

# Krzysztof Błoński

---

## Ocena działań samorządu terytorialnego przez przedsiębiorców : wybrane aspekty

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 97, 23-31

---

2012

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach  
dozwolonego użytku.

**Krzysztof Błoński**

Uniwersytet Szczeciński

**OCENA DZIAŁAŃ SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO  
PRZEZ PRZEDSIĘBIORCÓW  
WYBRANE ASPEKTY**

**Wprowadzenie**

Z prowadzonych w ubiegłym dziesięcioleciu badań czynników kształtujących skłonność małych i średnich firm do przedsiębiorczości wynika, że jej stymulatorem w znacznie większym stopniu są czynniki wewnętrzne niż czynniki otoczenia zewnętrznego. Przedsiębiorczość w sektorze MŚP zależy bowiem przede wszystkim od strategii działania, skłonności menedżera do twórczego myślenia oraz lokalizacji firmy<sup>1</sup>. Jednocześnie przedsiębiorcy nisko oceniali stosunki z organami administracji centralnej i samorządu terytorialnego. Administracja rządowa była negatywnie postrzegana głównie za brak zaangażowania we wspieranie przedsiębiorczości i brak praktycznych działań w celu poprawy sytuacji MŚP<sup>2</sup>. Podobne zastrzeżenia kierowano do jednostek samorządu terytorialnego, których rola we wspieraniu przedsiębiorczości wynika z przypisanej im odpowiedzialności wobec całej społeczności lokalnej za podejmowane w jej imieniu decyzje i działania. Udział samorządów we wspieraniu przedsiębiorczości jest związany z wyborem koncepcji rozwoju lokalnego oraz tworzeniem warunków do jego realizacji. Pojawiające się zarzuty koncentrowały się na hasłowym trak-

---

<sup>1</sup> B. Bojewska, *Uwarunkowania przedsiębiorczości małych i średnich przedsiębiorstw*, „Handel Wewnętrzny” nr 3, s. 32.

<sup>2</sup> U. Markowska-Przybyła, *Rola przedsiębiorczości w rozwoju regionalnym Polski*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 964, Wrocław 2003, s. 188; S. Korenik, *Rola małej i średniej przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym (rozwiązania funkcjonujące w Polsce)*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 860, Wrocław 2000, s. 184 i n.

towaniu strategii rozwojowych, bez wyznaczania konkretnych działań i zaleceń<sup>3</sup>. Inną kwestią było wsparcie przez samorzady rozwoju przedsiębiorczości lokalnej po rozpoznaniu czynników stymulujących oraz usuwanie barier funkcjonowania małych średnich przedsiębiorstw w różnych fazach cyklu życia firm. Do czynników warunkujących rozwój przedsiębiorczości lokalnej zalicza się tworzenie i możliwość zakładania nowych firm przez kapitał lokalny; utrzymanie, rozwój i ekspansję firm już istniejących oraz przyciąganie firm z kapitałem zewnętrznym (zwłaszcza zagranicznym). Przedsiębiorcy z sektora MŚP zwracali też uwagę na nadmierne skupianie się gmin na pozyskiwaniu dużych, zewnętrznych inwestorów i niewielkie poczucie odpowiedzialności za działania na rzecz sektora MŚP. Przedsiębiorcy traktowali władze gminne z dużą rezerwą, nie widząc w nich sprzymierzeńca, ale przeciwnika, który potencjalnie może ingerować w ich działalność i z którym trzeba walczyć o załatwienie każdej sprawy<sup>4</sup>.

## 1. Ocena działań jednostek samorządu terytorialnego na podstawie badań ankietowych

Biorąc za punkt wyjścia powyższe opinie oraz działania jednostek samorządu terytorialnego związane z kształtowaniem ich relacji z lokalnymi interesariuszami, celem artykułu jest weryfikacja ocen wybranych aspektów, bezpośrednio lub pośrednio związanych z lokalizacją firmy jako uwarunkowaniem przedsiębiorczości. Jej podstawą są badania ankietowe przeprowadzone na terenie 16 jednostek samorządu terytorialnego z województwa zachodniopomorskiego<sup>5</sup>. Umożliwiły one między innymi:

---

<sup>3</sup> U. Markowska-Przybyła, dz.cyt., s. 188.

<sup>4</sup> Tamże.

<sup>5</sup> Badania były częścią zadania *Satysfakcja klientów i pracowników urzędów* realizowanego w ramach projektu *Wdrażanie usprawnień zarządczych w JST na obszarze województwa zachodniopomorskiego*. Kierownik projektu: dr hab. T. Lubińska, prof. US, kierownik zadania: dr hab. Jolanta Witek, prof. US. Celem badań ankietowych przeprowadzonych na terenie 16 JST w woj. zachodniopomorskim w okresie listopad–grudzień 2009 i czerwiec–lipiec 2010 r. był pomiar jakości i zadowolenia z usług świadczonych przez JST. Podmiotami badania były m.in. firmy działające na terenie danej gminy lub powiatu. Łącznie przebadano 2446 respondentów (z czego w pierwszym badaniu 1282 przedsiębiorców, a w drugim 1164). Wielkość próby badawczej do badań ankietowych wyznaczono na podstawie zestawienia firm działających na terenie poszczególnych JST. Badania zostały przeprowadzone za pomocą ankiety bezpośredniej wśród interesantów odwiedzających siedzibę danej JST (50% badanych) oraz na jej terenie (50% badanych). Przedstawione wyniki dotyczą drugiego pomiaru, przeprowadzonego w okresie czerwiec–lipiec 2010 r.

- ocenę warunków funkcjonowania MŚP na terenie gminy lub powiatu,
- ocenę wizerunku JST i możliwości jej rozwoju,
- poznanie subiektywnych ocen jakości usług świadczonych przez JST.

Z badań ankietowych wynika, że przedsiębiorcy są na ogół zadowoleni (46% odpowiedzi) lub bardzo zadowoleni (27%) z prowadzenia firmy na terenie danej JST. Niezadowolonych jest tylko 7% badanych, chociaż co piąty nie ma sprecyzowanej opinii w tej sprawie. Jednocześnie 47% zadeklarowało, że nie przeniesie swojej firmy w inne miejsce, gdyby pojawiła się taka możliwość. Przeciwnego zdania jest 15% badanych, a 37% to niezdecydowani. Rozkład odpowiedzi ze względu na rodzaj JST przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Stopień zadowolenia z prowadzenia firmy na danym terenie  
oraz chęć przeniesienia firmy w inne miejsce (% odpowiedzi)

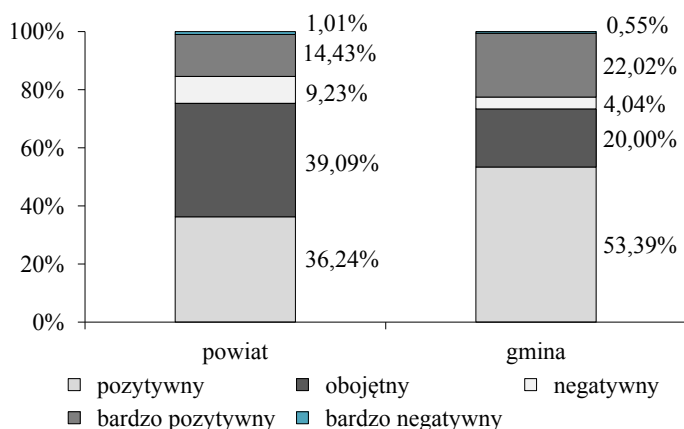
Rodzaj JST		Zupełnie się nie zgadzam	Nie zgadzam się	Trudno powiedzieć	Zgadzam się	Całkowicie się zgadzam	Brak odpowiedzi	Razem
Zadowolenie z prowadzenia firmy na terenie gminy lub powiatu								
Powiat	liczba	6	42	122	299	126	4	599
	%	1,00	7,01	20,37	49,92	21,04	0,67	
Gmina	liczba	6	29	100	234	187	1	557
	%	1,08	5,21	17,95	42,01	33,57	0,18	
Deklarowana chęć przeniesienia firmy w inne miejsce								
Powiat	liczba	96	262	175	46	17	3	599
	%	16,03	43,74	29,22	7,68	2,84	0,50	
Gmina	liczba	85	106	259	88	18	1	557
	%	15,26	19,03	46,50	15,80	3,23	0,18	

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Stosunek do prowadzenia firmy na danym terenie nie wynika wyłącznie z chłonności i pojemności rynku, lecz jest również rezultatem przyjętych reguł komunikowania się urzędników instytucji samorządowych oraz władz gminy lub powiatu z przedsiębiorcami. Komunikacja ta tworzy tak zwany zbiór niewidocznych elementów, który wraz z systemem identyfikacji wizualnej kształtuje wizerunek JST. Jest on wynikiem interakcji zachodzącej między informacjami napływającymi z gminy lub powiatu a ludzkimi przekonaniem, ideami, uczuciami

i związanymi z nimi wrażeniami<sup>6</sup>. Wizerunek jest więc definiowany jako „zbiór znaczeń, dzięki którym organizacja, społeczność, osoba czy region są znane, opisywane, zapamiętywane oraz dzięki któremu ludzie wiedzą, jakie działania wobec podmiotu wizerunku mają lub powinni podjąć”<sup>7</sup>.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedna trzecia przedsiębiorców nie umie przypisać ani pozytywnych, ani negatywnych cech do wizerunku swojej JST. Dla 43% badanych wizerunek ten jest pozytywny, a dla 17% bardzo pozytywny. Negatywną ocenę wystawiło tylko 8% respondentów. Przedsiębiorcy bardziej pozytywnie ocenili wizerunek badanych gmin niż powiatów, co przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Wizerunek badanych gmin i powiatów w ocenie przedsiębiorców

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Na wizerunek jednostki samorządu terytorialnego wpływa ocena możliwości rozwoju danej gminy lub powiatu. Pod tym względem przedsiębiorcy są ostrożnymi optymistami. Mimo że 45% badanych ocenia możliwości rozwoju w swojej gminie lub powiecie jako porównywalne z innymi JST, a w opinii jednej czwartej przedsiębiorców są one nawet lepsze, to co dziesiąty badany jest przekonany o gorszych możliwościach rozwoju, a 16% nie ma w tej sprawie wyrobionego zdania. Porównując rozkład odpowiedzi ze względu na rodzaj JST, można zauważyć, że

<sup>6</sup> *Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, red. A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 32.

<sup>7</sup> Tamże.

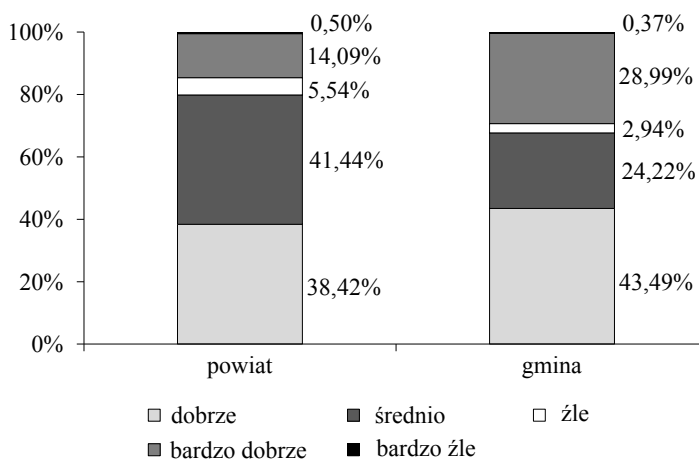
więcej przekonanych o porównywalnych możliwościach rozwoju jest wśród oceniających działania gmin niż powiatów. Wśród oceniających działania powiatów panuje większe przekonanie o lepszych możliwościach rozwoju niż wśród przedsiębiorców oceniających działania gmin. Szczegóły przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2

Możliwości rozwoju danej gminy lub powiatu w ocenie badanych przedsiębiorców

Rodzaj JST		Takie same jak w innych gminach/powiatach	Lepszy niż w innych gminach/powiatach	Trudno powiedzieć	Gorsze niż w innych gminach/powiatach	Razem
Powiat	liczba	227	164	124	81	596
	%	38,09	27,52	20,81	13,59	
Gmina	liczba	306	133	65	41	545
	%	56,15	24,40	11,93	7,52	
Ogół	liczba	533	297	189	122	1141

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.



Rysunek 2. Subiektywna ocena jakości usług świadczonych przez urzędy gminne i powiatowe w opinii badanych przedsiębiorców (% odpowiedzi)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

W relacjach przedsiębiorstwa–samorząd terytorialny wrażliwą kwestią jest jakość świadczonych usług. Miarą jakości świadczonych usług jest poziom zadowolenia, będący jednocześnie miarą skuteczności świadczenia usług przez urzędy.

Wyniki przeprowadzanego badania dowodzą, że co piąty badany przedsiębiorca ocenia jakość usług JST bardzo dobrze, 39% – dobrze, a 32% – przeciętnie. Negatywne zdanie na ten temat ma tylko 5% badanych. Jednocześnie przedsiębiorcy wyżej oceniają jakość usług świadczonych przez gminy niż powiaty (rysunek 2).

## 2. Zróżnicowanie firm pod względem oceny działań samorządu terytorialnego

Na podstawie zebranych danych za pomocą uogólnionej analizy skupień zróżnicowano firmy ze względu na ich stosunek do badanych urzędów. Podstawą klasyfikacji były zmienne o charakterze nominalnym i porządkowym oraz wyznaczony wskaźnik satysfakcji<sup>8</sup>. Dobór zmiennych miał charakter merytoryczny i były to: wskaźnik satysfakcji klienta (CSI), subiektywna ocena świadczonych usług, ocena wizerunku JST, poziom zadowolenia lub niezadowolenia z prowadzenia działalności gospodarczej na danym terenie, możliwość zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmienne o charakterze emporiograficznym (wielkość firmy, okres działania). Otrzymane skupienia scharakteryzowano opisowo z wykorzystaniem tabulacji krzyżowej. Na tej podstawie wyodrębniono trzy różne grupy firm korzystających z usług świadczonych przez badane jednostki samorządu terytorialnego. Charakterystykę poszczególnych grup ze względu na cechy emporiograficzne przedstawiono w tabeli 3.

Pierwsza grupa, licząca 49% badanych, wskazała na średni poziom satysfakcji z usług świadczonych przez JST (średnia ocena 3,6 w skali pięciostopniowej, gdzie 5 było najwyższą oceną), przy tym 70% przedsiębiorców z tej grupy oceniło poziom obsługi klienta jako dobry. Zdecydowana większość uważa, że gmina lub powiat, w których działają, ma pozytywny wizerunek (81%), a możliwości rozwoju oceniają jako takie same, jak w innych jednostkach (70%). Należący do tego segmentu są również zadowoleni z miejsca prowadzenia działalności (81%), lecz nie są już tak jednoznaczni w kwestii możliwości zmiany miejsca prowadzenia działalności. Chociaż 42% nie dopuszcza takiej możliwości, to prawie połowa grupy jest niezdecydowana w tej kwestii.

---

<sup>8</sup> Obliczony wskaźnik satysfakcji należy rozumieć jako obraz satysfakcji globalnej (czyli sumę satysfakcji częściowych) oraz satysfakcji bieżącej (odnoszącej się do doświadczeń korzystania z usługi). Został on wyznaczony na podstawie ocen sytuacji bieżącej i przyznanych im wag.

Tabela 3

Charakterystyka wyodrębnionych grup firm ze względu na cechy emporiograficzne (%)

		Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3
Wielkość zatrudnienia	do 9 osób	57	71	76
	10–50 osób	36	24	19
	51–250 osób	6	5	4
	251 i więcej	1	0	1
Okres działania	krócej niż rok	3	4	8
	1–3 lat	14	22	18
	4–5 lat	35	32	25
	6–10 lat	35	23	30
	powyżej 10 lat	13	19	19

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Druga grupa, do której można zaliczyć blisko co piątą badaną firmę, jest najbardziej w porównaniu z pozostałymi usatysfakcjonowana poziomem usług JST (średnia ocena 4,0 w pięciostopniowej skali). Przy tym aż 80% respondentów z tej grupy ocenia poziom usług świadczonych przez JST jako bardzo dobry. Większość (89%) bardzo pozytywnie ocenia wizerunek gminy i powiatu. Dobrze wyraża się również o możliwościach rozwoju danej jednostki samorządu terytorialnego, uznając ją za lepszą od innych (84% odpowiedzi). Przedsiębiorcy należący do tej grupy pozytywne opinie wyrażają także na temat miejsca prowadzenia działalności, o czym świadczy to, że 78% odrzuca możliwość zmiany miejsca prowadzenia działalności gospodarczej.

Ostatnią grupę tworzy 32% badanych przedsiębiorstw. Poziom ich satysfakcji jest najniższy ze wszystkich analizowanych grup (średnia wartość 3,0 w pięciopunktowej skali). Niższa jest również ich ocena poziomu obsługi klienta. Tylko co dziesiąta firma z tej grupy uznała poziom obsługi w JST za dobry. Zdecydowana większość (74%) ocenia go jako średni, a 15% jako zły lub bardzo zły. Również możliwości rozwoju swojej JST przedsiębiorstwa z tej grupy uznają za gorsze niż w innych gminach, powiatach lub co najwyżej porównywalne (po 30% odpowiedzi). Mimo tak niskich ocen respondenci ci są raczej zadowoleni z miejsca prowadzenia działalności i nie planują jego zmiany; 40% deklaruje zadowolenie z obecnego miejsca prowadzenia działalności, a 33% jest niezdecydowanych, 35% nie bierze pod uwagę zmiany miejsca działalności, natomiast co trzecia firma jest niezdecydowana w tej kwestii.



## Zakończenie

Postawy części przedsiębiorców wobec urzędów administracji samorządowej ulegają zmianom. Pozytywnie oceniają zmiany w jakości świadczonych usług oraz działaniach podejmowanych na rzecz rozwoju regionu i interesariuszy. Wyodrębnione grupy przedsiębiorców wskazują, że wprowadzone zmiany nie są przez wszystkich oceniane jednakowo, jest bowiem spora grupa niezadowolonych przedsiębiorców, uważających poziom świadczonych usług za niewystarczający, oraz słabo oceniających starania urzędów samorządu terytorialnego na rzecz rozwoju regionu. Ponadto wyniki badania potwierdzają, że małe i średnie firmy są względnie trwale związane ze swoim regionem i nie zamierzają zmieniać swojej lokalizacji na przykład w sytuacjach kryzysowych. Fakt ten potwierdza, że tworzą one tkankę gospodarczą gminy lub powiatu, decydując o stabilności ekonomicznej i społecznej zamieszkałych tam ludzi.

## Literatura

- Bojewska B., *Uwarunkowania przedsiębiorczości małych i średnich przedsiębiorstw*, „Handel Wewnętrzny” 2001, nr 3, s. 32.
- Korenik S., *Rola małej i średniej przedsiębiorczości w rozwoju lokalnym (rozwiązania funkcjonujące w Polsce)*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 86, Wrocław 2000.
- Markowska-Przybyła U., *Rola przedsiębiorczości w rozwoju regionalnym Polski*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 964, Wrocław 2003.
- Public relations w jednostce samorządu terytorialnego*, red. A. Adamus-Matuszyńska, A. Austen, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2011.

## EVALUATION OF THE ACTIONS OF LOCAL GOVERNMENT BY ENTREPRENEURS SOME ASPECTS

### Summary

Overview of research results available in the literature on the factors influencing the propensity of small and medium-sized businesses to enterprise show the significant

importance of location. Simultaneously, other findings of research from this period show a low rating of entrepreneurs' relations with local government bodies. They pointed to the problem of a limited treatment of strategy for development, without setting specific actions and recommendations, or the excessive focusing by the communities on attracting large investors from outside with simultaneous little sense of responsibility for their actions for the SME sector. This article aims to verify the appraisals by entrepreneurs in terms of selected aspects related directly or indirectly to a business location as a determinant of local entrepreneurship. Basis for evaluation are surveys conducted in 16 local government units of the West-Pomeranian Voivodship.