

Kinga Dropek

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Gospodarki Międzynarodowej,
Katedra Konkurencyjności Międzynarodowej
kinga.dropek@gmail.com

DZIAŁANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WSPIERAJĄCE PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ W GMINACH WOJEWÓDZTWA WIELKOPOLSKIEGO

Streszczenie: Kategoria przedsiębiorczości nie ma jednoznacznej i uniwersalnej interpretacji, jest definiowana i analizowana bardzo szeroko. Problemami przedsiębiorczości zajmują się przedstawiciele wielu dyscyplin naukowych, co stanowi o jej wielowymiarowym charakterze, dlatego też trudno jest znaleźć jednolite stanowisko w kwestii pojęcia przedsiębiorczości.

Coraz częściej odchodzi się od nawyku mówienia o przedsiębiorczości tylko w odniesieniu do biznesu. Pojęcie to odnosi się również do sektora publicznego czy też sektora społecznego. Oprócz klasycznych przedsiębiorców rozwijających biznes coraz częściej pojawiają się przedsiębiorcy publiczni, społeczni, obywatelscy, a nawet polityczni. Przedsiębiorczość w odniesieniu do władz samorządowych oznacza przede wszystkim inicjatywy poprawiające standardy społeczne i socjalne często w sposób uzupełniający inicjatywy publiczne lub prywatne w innowacyjny pod względem instytucjonalnym sposób, wypełniające niezagospodarowane „nisze” usług i projektów społecznych. Zadaniem samorządu lokalnego jest rozwój przedsiębiorczości, a także jej wspieranie za pomocą instrumentów będących w dyspozycji władzy gminy. Każda gmina ma szeroki wachlarz instrumentarium wspierania przedsiębiorczości. Klimat sprzyjający przedsiębiorczości zależy od niemal każdej, nawet codziennej decyzji władz samorządowych oraz działań innych instytucji.

W literaturze przedmiotu można się spotkać z różnymi klasyfikacjami instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Powszechnie przyjętym kryterium jest jednak podział na instrumenty dochodowe, do których zaliczane są przede wszystkim ulgi i zwolnienia podatkowe, oraz instrumenty wydatkowe, wśród których naczelną pozycję zajmują wydatki inwestycyjne.

W opracowaniu wykorzystano materiał empiryczny zgromadzony w badaniach ankietowych przeprowadzonych w 68 gminach województwa wielkopolskiego.

Słowa kluczowe: przedsiębiorczość, działania gminy wspierające przedsiębiorczość, instrumenty dochodowe i wydatkowe gminy, formy zachęt dla potencjalnych przedsiębiorców.

Klasyfikacja JEL: L26, R11, R58.

THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT WITH REGARD TO SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP IN THE MUNICIPALITIES OF WIELKOPOLSKA PROVINCE

Abstract: There is no clear or universal interpretation of entrepreneurship, though a range of definitions and analyses of the concept exist. Representatives of many scientific disciplines have explored this multidimensional issue and therefore it is difficult to find a common position regarding the concept of entrepreneurship.

Increasingly, rather than being restricted just to the business sector, entrepreneurship is also being applied to the public and the social sectors. In addition to classical business entrepreneurs, public, social, civic and even political entrepreneurs have also appeared. Entrepreneurship in relation to local government concerns primarily initiatives, often supplementing public or private initiatives, which aim to improve the standards of social welfare and, in an institutionally innovative way, fill unoccupied “niches” in respect of services and social projects. One of the tasks of local governments is the development of entrepreneurship and its support by means of the available instruments, and every local government has a wide range of instruments at their disposal for the promotion of entrepreneurship. The climate for entrepreneurship depends on almost every, even minor, decision by local governments and other institutions.

In the literature, various classifications of instruments for promoting entrepreneurship can be found. Typically, however, they are divided into income instruments, which primarily include tax reductions and exemptions; and expenditure instruments, the most important one being capital expenditure.

The study analyses empirical data collected from 68 municipalities in the Wielkopolska region.

Keywords: entrepreneurship, entrepreneurship supporting activities of municipalities, income and expenditure instruments of municipalities, forms of incentives for nascent entrepreneurs.

Wstęp

Działalność samorządu lokalnego jest istotnym ogniwem systemu wspierania przedsiębiorczości. Samorząd ma możliwość kształtowania sytuacji na lokalnym rynku poprzez instrumenty wspierające przedsiębiorczość. Dostępna literatura nie rozwiązuje wszystkich kwestii w tym zakresie, w związku z czym postanowiono zidentyfikować działania samorządu lokalnego, ograniczając się do terenu gmin zlokalizowanych w województwie wielkopolskim.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja działań oraz form wspierania przedsiębiorczości w gminach miejskich, miejsko-wiejskich oraz wiejskich województwa wielkopolskiego.

W celu zidentyfikowania działań samorządu terytorialnego wspierających przedsiębiorczość w gminach województwa wielkopolskiego przeprowadzono badania ankietowe. Kwestionariusz ankiety został rozesłany pocztą tradycyjną do 226 gmin w województwie wielkopolskim w 2010 roku. Otrzymano 68 wypełnionych kwestionariuszy zwrotnych. Pytania skierowane do gmin dotyczyły działań i form, które gminy stosowały w celu wspierania przedsiębiorczości w latach 2007–2009.

1. Pojęcie przedsiębiorczości

Przedsiębiorczość, choć jest jednym z najważniejszych atrybutów gospodarki rynkowej, to jest koncepcją nieuchwytną i wielowymiarową. Stąd też w literaturze można spotkać wiele różnych definicji przedsiębiorczości w zależności od pola zainteresowań autora w tej dziedzinie.

Pojęcie przedsiębiorczości w literaturze ekonomicznej pojawiło się w połowie XVIII wieku, a wprowadził je francuski ekonomista R. Cantillon, który jako pierwszy użył terminu „przedsiębiorca” i określił, na czym polega jego aktywność. Cantillon nazywał przedsiębiorcami kupców dostrzegających różnice cen na różnych rynkach i potrafiących wykorzystać je dla własnej korzyści, czyli kupić tanio, a sprzedać drogo [Koźmiński 2005, s. 162].

Studia literatury związanej z problematyką przedsiębiorczości wskazują na różne płaszczyzny badań nad przedsiębiorczością, co pozwala wyodrębnić koncepcje:

- powstałe na gruncie ekonomii,
- psychologiczne,
- o charakterze kulturowym,
- powstałe na gruncie nauk o zarządzaniu [Kraśnicka 2002, s. 20].

Najobszerniejszy jednak zbiór stanowią koncepcje stworzone w ramach różnych nurtów ekonomii.

Spotykane w literaturze ekonomicznej postrzeganie przedsiębiorczości można sklasyfikować w trzy grupy:

- definicje skonstruowane na podstawie ekonomicznych funkcji działań przedsiębiorczych w gospodarce, według których przedsiębiorczość to proces kreowania czegoś odmiennego ze względu na wartość, wymagający poświęcenia koniecznego do tego czasu i wysiłku, zakładający towarzyszą-

- ce temu finansowe, psychiczne i społeczne ryzyko oraz uzyskanie dzięki temu nagrody finansowej i osobistej satysfakcji, lub też przedsiębiorczość to zorganizowany społeczny proces tworzenia i wykorzystywania szans,
- definicje oparte na osobistych atrybutach przedsiębiorcy i jego funkcjach społecznych, które odwołują się do predyspozycji osobowościowych oraz warunków otoczenia determinujących powodzenie w biznesie; przedsiębiorczość to połączenie różnych talentów, umiejętności i energii z wyobraźnią, dobrym planowaniem i zdrowym rozsądkiem,
 - podejście behawioralne oparte na sposobie pełnienia funkcji kierowniczych, które traktuje przedsiębiorczość jako rodzaj menedżerskiego zachowania i podejścia do zarządzania [Matusiak 2006, s. 18–21].

W literaturze dotyczącej zagadnień związanych z przedsiębiorczością można znaleźć wiele rodzajów przedsiębiorczości wyróżnianych na podstawie wielorakich kryteriów podziału. Do najczęściej występujących kryteriów podziału przedsiębiorczości, podążając za K.B. Matusiakiem, można zaliczyć:

- charakter – ze względu na to kryterium wyróżnia się przedsiębiorczość gospodarczą, czyli zorientowaną na zysk, oraz działalność pozagospodarczą, która zakłada inne efekty,
- skalę i formę aktywności – ze względu na to kryterium wyróżnia się przedsiębiorczość indywidualną, małą przedsiębiorczość (czyli sektor małych i średnich przedsiębiorstw), przedsiębiorczość korporacyjną, społeczną oraz administracyjną,
- legalizację – przyjmując to kryterium, można wyróżnić przedsiębiorczość rejestrowaną oraz przedsiębiorczość nierejestrowaną, czyli tzw. działalność czarnorynkową,
- zaawansowanie organizacyjne – można wyróżnić przedsiębiorczość założycielską oraz odnowy organizacyjnej,
- zasięg terytorialny – ze względu na takie kryterium wyróżnia się przedsiębiorczość lokalną, krajową, międzynarodową oraz globalną,
- rodzaj – można wyróżnić tu przedsiębiorczość produkcyjną, handlową i usługową,
- strukturę własności – ze względu na to kryterium wyróżnić można przedsiębiorczość prywatną, społeczną oraz publiczną [Matusiak 2006, s. 97].

Przedsiębiorczość, a także jej rozwój, można rozpatrywać w sześciu wymiarach:

- wymiarze ekonomicznym, który postrzega przedsiębiorczość za pomocą wskaźnika przedsiębiorczości, czyli liczby przedsiębiorstw w danym okresie przypadających na określoną liczbę mieszkańców (najczęściej 1000) na danym obszarze geograficznym,

- wymiarze społecznym upatrującym przedsiębiorczość jako działalność osób, które mają na celu stworzenie społecznej wartości, wykazują zdolność rozpoznawania występujących możliwości, a także są w stanie zaakceptować ponadprzeciętny poziom ryzyka w tworzeniu i rozpowszechnianiu wartości społecznej,
- wymiarze cywilnym odnoszącym się do przedsiębiorczości w obywatelskim społeczeństwie, czyli działań w określonych organizacjach społecznych,
- wymiarze politycznym, który nie ma jednoznacznej definicji; D. Buchanan i R. Badham upatrują przedsiębiorczości w wykorzystaniu przez przedsiębiorcę w sposób etyczny lub nie pojawiających się możliwości, które mogą się przyczynić do wzrostu jego pozycji rynkowej, gdyż żadna organizacja nie może istnieć bez powiązań z podmiotami zewnętrznymi,
- wymiarze akademickim, czyli prowadzeniu działalności gospodarczej w postaci firm *spin-off*,
- wymiarze innowacyjnym, który postrzega przedsiębiorczość jako ocenianie wykorzystania możliwości wynikających z potencjału komercjalizacji wynalazków, a miarą przedsiębiorczości innowacyjnej jest liczba patentów przypadająca na mieszkańca [Westlund 2011, s. 2–3].

Podążając za poglądami R.D. Hisricha i M.P. Petersa [1992], można przyjąć, że przedsiębiorczość to proces kreowania czegoś odmiennego, przede wszystkim ze względu na wartość, wymagający poświęcenia koniecznego do tego czasu i wysiłku, a także zakładający towarzyszące temu finansowe, psychiczne i społeczne ryzyko oraz uzyskanie dzięki temu nagrody finansowej oraz osobistej satysfakcji.

Przedsiębiorczość jest bez wątpienia jednym z najważniejszych współczesnych nośników zdobywania i utrzymywania przewagi konkurencyjnej. Organizacje przedsiębiorcze są skłonne do podejmowania ryzyka i eksperymentowania, są zdolne do samodzielnego działania i do innowacji, mają skłonność do identyfikowania i wykorzystywania szans, zanim zrobią to konkurenci, uczą się tworzenia nowych interpretacji, a także są gotowe do zmian [Bratnicki 2002, s. 24].

Przedsiębiorczość uwidacznia się w zarządzaniu poprzez na przykład wybór odpowiedniej strategii, tworzenie elastycznych struktur, promowanie innowacyjności, inicjatywy, samodzielności, unikanie przerostu administracji oraz wybór właściwych form kontroli. Przedsiębiorczość w zarządzaniu polega zatem na znajdowaniu bardziej skutecznych niż dotychczas sposobów prowadzenia działalności gospodarczej w konkurencyjnym otoczeniu [Strużycki 2002, s. 107].

Termin przedsiębiorczość odnosi się do osób, które potrafią przełożyć dobre idee na zyskowny biznes. W przypadku niekomercyjnych dokonań myśli się zazwyczaj o pionierach, przywódcach i działaczach obdarzonych charyzmą, zdolnych do przeprowadzenia zmian drogą nierutynowych działań, którzy sięgają po zaskakujące sposoby mobilizacji środków [Barczyk 2010, s. 64].

Obecnie przedsiębiorczość odnosi się nie tylko do biznesu, ale coraz częściej również do sektora publicznego czy społecznego. Przedsiębiorczość w odniesieniu do władz samorządowych oznacza przede wszystkim inicjatywy poprawiające standardy społeczne i socjalne [Barczyk 2010, s. 71].

Działania przedsiębiorcze podejmowane są przez władze lokalne, które dysponują pewnym majątkiem, funkcjonujące na określonym rynku. Władze lokalne, które prowadzą politykę przedsiębiorczą, powinny być otwarte na innowacyjność, partnerstwo oraz reagować na zmieniające się otoczenie.

2. Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd lokalny opisane w literaturze

Władze samorządowe najczęściej stosują działania, które mają na celu pobudzanie rozwoju gminy poprzez wpływ na warunki działalności gospodarczej. Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości powinno uwzględniać zarówno czynniki zewnętrzne (takie jak globalizacja gospodarki czy ogólnoświatowa konkurencja o inwestycje zagraniczne, powiązania gospodarcze Polski z zagranicą oraz restrukturyzacja polskiej gospodarki), jak i czynniki wewnętrzne charakterystyczne dla danej gminy. Oprócz gmin zasobnych w różnego rodzaju atuty, które sprzyjają prowadzeniu działalności gospodarczej, funkcjonują gminy leżące na uboczu, z dala od wielkich aglomeracji miejskich i głównych ciągów komunikacyjnych. Gminy te starają się zapobiec upadkowi zakładów pracy, starają się nie dopuścić do wzrostu bezrobocia, boją się wzrostu patologii. Poszukują różnego rodzaju rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na poprawę sytuacji społeczno-ekonomicznej. Rozwój społeczno-gospodarczy jest celem zarówno gmin zasobnych od wieków, jak i liderów transformacji. Gminom zasobnym łatwiej jest jednak niż gminom biednym zastosować poszczególne rozwiązania [Dziemianowicz i in. 2000, s. 7–8].

W literaturze przedmiotu można się spotkać z różnymi klasyfikacjami instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Powszechnie przyjętym kryterium jest podział na instrumenty:

- dochodowe – to przede wszystkim zwolnienia i ulgi podatkowe,
- wydatkowe – przede wszystkim wydatki inwestycyjne [Krajewski i Śliwa 2004, s. 70].

Zdaniem K. Krajewskiego i J. Śliwy [2004, s. 70–71], instrumenty wspierania przedsiębiorczości można również podzielić według ich charakteru na:

- instrumenty o charakterze infrastrukturalnym – są to: kondycja miejscowych przedsiębiorstw oraz ich zdolność do utrzymywania i tworzenia miejsc pracy dla miejscowej ludności, infrastruktura techniczna czy poprawa wyglądu gminy,
- instrumenty o charakterze prawno-administracyjnym, do których zalicza się pozwolenia administracyjne, decyzje administracyjne ułatwiające podejmowanie działań inwestycyjnych, okienka przedsiębiorczości czy lokalne programy wspierające przedsiębiorczość,
- instrumenty o charakterze finansowym, do których zalicza się przede wszystkim podatki i opłaty lokalne,
- instrumenty o charakterze miękkiego wsparcia, które można podzielić na trzy główne grupy:
 - doradztwo i szkolenia, przede wszystkim dla przedsiębiorców należących do sektora MŚP,
 - instrumenty informacyjne,
 - instrumenty promocyjne.

Z kolei do czynników lokalnych, które oddziałują na rozwój przedsiębiorczości, zdaniem K. Krajewskiego i J. Śliwy [2004, s. 49] można zaliczyć:

- stosunek władz do kreowania przedsiębiorczości przejawiający się między innymi w stosowaniu preferencyjnych stawek podatkowych, ułatwianiu dostępu do terenów inwestycyjnych czy w uzgodnieniach dotyczących powoływania biur obsługi klienta,
- zasoby gminy, które są bardzo ważnym elementem rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, a zalicza się do nich między innymi bogactwa naturalne, zasoby leśne, walory turystyczne, zbiorniki wodne czy zasoby ludzkie i ich kwalifikacje,
- lokalizację gminy i prestiż w regionie,
- infrastrukturę gminy, czyli przede wszystkim gęstość i rodzaje dróg, różnorodność połączeń komunikacyjnych, uzbrojenie terenu, bazę turystyczno-wypoczynkową, odległości od rynków zbytu,
- wsparcie miękkie, do którego zalicza się szkolnictwo zawodowe i wyższe, ośrodki szkoleniowe i doradcze, infrastrukturę informacyjną.

Przepisy prawne, nakładając na organy jednostek samorządu terytorialnego obowiązki wykonywania pewnych zadań związanych ze wspieraniem dzia-

łałności gospodarczej, nie precyzują form tej działalności, czyli nie określają katalogu instrumentów, którymi organy jednostek samorządu terytorialnego mogą się posługiwać w celu wykonania nałożonych na nie działań.

Gmina ma dużo możliwości wspierania przedsiębiorczości na własnym terenie. Władze lokalne powinny stworzyć i uchwalić przede wszystkim miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i plan rozwoju gospodarczego. Zadaniem gminy jest inwestowanie w infrastrukturę techniczną oraz przygotowanie terenu pod inwestycje. Jednym z głównych zadań gminy powinno być tworzenie korzystnych warunków rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Konieczne jest na przykład niwelowanie bariery administracyjnej. Urząd gminy powinien być przyjazny przedsiębiorcom. Na stronach internetowych gminy można udostępnić między innymi niezbędne informacje o warunkach działalności gospodarczej, potrzebne druki czy dokumenty. Konieczne jest również tworzenie warunków do rozwoju inwestycji. Niezbędny jest w tym wypadku miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego [Okrański 2007].

Władze samorządowe mają do dyspozycji kilka instrumentów, które mogą oddziaływać na lokalne życie gospodarcze. Stosowane kompleksowo, planowo i z rozważą w znacznym stopniu mogą się przyczynić do stworzenia dobrych warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Najważniejszym instrumentem wspierania przedsiębiorczości jest budżet gminy. To przy jego konstruowaniu zarząd gminy może zaplanować wsparcie dla lokalnej przedsiębiorczości, które nie musi się opierać tylko na obniżaniu podatków i opłat lokalnych. Takie rozwiązania nie są obecnie decydujące, choć mogą na początku zachęcić przedsiębiorców na przykład do inwestycji na obszarze danej gminy. Bardzo ważnym punktem budżetu jest wydatkowanie środków na rozwój infrastruktury technicznej, w tym głównie drogowej i kanalizacyjno-wodociągowej. Gmina powinna zadbać o zbudowanie sieci dróg gminnych, które połączą konkretną gminę z siecią dróg wojewódzkich i krajowych. Sprawna sieć drogowa to magnes dla inwestorów. Drugim takim magnesem jest sprawna sieć kanalizacyjno-wodociągowa, a trzecim – posiadanie terenów uzbrojonych pod inwestycje [Okrański 2007].

Władze gminy mają jeszcze inny ważny instrument wspierania lokalnej przedsiębiorczości, którym jest witryna internetowa. Na stronach gminy można umieścić wszelkiego rodzaju elementy graficzne sprzyjające rozwojowi miejscowych firm. Oprócz witryny, innym istotnym narzędziem, szczególnie w przyciąganiu inwestorów z zewnątrz, jest utworzenie i uchwalenie przez władze samorządowe miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Przedsiębiorcy na podstawie tych dokumentów dowiadują się, gdzie, w jakich

miejscach, na jakich terenach można budować zakłady pracy, fabryki, zakłady usługowe lub handlowe. Dobrze, gdy tereny wyznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod inwestycje są już uzbrojone za środki gminne lub za środki pozyskane przez gminę. Po pierwsze rośnie cena takich działek, po drugie na takie tereny chętnie patrzą inwestorzy [Okrański 2007].

Działalność władz w zakresie kreowania przedsiębiorczości można określić mianem budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu. Podstawy ku temu stwarzają: rozwój wiedzy wspierającej innowacje, przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów, dotyczących m.in. korzyści, jakie wynikają z procesów integracyjnych, czy też wzrost świadomości co do pożytków wynikających z nasilania się konkurencji. Korzystny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, podobnie jak korzystny klimat dla szeroko pojętego lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego, wymaga zaistnienia szczególnych okoliczności, takich jak:

- istnienie struktur społecznych realizujących bądź popierających ideę wszechstronnego rozwoju gminy,
- dające się zaobserwować inicjatywność i aktywność mieszkańców,
- występowanie prawnych, organizacyjnych, technologicznych i technicznych możliwości wspierania inicjatyw,
- występowanie materialno-finansowych możliwości wspierania inicjatyw,
- doświadczenie i chęć władz gminy do stymulowania rozwoju [Słomińska 2007, s. 20].

Wykorzystując te okoliczności, samorząd gminny powinien podejmować różnokierunkowe działania istotne w procesie stymulowania rozwoju gospodarczego. Z przeprowadzonych dotąd badań wynika, że należą do nich:

- koordynowanie działalności podmiotów gospodarujących na danym terenie w celu osiągnięcia 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 gminy [Słomińska 2007, s. 20].

Władze lokalne powinny za pomocą różnego rodzaju środków wpływać na decyzje nie tylko potencjalnych przedsiębiorców, ale także podmiotów już działających na obszarze gminy. Nie może dojść do sytuacji, w której wysiłki

samorządu zostaną wyraźnie ukierunkowane na tworzenie preferencyjnych warunków dla firm zewnętrznych, gdyż w ten sposób wzmocniona zostanie ich przewaga konkurencyjna nad firmami lokalnymi, które mogą wypaść z rynku. A to właśnie te firmy stanowią najczęściej fundament gospodarki lokalnej. Władze samorządowe są obowiązane wspierać ich rozwój, stymulując zmiany strukturalne i w razie potrzeby procesy restrukturyzacji gospodarki. Gminy w sposób szczególny dbające o rozwój lokalnej przedsiębiorczości to gminy aktywnie zabiegające o nowe inwestycje, otwarte na nowe inicjatywy gospodarcze zapewniające przyjazny klimat i profesjonalną obsługę dla inwestorów, ale także wspierające przedsiębiorców już funkcjonujących [Słomińska 2007, s. 20].

Polityka rządu w wielu krajach ma na celu zwiększenie i wspieranie przedsiębiorczości w regionach. Jest oczywiste, że regionalna polityka będzie miała na celu zwiększanie liczby nowych przedsiębiorstw w obszarach peryferyjnych, co będzie pożądanym skutkiem dla gospodarki regionalnej. Jednak nie wszystkie programy dotyczące promocji przedsiębiorczości nie były lub nie są skuteczne. Jednym ze sposobów, w który rządy mogą skutecznie promować sektor przedsiębiorczości poprzez politykę, są przepisy prawa, które ułatwią na przykład licencjonowanie technologii z uniwersytetów [Felzensztein, Gimmon i Aqueveque 2013, s. 818].

3. Działania samorządu wspierające przedsiębiorczość w gminach – badania empiryczne

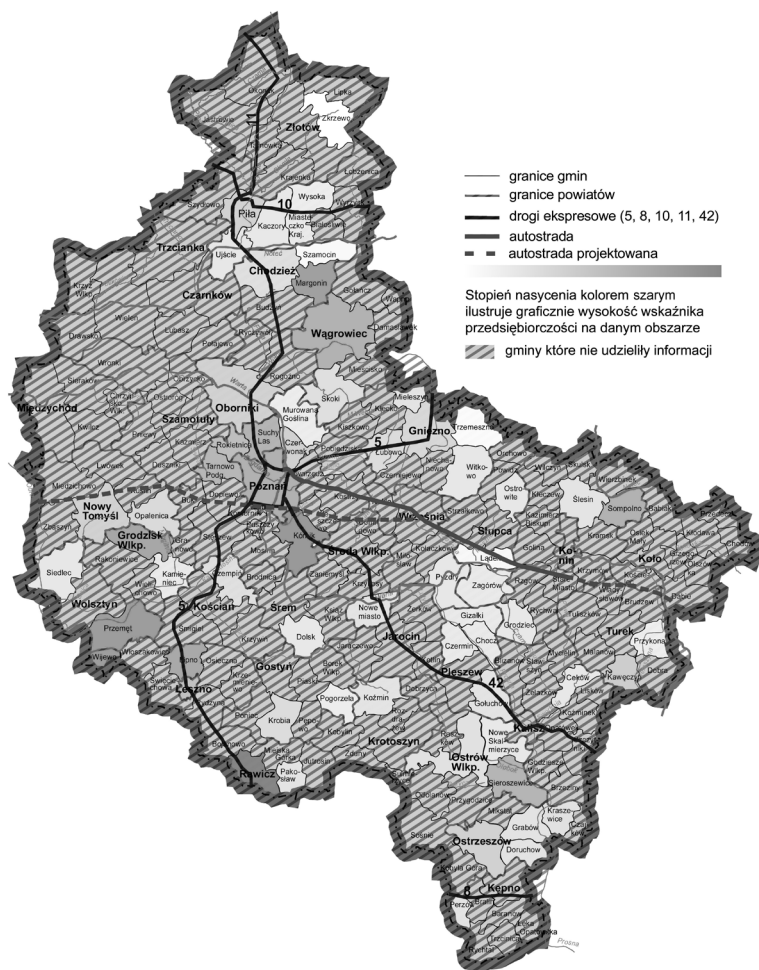
Podmiotem badań ankietowych było 226 gmin w województwie wielkopolskim. Wcześniej sprawdzono jednak strukturę gmin Polski i porównano ze strukturą gmin Wielkopolski, co obrazuje tabela 1. Na podstawie informacji w tabeli można stwierdzić, że przeprowadzone badania są reprezentatywne.

Tabela 1. Struktura gmin w Polsce i Wielkopolsce

Wyszczególnienie	Polska		Wielkopolska	
	liczba	odsetek	liczba	odsetek
Gminy miejskie	306	12,34	19	8,41
Gminy miejsko-wiejskie	587	23,68	90	39,82
Gminy wiejskie	1586	63,98	117	51,77
Razem	2479	100,00	226	100,00

Przedmiotem badań ankietowych były narzędzia stosowane przez jednostki samorządu lokalnego w celu wspierania przedsiębiorczości. Narzędzia są rozumiane jako układ bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania, którego struktura i cechy są zdeterminowane przez cel, który ma być osiągnięty przy jego zastosowaniu.

Odpowiedź na wysłane kwestionariusze otrzymano z 68 gmin, wśród których znalazło się osiem gmin miejskich, które stanowią 3,54% gmin Wielkopolski, 29 gmin miejsko-wiejskich, czyli 12,83% gmin województwa, oraz



Rysunek 1. Wskaźnik przedsiębiorczości w 2009 roku w badanych gminach

Źródło: Na podstawie wyników badań

31 gmin wiejskich, czyli 13,72% wszystkich gmin położonych w województwie wielkopolskim.

Na podstawie informacji o liczbie mieszkańców oraz liczbie podmiotów gospodarczych uzyskanych podczas badania obliczono wskaźnik przedsiębiorczości w 2009 roku, czyli liczbę zarejestrowanych podmiotów gospodarczych w przeliczeniu na 1000 mieszkańców dla poszczególnych gmin, co obrazuje rysunek 1. Jak widać, wskaźnik przedsiębiorczości przybiera różne wielkości w poszczególnych gminach. Najwyższą wartość przybiera w gminach: Rawicz, Kórnik (gminy miejsko-wiejskie) i Przemęt (gmina wiejska), czyli w gminach zlokalizowanych w południowo-zachodniej części Wielkopolski. Z kolei najniższe wartości wskaźnik przyjmuje w gminach: Szamocin, Trzemeszno (gminy miejsko-wiejskie) i Zakrzewo (gmina wiejska), czyli w gminach zlokalizowanych w północno-wschodniej części Wielkopolski. Wskaźnik przedsiębiorczości o wartości najwyższej i najniższej występuje w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich.

Każda gmina ma możliwość stosowania różnego rodzaju narzędzi, których zadaniem jest pobudzanie przedsiębiorczości. Narzędzia te w badanych gminach zestawiono w tabeli 2. Dla gmin miejskich, wiejskich oraz miejsko-

Tabela 2. Narzędzia stosowane przez gminę w celu pobudzania przedsiębiorczości (odsetek wskazań)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Obniżone stawki podatku	8,82	22,06	29,41
Współpraca z przedsiębiorcami	11,76	30,88	35,29
Współudział w gazecie lokalnej	4,41	13,24	20,59
Poszukiwanie krajowych partnerów	8,82	7,35	17,65
Poszukiwanie zagranicznych partnerów	5,88	8,82	14,71
Upowszechnianie systemów jakości	2,94	1,47	8,82
Konkursy popularyzujące przedsiębiorczość	2,94	1,47	11,76
Inne			
– zwolnienia podatkowe dla rozpoczynających działalność gospodarczą	–	1,47	–
– przygotowanie terenów inwestycyjnych	1,47	–	–
– utworzenie Stowarzyszenia Ostrzeszowskie Centrum Przedsiębiorczości	–	–	1,47
– wyróżnienie dla rozwijających się firm	–	–	–
– pomoc finansowa	–	1,47	1,47
Brak odpowiedzi	–	1,47	1,47

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

-wiejskich najistotniejszym narzędziem stosowanym w celu pobudzania przedsiębiorczości są przede wszystkim kontakty z przedsiębiorcami, a także niższe stawki podatku, pozyskiwanie krajowych partnerów czy współudział w gazecie lokalnej.

Jak widać narzędzia stosowane w celu pobudzania przedsiębiorczości nie zależą od rodzaju gminy, na każdym terenie, przybierają one jednakową postać, mimo że ich intensywność jest różna. Okazuje się, że najważniejszym narzędziem są kontakty z przedsiębiorcami, gdyż to właśnie podczas spotkań z przedsiębiorcami władze gminy mogą uzyskać informacje na temat skuteczności podejmowanych działań.

Gminy mogą również zachęcać potencjalnych przedsiębiorców do rozpoczęcia działalności gospodarczej na ich terenie, stosując różnego rodzaju formy zachęt, które zestawiono w tabeli 3. Można wyróżnić kilka różnych zachęt stosowanych przez gminy dla kandydatów na przedsiębiorców. We wszystkich rodzajach gmin dominującą formą stosowaną dla zachęcenia do rozpoczęcia działalności jest przygotowanie terenów inwestycyjnych, a także wydawanie różnego typu katalogów i prospektów promujących gminę, zarazem zachęcających do rozpoczęcia działalności gospodarczej na jej terenie. Wśród gmin miejsko-wiejskich dość ważną formą jest również organizacja lokalnych targów czy uruchomienie centrum informacyjnego, natomiast nieistotne okazuje się tworzenie spółek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Także w gminach miejskich mało istotną formą okazało się tworzenie spółek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego czy uruchomienie centrum informacyjnego.

Tabela 3. Formy zachęt stosowanych przez gminę dla kandydatów na przedsiębiorców (odsetek wskazań)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Przygotowywanie terenów inwestycyjnych	10,29	19,12	27,94
Wydawanie katalogów i prospektów	7,35	14,71	14,71
Organizowanie lokalnych targów	4,41	4,41	8,82
Uruchomienie centrum informacyjnego	1,47	1,47	7,35
Tworzenie spółek w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego	1,47	–	2,94
Inne			
– uzbrajanie terenów inwestycyjnych	–	–	1,47
– obniżenie stawek podatku lokalnego	–	1,47	–

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

Gmina ma szeroki wachlarz działań możliwych do zastosowania w celu wspierania przedsiębiorczości. W niniejszej pracy przyjęto za W. Dziemianowiczem, że działania te mają charakter dochodowy oraz wydatkowy. Wśród działań o charakterze dochodowych najistotniejsze znaczenie mają podatki lokalne i związane z nimi ulgi i zwolnienia. Z kolei dla instrumentów wydatkowych najistotniejszego znaczenia nabierają wydatki inwestycyjne, a przede wszystkim wydatki związane z infrastrukturą.

Zestaw działań o charakterze wydatkowym stosowanych przez badane gminy zestawiono w tabeli 4. Dla gmin miejskich największego znaczenia nabierają działania związane z dbałością o rozwój dróg, działania promujące gminę, a także wydzielanie atrakcyjnie położonych działek pod inwestycje, wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej, organizacja banku danych i łatwego dostępu do informacji (wiele istotnych danych zamieszczanych jest na stronach internetowych gmin) czy udzielanie inwestorom ulg podatkowych.

Najmniejsze znaczenie wśród działań sprzyjających aktywności gospodarczej w gminach miejskich mają: inicjowanie ośrodków wspierania przed-

Tabela 4. Działania wydatkowe podejmowane przez gminę, które sprzyjają aktywności gospodarczej w gminie

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Wydzielenie pod inwestycje atrakcyjnie położonych działek	7	12	21
Dbłość o rozwój dróg	8	27	25
Dbłość o rozwój telekomunikacji	5	19	17
Dbłość o podnoszenie kwalifikacji lokalnych kadr	6	16	17
Wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej	7	22	24
Inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości	4	7	12
Działania promujące gminę	8	27	25
Rozwój instytucji poręczeń i gwarancji	5	3	11
Inne			
– gazociągi gminne		1	
– współpraca z organizacjami pozarządowymi			1

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

siębiorczości, rozwój instytucji poręczeń i gwarancji, polityka niskich cen za usługi komunalne czy dbałość o rozwój telekomunikacji.

Dla gmin wiejskich, podobnie jak miejskich, największe znaczenie mają: dbałość o rozwój dróg, działania promujące gminę, wprowadzenie ułatwień w procedurze urzędowej, dbałość o rozwój telekomunikacji, a także dbałość o podnoszenie kwalifikacji lokalnych kadr. Natomiast najmniejsze znaczenie mają: rozwój instytucji poręczeń i gwarancji, organizacja banku danych i łatwego dostępu do informacji, inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości czy udzielanie inwestorom ulg podatkowych.

Z kolei dla gmin miejsko-wiejskich największe znaczenie mają takie działania, jak dbałość o rozwój dróg, wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej, działania promujące gminę czy wydzielanie atrakcyjnie położonych terenów pod inwestycje. Działania, które mają najmniejsze znaczenie, to przede wszystkim rozwój instytucji poręczeń i gwarancji, inicjowanie ośrodków wspierania przedsiębiorczości, polityka niskich cen za usługi komunalne czy organizacja banku danych i łatwego dostępu do informacji.

Jak wynika z powyższej analizy, dla gmin, które poddano badaniu, najistotniejsze są: dbałość o rozwój dróg, wydzielanie terenów pod inwestycje czy działania promujące gminę. Działania te z całą pewnością można zaliczyć do działań o charakterze wydatkowym.

Drugi rodzaj działań stosowany przez gminy w celu wspierania przedsiębiorczości to działania o charakterze dochodowym. Do tego rodzaju instrumentów zalicza się przede wszystkim podatki i opłaty lokalne. Jeżeli gmina nie stosuje wygórowanych stawek podatkowych, jest to dobry sygnał dla firm. Jeszcze bardziej istotna jest stabilność polityki podatkowej. Ważniejsze dla firmy chyba są stabilność i klarowność polityki podatkowej (nawet jeśli są to wysokie stawki) niż skoki w tej polityce. Gmina może stosować również politykę ulg przy określonym poziomie inwestycji lub określonej liczbie nowych miejsc pracy. W tym wypadku jest bardzo ważne, aby kryteria tych ulg były jasne i ściśle. Stabilność polityki podatkowej zasadniczo wpływa na wspieranie przedsiębiorczości. Ma to znaczenie zarówno dla lokalnych przedsiębiorców, jak i dla potencjalnych inwestorów z zewnątrz. Inwestorzy chętniej będą inwestowali w gminie o stabilnej i jasnej polityce [Bończak-Kucharczyk, Herbst i Chmura 1998, s. 148–149].

Problem polityki podatkowej w badanych gminach przedstawiono w tabeli 5. Zgodnie z obowiązującym prawem, gminy mogą stosować stawki niższe od maksymalnych. Przeprowadzone badania potwierdzają ten fakt – 62,5% badanych gmin miejskich, 96,77% badanych gmin wiejskich oraz 96,55% gmin miejsko-wiejskich potwierdziło stosowanie stawek niższych od maksymalnych

Tabela 5. Stosowane stawki podatków (odsetek wskazań)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Stawki maksymalne	–	–	–
Stawki niższe od maksymalnych	62,50	96,77	96,55
Brak odpowiedzi	37,50	3,23	3,45
Razem	100,00	100,00	100,00

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

w poszczególnych rodzajach podatków lokalnych. Zastanawiający jest tu duży odsetek odpowiedzi, który jest dość znaczący wśród gmin miejskich.

Jeżeli natomiast przyjrzymy się specyfice rodzajowej podatków, to wśród stawek obniżonych dominuje podatek od nieruchomości (86,76% wskazań wszystkich gmin) oraz podatek od środków transportu (82,35% wskazań wszystkich gmin).

Gminy mogą również stosować ulgi i zwolnienia podatkowe dla lokalnych przedsiębiorstw, których zestawienie w badanych gminach przedstawiają tabele 6 i 7.

Tabela 6. Ulgi podatkowe dla lokalnych przedsiębiorców (odsetek wskazań)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Podatek od nieruchomości	2,94	5,88	10,29
Podatek rolny	–	–	1,47
Brak ulgi	2,94	30,88	27,94
Brak odpowiedzi	4,41	8,82	2,94

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

Tabela 7. Zwolnienia podatkowe dla lokalnych przedsiębiorców (odsetek wskazań)

Wyszczególnienie	Gminy miejskie	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie
Podatek od nieruchomości	5,88	13,24	14,71
Brak zwolnienia	–	17,65	23,53
Brak odpowiedzi	4,41	14,71	4,41

Źródło: Obliczenia na podstawie wyników badań własnych.

Wśród wskazań podanych przez gminy miejskie można zauważyć, że jedyną występującą ulgą jest ulga w podatku od nieruchomości. Znaczący jest także brak odpowiedzi ze strony respondentów. Znaczna liczba gmin wiejskich z kolei wskazuje na brak występowania ulgi podatkowej. Jeżeli już owa ulga występuje, to tylko w podatku od nieruchomości.

Gminy miejsko-wiejskie, podobnie jak gminy wiejskie, wskazują na brak występowania ulg podatkowych, a jeśli już taka ulga występuje, to jest to ulga w podatku od nieruchomości.

Jak pokazuje tabela 6, stosowane ulgi podatkowe to przede wszystkim ulgi w podatku od nieruchomości. Jednak większość gmin takich ulg nie stosuje.

Podobnie dzieje się ze stosowaniem zwolnień od podatków dla lokalnych przedsiębiorców. Tylko badane gminy miejskie nie wykazały braku stosowania zwolnienia, jednak zauważalny jest wśród tych gmin znaczny brak odpowiedzi. Dla gmin wiejskich dość istotnego znaczenia nabierają zwolnienia od podatku od nieruchomości. Jednak znaczny jest wśród tych gmin brak udzielenia odpowiedzi. Z kolei wśród gmin miejsko-wiejskich znaczący jest udział braku stosowania zwolnienia dla lokalnych przedsiębiorców. Jeśli jest stosowane zwolnienie od podatku lokalnego, to jest to przede wszystkim zwolnienie od podatku od nieruchomości.

Gminy mogą stosować zwolnienia od podatku lokalnego i są to przede wszystkim zwolnienia od podatku od nieruchomości. Jednak znacznie częściej gminy nie stosują takich zwolnień, gdyż dla przedsiębiorcy nie jest ważne zwolnienie czy ulga w podatku, a przejrzystość i stabilność polityki lokalnej, natomiast dla gminy oznacza to mniejsze wpływy do budżetu.

Podsumowanie

Jednostki samorządu terytorialnego dysponują dostatecznie szerokim zestawem instrumentów, które umożliwiają prowadzenie aktywnych działań na rzecz wspierania przedsiębiorczości. W zestawie tym znajdują się instrumenty o charakterze zarówno dochodowym, jak i wydatkowym. Wśród instrumentów dochodowych gminy nie mają szerokiego spektrum działania, gdyż do tej grupy można zaliczyć działania w zakresie polityki podatkowej. Natomiast za pomocą instrumentów wydatkowych gminy mogą znacznie efektywniej działać w kierunku wspierania przedsiębiorczości, gdyż są to wszelkiego rodzaju działania inwestycyjne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że najważniejszym narzędziem stosowanym przez gminy w celu pobudzania przedsiębiorczości są kontakty

z przedsiębiorcami oraz niższe stawki podatku. Najcenniejszą formą zachęty stosowaną przez gminy dla kandydatów na przedsiębiorców są przygotowane tereny inwestycyjne, a także katalogi czy prospekty gminne.

Z badań wynika też rozwarstwienie stosowanych działań wśród gmin miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich. Gminy miejskie i miejsko-wiejskie intensywniej działają w celu wspierania przedsiębiorczości w porównaniu z gminami wiejskimi.

Bibliografia

- Barczyk, S., 2010, *Przedsiębiorczy samorząd lokalny i jego instytucje*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Bończak-Kucharczyk, E., Herbst, K., Chmura, K., 1998, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
- Bratnicki, M., 2002, *Przedsiębiorczość i przedsiębiorcy współczesnych organizacji*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., Malinowska, E., Misiąg, W., Tomalak, M., 2000, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa.
- Felzensztein, Ch., Gimmon, E., Aqueveque, C., 2013, *Entrepreneurship at The Periphery: Exploring Framework Conditions in Core and Peripheral Locations*, Entrepreneurship Theory and Practice, vol. 37, iss. 4.
- Hisrich, R.D., Peters, M.P., 1992, *Entrepreneurship. Starting, Developing and Managing a New Enterprise*, 2nd ed., Irwing, Boston.
- Koźmiński, A.K., 2005, *Zarządzanie w warunkach niepewności. Podręcznik dla zaawansowanych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Krajewski, K., Śliwa, J., 2004, *Lokalna przedsiębiorczość w Polsce. Uwarunkowania rozwoju*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Kraśnicka, T., 2002, *Koncepcja rozwoju przedsiębiorczości ekonomicznej i pozaekonomicznej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice.
- Matusiak, K.B., 2006, *Rozwój systemów wsparcia przedsiębiorczości – przesłanki, polityka i instytucje*, Instytut Technologii Eksploatacji – Państwowy Instytut Badawczy, Radom–Łódź.
- Okrański, A., 2007, *Jak gmina powinna wspierać lokalną przedsiębiorczość*, INFOR.PL, http://samorząd.infor.pl/sektor/rozwoj_i_promocja/wspolpraca/

-
- artykuly/388965,jak_gmina_powinna_wspierac_lokalna_przedsiębiorczosc.html [dostęp: 15.12.2013].
- Słomińska, B., 2007, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Samorząd Terytorialny, nr 3.
- Strużycki, M. (red.), 2002, *Zarządzanie małym i średnim przedsiębiorstwem. Uwarunkowania europejskie*, Difin, Warszawa.
- Westlund, H., 2011, *Multidimensional Entrepreneurship: Theoretical Considerations and Swedish Empirics*, Regional Science Policy & Practice, vol. 3, iss. 3.