy, Przewodnik dla samorządów*, op. cit., s. 81.

²⁹ P. Roman, *Formy aktywizowania przedsiębiorczości wobec rozwiązań stosowanych w krajach Unii Europejskiej*, „Samorząd Terytorialny” Nr 12, 2002, s. 39.

Do zasadniczych elementów, którymi mogą się posługiwać gminy w procesie stymulowania przedsiębiorczości należą:

- plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym, gospodarczym (strategie rozwoju, plany zagospodarowania przestrzennego, wieloletnie plany i programy inwestycyjne, analizy finansowe),
- instrumenty reglamentacyjne polegające na ustanawianiu nakazów i zakazów, zezwoleń i wydawaniu decyzji,
- zarządzanie mieniem – udostępnianie gruntów i obiektów komunalnych oraz pomnażanie mienia,
- instrumenty bodźcowo-ekonomiczne – różnicowanie wysokości podatków i opłat, ustalanie cen za udostępniane mienie i świadczone usługi użyteczności publicznej,
- instrumenty instytucjonalne – powoływanie jednostek organizacyjnych realizujących cele związane z rozwojem gospodarki lokalnej,
- działania bezpośrednie w sferze przedsięwzięć, np. budowy infrastruktury,
- instrumenty informacyjne – udostępnianie podmiotom baz danych tworzonych przez gminy,
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna³⁰.

W literaturze czynniki, które potencjalnie mogą wpływać na lokalny rozwój gospodarczy zostały podzielone na zewnętrzne (egzogenne) oraz wewnętrzne (endogenne). Czynniki zewnętrzne (egzogenne) definiujemy jako te, które nie zależą od lokalnej społeczności, natomiast czynniki wewnętrzne (endogenne) jako te, które są zależne albo od polityki prowadzonej przez władze samorządowe, albo od postaw społeczności lokalnej. Czynniki dotyczące polityk samorządów lokalnych to:

- redukcja kosztów prowadzenia działalności gospodarczej (zwłaszcza lokalne zachęty podatkowe),
- instytucje wspierania biznesu,
- przywództwo w samorządzie lokalnym,
- współpraca samorządu (z lokalnym środowiskiem biznesu, z innymi samorządami w kraju, kontakty międzynarodowe samorządów),
- działalność marketingowa,
- rozwój lokalnej infrastruktury technicznej³¹.

Z kolei W. Pęski wymienia pięć podstawowych funkcji zarządzania rozwojem miast – planowanie lokalne, organizowanie rozwoju, obsługa informacyjna, współpraca partnerska oraz finansowanie rozwoju³².

³⁰ Szczegółowe omówienie stosowanych instrumentów w: *Rola gospodarki przestrzennej w pobudzaniu rozwoju ekonomicznego gminy*, A. Matuszko (red.), Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej Oddział w Krakowie, Brytyjski Fundusz Know-How i Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1998, s. 12.

³¹ P. Swaniewicz, J. Łukomska, *Władze samorządowe wobec lokalnego rozwoju gospodarczego. Które polityki są skuteczne*, „Samorząd Terytorialny” Nr 6, 2004, s. 21-22.

³² W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym...*, op. cit., s. 17-23.

Natomiast T. Skica instrumenty wspierania przedsiębiorczości stosowane przez samorząd gminny sklasyfikował w trzech grupach:

1. Instrumenty o charakterze infrastrukturalnym;
2. Instrumenty o charakterze prawno-organizacyjnym, w tym o charakterze prawa lokalnego, finansowym, organizacyjnym, kapitałowym, instytucjonalnym;
3. Instrumenty o charakterze promocyjnym³³.

Zdaniem B. Słonimskiej samorząd gminny powinien podejmować różnokierunkowe działania istotne w procesie stymulowania rozwoju gospodarczego. Należą do nich:

- koordynacja działań podmiotów gospodarujących na danym terenie w celu realizacji przez nie maksimum korzyści dla całego systemu,
- rozwiązywanie sprzeczności i konfliktów, które mogą się pojawić między zróżnicowanymi podmiotami lokalnymi,
- inicjowanie przedsięwzięć gospodarczych korzystnych z punktu widzenia harmonizacji rozwoju,
- inicjowanie współpracy między przedsiębiorcami, instytucjami z otoczenia biznesu, organizacjami konsumenckimi itp.,
- współudział w inwestycjach celowych o szczególnym znaczeniu dla gminy,
- kreowanie korzystnych warunków dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na terytorium gminy³⁴.

Czynniki decydujące o podjęciu działań przedsiębiorczych

System doświadczeń regionów sukcesu, czynników wpływających na decyzje przedsiębiorcy o lokalizacji swojej działalności oraz uwarunkowań prawnych pozwala na identyfikację głównych składowych atrakcyjności inwestycyjnej, na które wpływa mają władze samorządowe. Są to takie czynniki jak:

- stabilność lokalnych regulacji prawnych,
- klarowność polityki rozwoju regionalnego,
- jakość infrastruktury technicznej,
- uporządkowane kwestie związane z zagospodarowaniem terenu (znaczone i sklasyfikowane tereny pod zabudowę o uregulowanej sytuacji prawnej i znanych parametrach technicznych i ekonomicznych),
- jakość i koszty środków produkcji, obejmujące: dostęp do materiałów półproduktów (istnienie przemysłów związanych z działalnością inwestora), dostęp do kapitału (istnienie instytucji otoczenia biznesu, udogodnienia i zachęty finansowe), dostęp do technologii (innowacje gospodarcze), jakość rynku pracy (potencjał ludzki),
- skuteczność transformacji i perspektywy rozwoju gospodarczego,
- jakość obsługi inwestora,

³³ T. Skica, *Instrumenty wspierania przedsiębiorczości...*, op. cit., s. 45,

³⁴ B. Słomińska, *Gmina w procesach ...*, op. cit., s. 20,

- promocja inwestycyjna regionu³⁵.

Natomiast za najważniejsze ograniczenie w podejmowaniu działań przedsiębiorczych i innowacyjnych należy uznać brak kapitału, czego efektem jest przede wszystkim niedorozwój szeroko rozumianej infrastruktury technicznej, której dalece niezadowalający stan jest identyfikowany powszechnie jako zasadnicza bariera rozwojowa. Inne bariery, które wskazywali przedstawiciele samorządów terytorialnych i które znalazły wyraz w studiach i analizach dokonywanych na potrzeby opracowania lokalnych strategii rozwojowych to:

- długa procedura przygotowania planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza przy przekwalifikowaniach gruntów rolniczych na przemysłowe,
- nieuregulowane stosunki własnościowe,
- niedostatek własnych terenów, lokali komunalnych, z przeznaczeniem na działalność gospodarczą,
- niestabilność zewnętrznego otoczenia ekonomicznego,
- niestabilność (niejasność) uregulowań prawnych,
- brak instytucji wspierających innowacyjność i przedsiębiorczość,
- mniejsze – od założonych – wpływy z podatków,
- brak sprawnego systemu informacji, punktów kontaktowych, baz danych itp., zwłaszcza w odniesieniu do możliwości uzyskania wsparcia finansowego dla lokalnych inwestycji – między innymi ze środków unijnych,
- konflikty i „upolitycznienie” decyzji rad gminnych,
- obawa przed ryzykiem związanym z działaniem innowacyjnym,
- bierność lokalnej społeczności³⁶.

Z kolei zastrzeżenia przedsiębiorców wobec gmin dotyczą głównie czynników organizacyjnych, prawnych oraz związanych z kwalifikacjami pracowników. Szczególnie krytycznie oceniany jest:

- dostęp do wszelkiego rodzaju informacji,
- niestabilność prawa miejscowego,
- jakość obsługi interesantów³⁷.

Z kolei W. Pęski twierdzi, że zarządzanie miastem to coś więcej niż administrowanie, ponieważ zakłada ono współpracę z sektorem prywatnym oraz aktywizowanie i ukierunkowanie jego działań³⁸.

Reasumując, należy stwierdzić, że gmina posiada instrumenty prawne i możliwości faktycznie pozwalające w sposób skuteczny podejmować działania wspierające rozwój przedsiębiorczości. O tym, jak intensywne będą to działania decyduje w dużej mierze potencjał, jaki posiada organ zarządzający daną gminą. To właśnie zmiana podejścia do kwestii sposobu wykonywania zadań nałożonych przez usta-

³⁵ W. Langer, *Promocja inwestycyjna jako istotna determinanta rozwoju miast* [w:] *Województwo śląskie, integracja, konkurencyjność, nowe inicjatywy*, A. Klasik, (red.), GWSP, Katowice-Chorzów 2001.

³⁶ B. Tuziak, *Samorządy lokalne regionu...*, op. cit., s. 69.

³⁷ B. Słomińska, *Gmina w procesach...*, op. cit., s. 25.

³⁸ W. Pęski, *Zarządzanie zrównoważonym rozwojem...*, op. cit., s. 17-23.

wy na gminę i do roli jaką powinien pełnić wójt (burmistrz, prezydent miasta) w jej zarządzaniu jest podstawowym czynnikiem wpływającym na rozwój przedsiębiorczości.

Abstrakt

Zadaniem samorządu gminnego jest rozwój przedsiębiorczości, jej wspieranie. Wszelkie działania w tej dziedzinie powinny być skoordynowane. Oznacza to, że muszą być wyznaczone i nazwane. Odpowiedzialna jest za to rada gminy, która uchwała program gospodarczy. Istotną rolę spełnia wójt (burmistrz, prezydent miasta), wykonujący czynności z zakresu szeroko rozumianego zarządzania gminą. W swych działaniach opierać się powinien na lokalnych zasobach w tym infrastrukturze i potencjale społecznym. Wykorzystywać przy tym może dostępne instrumenty planowania lokalnego, organizowania rozwoju, obsługi informacyjnej, współpracy partnerskiej i finansowania rozwoju.

A commune and development of enterprise

The main task of self-government in a commune is to ensure and support the development of enterprise. All the actions in this field should be coordinated, which means they have to be determined and identified. The body responsible for that is the communal council, which passes the economic programme. Commune's leader, operating within the field of a broadly defined management of the commune, plays a crucial role. His activities should be based on local resource, including infrastructure and social potential, as well as making use of available local planning tools, information services, partnership, organization of development and its funding.

PhD Dorota Fleszer, lecturer, The Stefan Batory Higher School of Business in Piotrków Trybunalski.