

# Renata Lisowska

---

## Kierowanie postaw przedsiębiorczych w regionach zmarginalizowanych przez władze samorządowe

---

Ekonomiczne Problemy Usług nr 47, 57-70

---

2010

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.

RENATA LISOWSKA

## KIEROWANIE POSTAW PRZEDSIĘBIORCZYCH W REGIONACH ZMARGINALIZOWANYCH PRZEZ WŁADZE SAMORZĄDOWE

### 1. WSTĘP

Przedsiębiorczość w Polsce napotyka szereg barier rozwojowych. Do najbardziej znaczących barier zalicza się: ograniczenia w dostępie do poszczególnych rodzajów zasobów; mało przejrzysty system podatkowy; intelektualny potencjał przedsiębiorców; brak kapitału własnego na założenie przedsiębiorstwa, jego rozwój i wdrażanie systemów jakości i zarządzania; problemy z uzyskaniem zewnętrznego finansowania; niskie nakłady inwestycyjne; ograniczony dostęp do badań i innowacji, wysoko zamortyzowany majątek trwały przy braku środków na modernizację techniczną; niski stan rozwoju instytucji otoczenia biznesu oraz szarą strefę.

W regionach zmarginalizowanych dodatkowo występują bariery związane ze specyfiką tych regionów, tzn. niski poziom rozwoju ekonomicznego, niskie dochody społeczeństwa przekładające się na niski popyt, zły stan infrastruktury (komunikacyjnej i edukacyjnej i in.), patologie społeczne, nasilone procesy migracji oraz brak skłonności do przedsiębiorczości społeczności lokalnych. Dlatego też szczególnie ważna jest rola władz samorządowych w tworzeniu sprzyjającego klimatu dla biznesu funkcjonującego w tych regionach. Kreowanie przedsiębiorczości wymaga obecności sprawnie funkcjonujących instytucji wspierających rozwój działalności gospodarczej oraz właściwie prowadzonej polityki informacyjnej i promocyjnej.

Celem tego opracowania jest przedstawienie czynników rozwoju przedsiębiorczości regionalnej, a także wskazanie na zakres faktycznego wsparcia udzielanego przedsiębiorcom ze strony władz samorządowych. Prezentowane wnioski oparte są na badaniach własnych przeprowadzonych metodą *case study* wśród właścicieli małych firm funkcjonujących w regionach zmarginalizowanych.

### 2. CZYNNIKI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI REGIONALNEJ

Pomoc publiczna świadczona przez samorząd terytorialny ma na celu przezwyciężanie trudności w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, a w konsekwencji stymulowanie wzrostu konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku lokalnym. Podstawy ku temu stwarza rozwój wiedzy wspierającej innowację, przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów, dotyczących m.in. korzyści, jakie wynikają z procesów integracyjnych.

Podstawową jednostką sektora samorządowego w Polsce jest gmina, co oznacza, że wykonuje ona wszystkie zadania samorządu terytorialnego. Gmina stanowi obszar działania wielu podmiotów gospodarczych, które dokonują wolnych wyborów lokalizacyjnych. Zadaniem władz gminy jest stworzenie warunków do stabilnego i dynamicznego rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej, co sprowadza się do stworzenia konkurencyjnych w stosunku do innych gmin warunków dla rozwoju przedsiębiorczości

Tworzenie korzystnego klimatu dla rozwoju biznesu oraz dla szeroko pojętego lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego wymaga spełnienia następujących warunków<sup>1</sup>:

- istnienia struktur społecznych realizujących bądź popierających ideę wszechstronnego rozwoju gminy,
- dająca się zaobserwować inicjatywność i aktywność mieszkańców,
- występowania prawnych, organizacyjnych, technologicznych i technicznych możliwości wspierania inicjatyw,
- występowanie materialno-finansowych możliwości wspierania inicjatyw,
- doświadczenie i chęć władz gminy do stymulowania rozwoju.

Kreując warunki dla działalności gospodarczej, samorząd gminy powinien podejmować działania związane z<sup>2</sup>:

- koordynacją działalności podmiotów gospodarujących na danym terenie w celu realizacji przez nie maksimum korzyści dla całego systemu,
- rozwiązywaniem sprzeczności i konfliktów, które mogą się pojawić między zróżnicowanymi podmiotami lokalnymi,
- inicjowaniem przedsięwzięć gospodarczych korzystnych z punktu widzenia harmonizacji rozwoju,
- inicjowaniem współpracy między przedsiębiorcami, instytucjami otoczenia biznesu, organizacjami konsumenckimi,
- kreowaniem korzystnych warunków dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na terenie gminy.

Władze samorządowe, tworząc lepsze warunki dla rozwoju działalności gospodarczej, pobudzają rozwój lokalnej przedsiębiorczości poprzez wspieranie aktywności lokalnych społeczności. Na realizację tego celu mają wpływ czynniki wewnętrzne i zewnętrzne<sup>3</sup>. Czynniki zewnętrzne pochodzące z otoczenia wynikają z: procesów globalizacji i integracji gospodarki, międzynarodowej konkurencji w pozyskiwaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ogólnoswiatowego kryzysu gospodarczego, konsekwencji przystąpienia Polski do UE. Do uwarunkowań wewnętrznych zalicza się różnorodne instrumenty wsparcia przedsiębiorczości służące kreowaniu warunków dla rozwoju lokalnego, takie jak: możliwość opracowywania programów i strategii, działalność w sferze budżetu, uprawnienia regulacyjne w sferze prawa podatkowego i zagospodarowania przestrzennego, podejmowanie decyzji administracyjnych, zawieranie umów i porozumień oraz możliwość skorzystania ze środków pomocowych krajowych i zagranicznych. Działania te są skierowane na tworzenie i rozwój infrastruktury technicznej, wsparcie instytucjonalno-organizacyjne i wykorzystywanie ekonomicznych zachęt dla przedsiębiorców, obejmujących zazwyczaj działania w obrębie dochodów budżetowych.

W literaturze przedmiotu istnieje wiele klasyfikacji instrumentów polityki wspierania przedsiębiorczości, najczęściej dokonuje się podziału na instrumenty dochodowe i instrumenty wydatkowe.

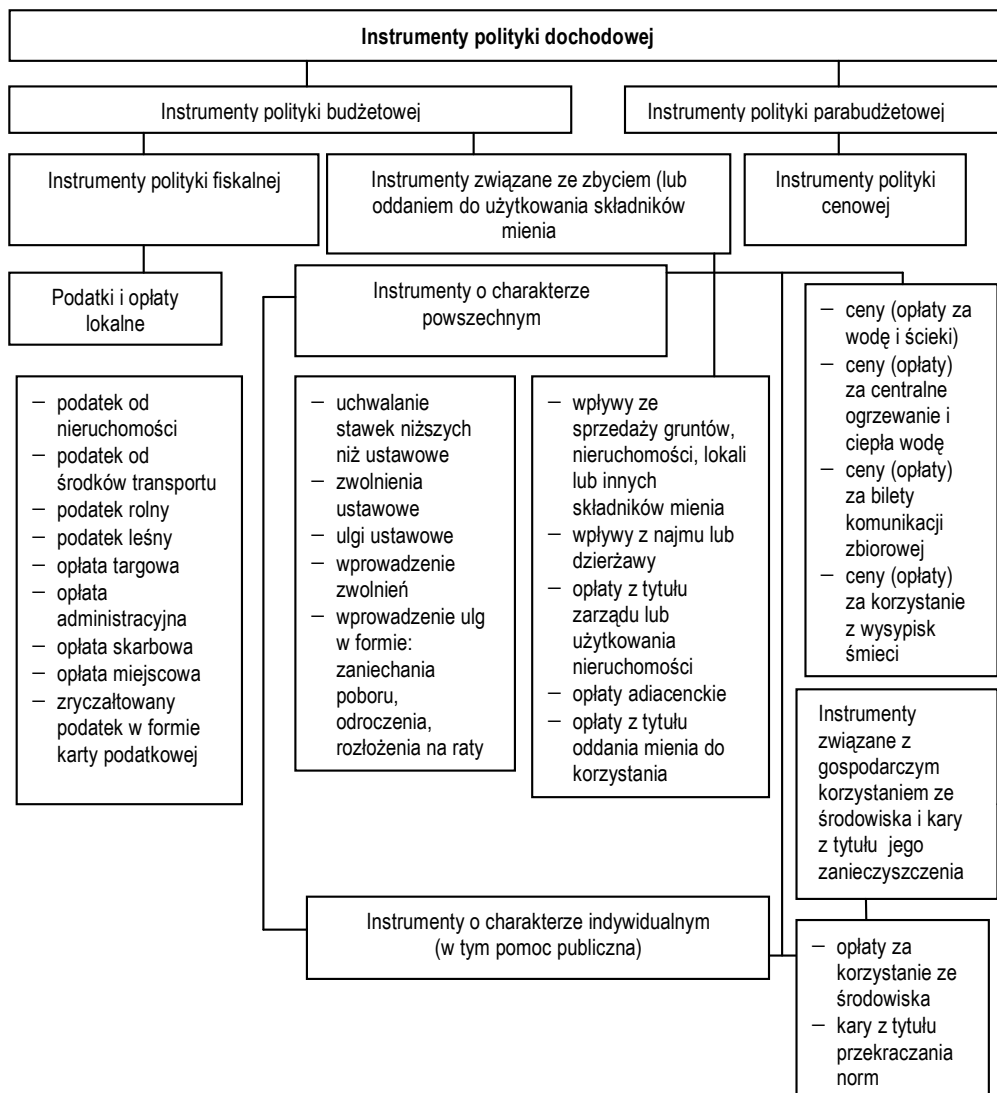
---

<sup>1</sup> B. Słomińska, *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*. „Samorząd Terytorialny” nr 3, 2007, s. 20.

<sup>2</sup> M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 55.

<sup>3</sup> Z. Makiela, *Przedsiębiorczość regionalna*, Difin, Warszawa 2008, s. 17.

W grupie instrumentów dochodowych wyróżnia się najczęściej: (I) instrumenty polityki fiskalnej, (II) instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia, (III) instrumenty polityki cenowej, (IV) instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska, (V) instrumenty związane z dochodami w zakresie pomocy publicznej<sup>4</sup>. Szczegółowy podział tych instrumentów przedstawia rysunek 1.



Rysunek 1. Instrumenty polityki dochodowej

Źródło: M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 87.

<sup>4</sup> M. Kogut-Jaworska, dz. cyt., s. 86.

Polityka dotycząca wspierania przedsiębiorczości na poziomie gminy rozpoczyna się już na etapie określania stawek podatkowych, które nie mogą być wyższe od stawek maksymalnych określonych przez Ministerstwo Finansów. Mogą być natomiast niższe, na ile niższe - zależy to od polityki poszczególnych władz samorządowych<sup>5</sup>. Właściwe kształtowanie wysokości poszczególnych składowych podatków pozwala władzom samorządowym z jednej strony na wsparcie podmiotów, które są przedsiębiorcze, tworzą nowe miejsca pracy i przyczyniają się do rozwoju regionu, a z drugiej strony - ograniczać działania niepożądane, np. wynikające ze względów ekologicznych<sup>6</sup>.

Kolejnym instrumentem w tej grupie jest system ulg i zwolnień podatkowych. Należy jednak podkreślić, że stosowanie ulg przez gminy powinno być zawsze poddawane rzetelnej analizie z punktu widzenia opłacalności dla budżetu. Szczególnie w przypadku dużych inwestorów zagranicznych ulgi w podatku od nieruchomości, jakie uzyska inwestor, nie przekraczają promiła jego obrotów, mogą powodować zaś duże uszczuplenie w budżecie np. gminy. Gminy mogą również (poza stosowaniem ulg) odrażać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat stanowiących ich dochody. Ponadto, w przypadku podatków i opłat stanowiących w całości dochody gmin, lecz pobieranych przez urząd skarbowy, przewodniczący zarządu gminy może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku lub zaliczek na podatek.

Z punktu widzenia przedsiębiorców najistotniejsza jest nie wysokość stawek czy ulg, lecz stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy już na etapie wstępnych rozmów na temat lokalizacji mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków. Firmy potrzebują ponadto stabilizacji prawnej, chociażby w celu planowania działalności na przyszłość.

Druga grupa instrumentów polityki wspierania przedsiębiorczości to instrumenty wydatkowe, do których zalicza się:

- inwestycje związane z wydatkami inwestycyjnymi,
- inwestycje związane z wydatkami na wsparcie instytucji otoczenia biznesu,
- instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne,
- instrumenty związane z wydatkami w zakresie pomocy publicznej<sup>7</sup>.

Szczegółowy podział tych instrumentów przedstawia rysunek 2.

Za najważniejsze instrumenty wydatkowe uważa się wydatki inwestycyjne wpływające na poprawę atrakcyjności inwestycyjnej gminy, w kontekście wspierania przedsiębiorczości mają szczególne znaczenie:

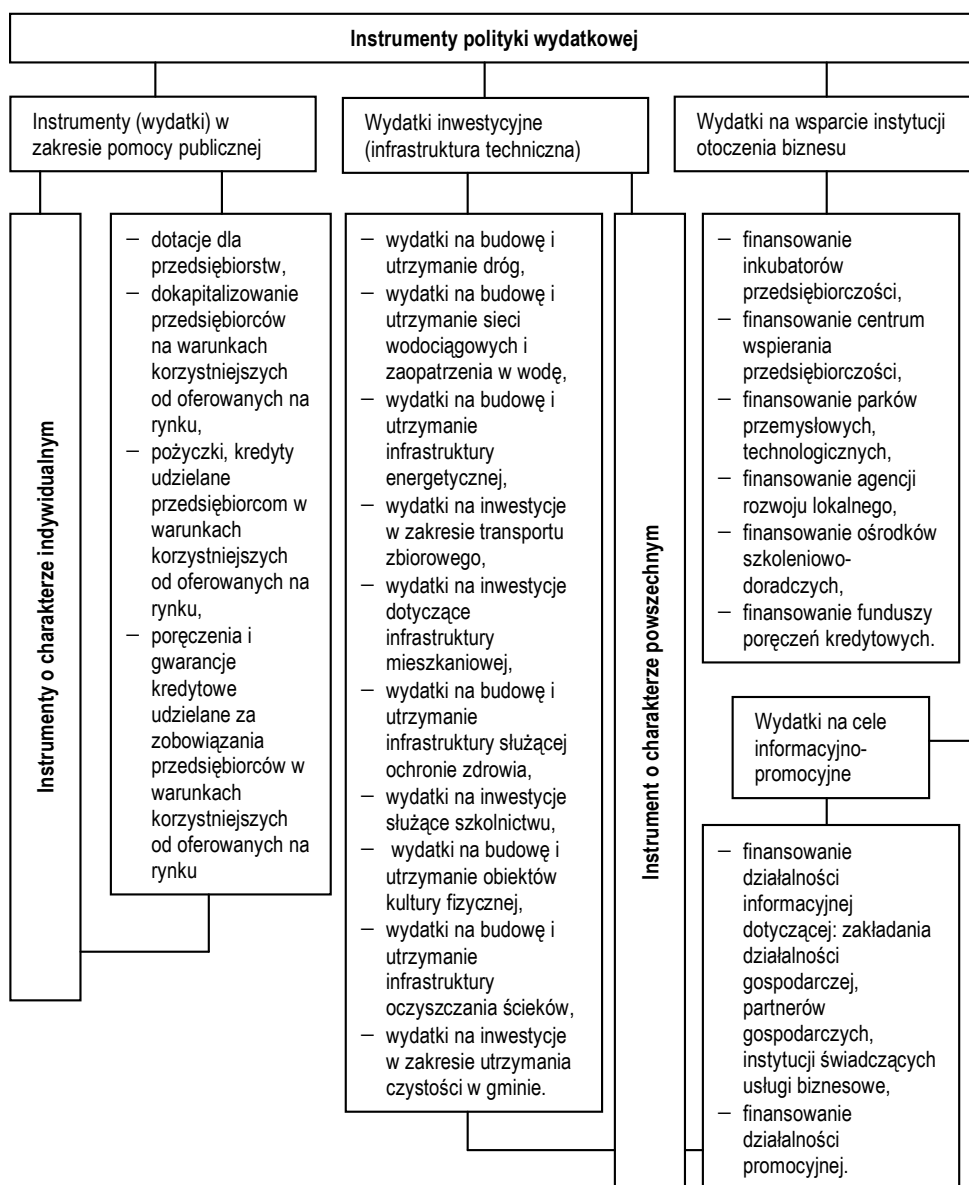
- inwestycje infrastrukturalne, które przyczyniają się do polepszania warunków prowadzenia działalności gospodarczej (np. obwodnica miasta). Z punktu widzenia potencjalnego inwestora najważniejsze jest nie to, jaki odsetek ludności korzysta z kanalizacji, lecz odpowiedź na pytanie, czy inwestor będzie miał dostęp do oczyszczalni ścieków, czy parametry sieci energetycznej pozwalają uruchomić produkcję zgodnie z oczekiwaniami,

---

<sup>5</sup> Zob. E. Bończak Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

<sup>6</sup> M. Kogut-Jaworska, dz. cyt., s. 86.

<sup>7</sup> Tamże.



Rysunek 2. Instrumenty polityki wydatkowej

Źródło: M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008, s. 88.

- inwestycje w gminie mogą również wpływać na rynek pracy, nie tylko w firmach bezpośrednio związanych z daną inwestycją, ale również w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu (odrębnym zagadnieniem jest np. zakup przez gminę usług, co również należy do instrumentów wydatkowych),
- istotne jest również planowanie inwestycji w okresie średniookresowym. Planowanie to ważne jest nie tylko z punktu widzenia inwestorów (wiedzą, jakich zmian mogą oczekiwać w ich najbliższym otoczeniu), ale przede wszystkim ze

- względu na konieczność zabezpieczania środków na planowane inwestycje (kredyty, obligacje, pomoc zagraniczna),
- inwestycje i inne działania pobudzające rozwój przedsiębiorczości powinny być realizowane wspólnie, np. z lokalnymi przedsiębiorcami, co nie tylko skutkuje materialnymi efektami, ale również tworzy korzystny klimat dla przedsiębiorczości,
  - zalecane jest, aby inwestycje infrastrukturalne były realizowane wspólnie z innymi gminami (np. drogi, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów),
  - wysoka dynamika inwestycji wykorzystywana jest przez wiele samorządów jako promocja gminy<sup>8</sup>.

Reasumując dotychczasowe rozważania, należy podkreślić, że władze samorządowe w sposób szczególny dbają o rozwój lokalnej przedsiębiorczości aktywnie zabiegając o nowe inwestycje, są otwarte na nowe inicjatywy gospodarcze zapewniające przyjazny klimat i profesjonalną obsługę dla inwestorów, a także dla przedsiębiorców już funkcjonujących. Te działania są szczególnie ważne dla rozwoju przedsiębiorczości w regionach zmarginalizowanych.

### **3. CHARAKTERYSTYKA REGIONÓW ZMARGINALIZOWANYCH W POLSCE – KLASYFIKACJA WG MIERNIKA SYNTETYCZNEGO**

Procesy zmian zachodzące we współczesnej gospodarce światowej (np. recesja wywołana kryzysem finansowym, postęp naukowo-techniczny, procesy demograficzne, zmiany klimatyczne itd.) mają znaczący wpływ na pogłębianie się dysproporcji w poziomie rozwoju regionów pod względem ekonomicznym, społecznym, infrastrukturalnym oraz przestrzennym (utrzymywanie się peryferyjności wynikającej z niekorzystnego położenia geograficznego).

Znaczące różnice rozwojowe pomiędzy regionami mogą powodować zjawisko marginalizacji danego obszaru, co powoduje spadek aktywizacji biznesowej na danym terenie. Zjawisko to jest niebezpieczne, gdy ma charakter masowy, powiązany z redukcją miejsc pracy i często alokacją terytorialną potencjału biznesowego<sup>9</sup>.

Marginalizacja w przypadku regionu oznacza długotrwałe wyłączenie danego obszaru z generowania rozwoju i partycypacji w dochodach z rozwoju oraz wykluczenie regionalnej społeczności z aktywnego uczestnictwa w procesach gospodarczych, co powoduje w długim okresie ubóstwo, niezaspokojenie podstawowych potrzeb, brak jakichkolwiek szans na znalezienie pracy<sup>10</sup> [1, s. 53].

Miernikami pozwalającymi wykazać regiony bardziej lub mniej rozwinięte mogą być wskaźniki ilościowe (np. stopa bezrobocia, PKB na 1 mieszkańca, wskaźniki wykształcenia, dostęp do Internetu, przeciętne dochody mieszkańców czy też wydatki na sferę B+R itp.), jak i jakościowe (np. wiedza, innowacyjność, jakość i sprawność administracji publicznej, zdolność instytucjonalna do zarządzania rozwojem itp.). Pomiar pozio-

---

<sup>8</sup> Zob. E. Malinowska, W. Misiąg, A. Niedzielski, J. Pancewicz, *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999 oraz Z. Makiela, dz. cyt.

<sup>9</sup> Może to oznaczać przejście rynku przez podmioty zewnętrzne, przejście pracowników przez firmy konkurencyjne, sprzedaż dotychczasowych maszyn i urządzeń.

<sup>10</sup> D. Stawasz, *Rozwój regionalny ujęcie teoretyczne*, [w:] *Psychologiczne wyznaczniki efektywności poszukiwania pracy i samozatrudnienia w regionach zmarginalizowanych*, H. Skłodowski, E. Stawasz (red.), Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007, s. 53.

mu rozwoju regionów jest problemem złożonym ze względu na mierniki jakościowe oraz dostępność danych statystycznych porównywalnych dla analizowanych lat. Dlatego też większość opracowań i analiz zawiera wiele uproszczeń widocznych już na etapie doboru podstawowych wskaźników.

W niniejszym opracowaniu dla określenia stopnia zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów obliczono wskaźnik syntetyczny metodą Z. Helwiga<sup>11</sup> na poziomie powiatów<sup>12</sup>, obejmujący takie zmienne, jak:

$X_1$  - stopa bezrobocia rejestrowanego w %,

$X_2$  - nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach w mln zł na 1 mieszkańca,

$X_3$  - podmioty gospodarki narodowej zarejestrowane w rejestrze REGON na 10 tys. mieszkańców,

$X_4$  - wskaźnik obciążenia demograficznego - ludność w wieku nieprodukcyjnym na 100 osób w wieku produkcyjnym,

$X_5$  - wartość brutto środków trwałych w przedsiębiorstwach w mln zł na 1 mieszkańca.

Powyzsze wskaźniki miały różne miana i w celu sprowadzenia ich do porównywalności dokonana została standaryzacja i określono wzorzec rozwoju wg formuły:

$$z_{ok} = \max_i \{z_{ik}\}$$

Następnie wyznaczono odległości każdego obiektu badania od tak ustalonego wzorca rozwoju o postaci:

$$d_i = \left[ \sum_{k=1}^K (z_{ik} - z_{ok})^2 \right]^{1/2} \quad i = (1, 2, \dots, N)$$

W kolejnym etapie skonstruowano tzw. względny taksonomiczny miernik rozwoju zdefiniowany jako:

$$z_i = 1 - \frac{d_i}{d_0} \quad i = (1, 2, \dots, N)$$

gdzie:  $d_0 = \bar{d} + 3s_d = 13,34$

przy czym:  $\bar{d} = \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N d_i = 9,38$

<sup>11</sup> Szerzej na temat metody Z. Helwiga w opracowaniach: Z. Helwig, *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*. „Przegląd Statystyczny” z. 4, Warszawa 1968. E. Nowak *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990; A. Młodak, *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa 2006 s. 123-128.

<sup>12</sup> Analiza dotyczy danych powiatowych, gdyż dostępne dane gminne są bardzo skromne i obejmują właściwie bardzo podstawowe wskaźniki.

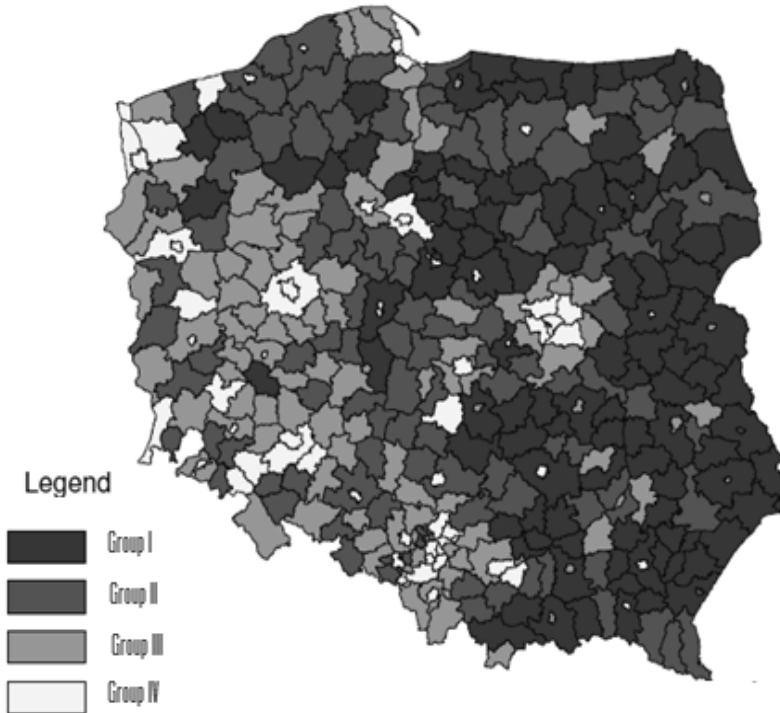


$$\text{oraz: } s_d = \left[ \frac{1}{N} \sum_{i=1}^N (d_i - \bar{d})^2 \right]^{\frac{1}{2}} = 1,32$$

Punktem wyjścia dla dokonania klasyfikacji jest uporządkowanie zbioru obiektów  $O_1, O_2, \dots, O_N$  według nierosnących wartości syntetycznego miernika rozwoju.

Jedną z metod klasyfikacji obiektów wielocechowych na podstawie mierników taksonomicznych jest tzw. metoda trzech średnich<sup>13</sup>. Zbiór badanych obiektów  $O_1; O_2, \dots, O_N$  jest dzielony na cztery grupy. Przy czym  $\bar{z} = 0,30$  jest średnią arytmetyczną miernika  $z_1; z_2, \dots, z_N$  a  $z_i$  to wartości miernika spełniające nierówność  $z_i \leq 0,30$ . Nierówność ta jest spełniona dla  $N_1 = 224$  obiektów. Niech dalej  $z_i$  to wartości miernika spełniające nierówność  $z_i > 0,30$  to  $N_2 = 155$  obiektów. Następnie wyznacza się średnie wg formuł:

$$\bar{z}_1 = \frac{1}{N_1} \sum_{i=1}^{N_1} z_i = 0,23 \quad \bar{z}_2 = \frac{1}{N_2} \sum_{i=1}^{N_2} z_i = 0,38$$



Rysunek 3. Poziom rozwoju społeczno-gospodarczego powiatów w 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Rocznik Statystyczny Województw 2008*, GUS, Warszawa 2009, Bank Danych Regionalnych [http://www.stat.gov.pl/bdr\\_n/app/strona.indeks](http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks).

<sup>13</sup> E. Nowak, dz. cyt., s.93.

Analizowane dane pochodziły z GUS<sup>14</sup> i dotyczyły roku 2007. Na podstawie otrzymanych wyników dokonano podziału powiatów na 4 grupy, reprezentujące poziom ich rozwoju społeczno-gospodarczego (por. rysunek 3).

- grupa 1 – powiaty o najniższym poziomie rozwoju ( $z_i \leq 0,23$ )
- grupa 2 – powiaty słabo rozwinięte ( $0,23 < z_i \leq 0,30$ )
- grupa 3 – powiaty średnio rozwinięte ( $0,30 < z_i \leq 0,38$ )
- grupa 4 – powiaty wysoko rozwinięte ( $z_i \geq 0,38$ )

Sporządzony ranking powiatów pozwala na wyodrębnienie grupy powiatów rozwiniętych (rozwój koncentruje się wokół największych miast i w zachodniej części kraju) oraz opóźnionych w rozwoju – zmarginalizowanych (ściana wschodnia).

Najsłabiej rozwiniętymi powiatami wg przygotowanego rankingu są powiaty: chełmiński, przysuski, suwalski, żuromiński, strzyżowski, a najlepiej rozwinięte miasta na prawach powiatu to Warszawa i Tychy oraz powiaty wrocławski i bełchatowski. Szczegółowe dane zawiera tabela 1.

Zaprezentowany podział powiatów ze względu na rozwój społeczno-gospodarczy został oparty tylko na kryteriach ilościowych, co nie daje pełnego obrazu marginalizacji regionów. Uzupełnieniem tej klasyfikacji powinna stać się analiza jakościowa odnosząca się do takich kryteriów, jak m.in.: ocena jakości i sprawności administracji publicznej w zakresie tworzenia klimatu dla rozwoju przedsiębiorczości, ocena zdolności instytucjonalnej do zarządzania rozwojem regionalnym.

Tabela 1  
Potencjał społeczno-gospodarczy powiatów w 2007 roku -  
podział na klasy według wskaźnika syntetycznego cx

Powiat	Klasa
m. st. Warszawa, m. Tychy, wrocławski, bełchatowski, m. Dąbrowa, Górnica, m. Komin, m. Gdańsk, polkowicki, m. Poznań, m. Wrocław, m. Płock, m. Bielsko-Biała, m. Skierniewice, m. Olsztyn, m. Katowice, m. Kraków, m. Łódź, m. Gliwice, oławski, warszawski zachodni, m. Sopot, m. Opole, będziński, piaseczyński, pruszkowski, m. Toruń, gorzowski, m. Rzeszów, poznański, m. Szczecin, m. Świnoujście, m. Gorzów Wielkopolski, m. Krosno, policki, m. Kielce, m. Koszalin, m. Legnica, m. Bydgoszcz, m. Ostrołęka, m. Gdynia, m. Zielona Góra, świebodziński, grodziski, kołobrzesci, m. Włocławek, wielicki, m. Słupsk, zgorzelecki, m. Rybnik, m. Sosnowiec, wałbrzyski, pszczyński, m. Siedlce, toruński, m. Leszno, gołeniewski, bieruńsko-lędzki, m. Jelenia Góra, m. Mysłowice, świdnicki	wysoko rozwinięte
m. Częstochowa, m. Jastrzębie-Zdrój, m. Nowy Sącz, m. Lublin, krapkowicki, pucki, m. Białystok, kwidzyński, głogowski, grajewski, obornicki, m. Kalisz, wołowski, m. Tarnów, słuwicki, pilski, m. Żory, nowotomyski, m. Suwałki, łódzki, wschodni zielonogórski, średzki, lubiński, kędzierzyńsko-kozielski, śremski, gdański, grodziski, wejherowski, myśliborski, jeleniogórski, stalowowolski, średzki, międzyrzecki, żyrardowski, namysłowski, tatrzański, legionowski, wolsztyński, m. Tarnobrzeg, m. Siemianowice Śląskie, nowodworski, szamotuński, żarski, m. Piotrków Trybunalski, m. Zamość, grójecki, pabianicki, mikołowski, otwocki, wołomiński, m. Łomża, m. Radom, m. Elbląg, krakowski, m. Chorzów, świecki, tarnogórski, m. Zabrze, olkuski, ostrowski, trzebnicki, gnieźnieński, wrzesiński, zgierski, zduńskowolski, kępiński, m. Jaworzno, leszczyński, legnicki, cieszyński, łęczyński, ostrowiecki, bydgoski, raciborski, sochaczewski, bolesławiecki,	średnio rozwinięte

<sup>14</sup> Rocznik Statystyczny Województw 2008, GUS, Warszawa 2009 oraz Bank Danych Regionalnych [http://www.stat.gov.pl/bdr\\_n/app/strona.indeks](http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks).

Powiat	Klasa
kamieński, bielski, oleski, międzychodzki, łęborski, krotoszyński, rawicki, gryfiński, lubliniecki, kościański, walecki, m. Biała Podlaska, gliwicki, chodzieski, oleśnicki, oświęcimski, kłodzki, tczewski, mragowski, kutnowski, chrzanowski, czarnkowsko-trzcianecki, nyski, myszkowski, brzeski, żywiecki, stargardzki, wschowski, mielecki, m. Ruda Śląska, m. Grudziądz, opolski	
strzeliński, sulęciński, m. Chełm, wieluński, wadowicki, wodzisławski, gostyński, wągrowiecki, starachowicki, iławski, zawierciański, kluczborski, m. Bytom, m. Przemyśl, giżycki, nowosolski, bocheński, wyszkowski, ciechanowski, dzierzoniowski, słupski, ząbkowicki, gryficki, wieruszowski, jaworski, ostrzeszowski, człuchowski, miński, żagański, białogardzki, sławieński, jarociński, złotoryjski, krośnieński, skarżyski, kolski, inowrocławski, pleszewski, myślenicki, dębicki, aleksandrowski, słupecki, puławski, olsztyński, m. Świętochłowice, chojnicki, sanocki, tarnobrzesci, milicki, olecki, malborski, kamiennogórski, starogardzki, rawski, głubczycki, ostrowski, rybnicki, lubański, m. Piekary Śląskie, łaski, augustowski, brzeziński, szczecinecki, koszaliński, ełcki, brodnicki, strzelecko-drezdenecki, jędrzejowski, bytowski, kozienicki, gostyniński, strzelecki, świdnicki, bieszczadzki, drawski, kartuski, włoszczowski, sandomierski, tomaszowski, turecki, zambrowski, mogileński, łobucki, radziejowski, staszowski, częstochowski, ostródzki, brzeski, sztumski, żniński, łowicki, mławski, sieradzki, szczycieński, leski, pyrzycki, suski, nakielski, pajęczański, nowodworski, poddębicki, łęczycki, prudnicki, biłgorajski, jasielski, białostocki, biało-brzeski, lwówecki, gołdapski, sępoleński, rypiński, kościerski, buski, świdwiński, złotowski	slabo rozwinięte
golubsko-dobrzyński, miechowski, wąbrzeski, łukowski, działdowski, radomszczański, nowotarski, konecki, chełmiński, tucholski, kaliski, łobeski, lidzbarski, jarosławski, przyszowicki, rycki, kielecki, pułtusi, choszczeński, leżajski, makowski, pińczowski, płoński, przasnyski, kętrzyński, krośnieński, włocławski, lipski, grudziądzki, nizański, łańcucki, górowski, nidzicki, garwoliński, rzeszowski, ropczycko-sędziszowski, kolbuszowski, elbląski, sokołowski, koniński, tomaszowski, opoczyński, gorlicki, hajnowski, lubelski, lubartowski, włodawski, lipnowski, wysokomazowiecki, opatowski, hrubieszowski, piotrkowski, dąbrowski, piski, przeworski, nowomiejski, bielski, radzyński, kraśnicki, janowski, węgrowski, sierpecki, braniewski, moniecki, tarnowski, parczewski, nowosądecki, opolski, płocki, węgorzewski, krasnostawski, bartoszycki, lubaczowski, sokólski, bialski, łosicki, przemyski, tomżyński, kolneński, zwoleński, radomski, limanowski, siemiatycki, sejneński, skierniewicki, siedlecki, kazimierski, szymborski, zamajski, ostrołęcki, brzozowski, strzyżowski, żuromiński, suwalski, przysuski, chełmski	najniższy poziom rozwoju

Źródło: opracowanie własne.

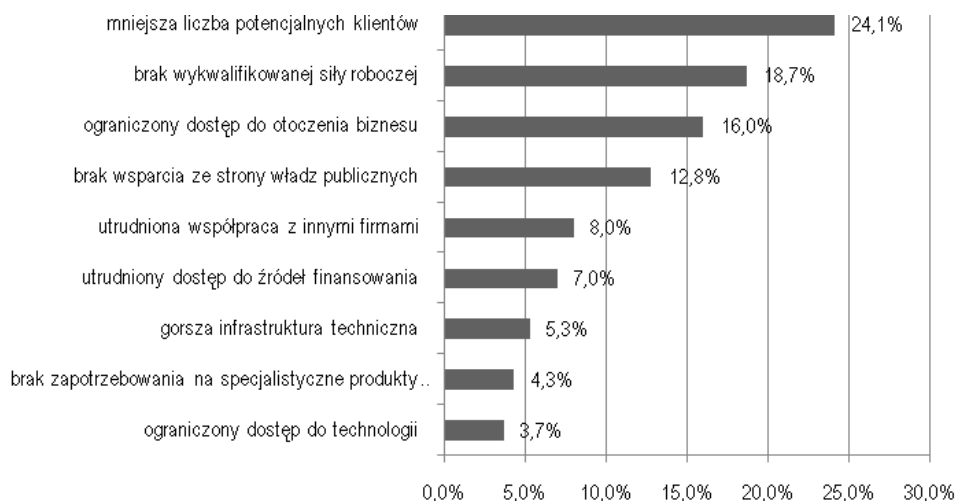
#### 4. STYMULOWANIE ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ WŁADZE LOKALNE W REGIONACH ZMARGINALIZOWANYCH – WYNIKI BADAŃ

Rozwój przedsiębiorczości w Polsce napotyka szereg barier rozwojowych związanych ze sferą prawną, finansową, zarządzania, rynkową oraz ekonomiczną<sup>15</sup>. Na terenach marginalizowanych dodatkowo występują bariery związane ze specyfiką tych

<sup>15</sup> Szerzej na temat barier [w:] T. Łuczka, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szkice o współczesnej przedsiębiorczości*, Politechnika Poznańska, Poznań 2007; M. Starczewska-Krzysztożek, *Konkurencyjność sektora MSP 2008*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, [http://www.forum.lodzkie.pl/export/sites/forum/prezentacje/Krzysztożek\\_Komkurencyjnosc\\_MSP.pdf](http://www.forum.lodzkie.pl/export/sites/forum/prezentacje/Krzysztożek_Komkurencyjnosc_MSP.pdf); A. Skowronek-Milczarek, *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, C. H. Beck, Warszawa 2003.

regionów, tzn. niski poziom rozwoju ekonomicznego, niskie dochody społeczeństwa przekładające się na niski popyt, zły stan infrastruktury (komunikacyjnej i edukacyjnej i in.), patologie społeczne, nasilone procesy migracji oraz brak skłonności do przedsiębiorczości społeczności lokalnych.

W dalszej części opracowania zostaną przedstawione badania, które odnoszą się m.in. do warunków funkcjonowania firm na terenach zmarginalizowanych. Realizowane badania miały na celu zbadanie opinii przedsiębiorców na temat przyczyn i symptomów upadku małych firm z uwzględnieniem specyfiki funkcjonowania firm na terenach zmarginalizowanych<sup>16</sup>. Badania ankietowe zostały przeprowadzone w 314 małych firmach zlokalizowanych na terenie całego kraju, w tym 113 firmach zlokalizowanych na terenach zmarginalizowanych (klasyfikacji regionów dokonano w oparciu o wyniki obliczeń zaprezentowane w drugiej części opracowania). Przeprowadzone badania ankietowe zostały uzupełnione 50 wywiadami pogłębionymi (w tym 15 na terenach zmarginalizowanych) z przedsiębiorcami oraz pracownikami instytucji otoczenia biznesu.



Wykres 1. Przyczyny upadku małych firm wynikające z lokalizacji firmy na terenach zmarginalizowanych

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań.

Jednym z obszarów badania była analiza warunków funkcjonowania firm w regionach zmarginalizowanych i ocena, jak lokalizacja firmy w tych regionach może wpłynąć na niepowodzenia gospodarcze. W efekcie badania przedsiębiorcy uszczegółowili grupę dodatkowych przyczyn niepowodzeń gospodarczych występujących na tych terenach. Dominowały czynniki zewnętrzne, odnoszące się do ograniczonej liczby klientów wynikającej głównie z niskiej siły nabywczej mieszkańców terenu, na którym jest zlokalizowana firma.

<sup>16</sup> Badania zostały przeprowadzone w ramach projektu „Symptomy upadku małej firmy. Konsekwencje społeczno-gospodarcze. Polityka przeciwdziałania”, nr projektu 1 H02D 055 30, nr umowy 0926/H03/2006/30, finansowanego przez Ministerstwo Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

zowana firma i braku wykwalifikowanej kadry. Dodatkowym ograniczeniem okazał się niewystarczający dostęp firm do otoczenia biznesu i związanej z tym pomocy publicznej. Szczegółowe wyniki według stopnia ich ważności prezentuje wykres 1.

Podsumowując wyniki badania, można uznać, że funkcjonowanie firm na terenach zmarginalizowanych powoduje dodatkowy wzrost niebezpieczeństwa niepowodzenia gospodarczego. Ważne są zatem działania władz samorządowych sprzyjające tworzeniu przyjaznego klimatu dla biznesu funkcjonującego w tych regionach.

W ocenie przedsiębiorców (wynikającej z analizy 10 wywiadów pogłębionych przeprowadzonych z przedsiębiorcami funkcjonującymi w regionach zmarginalizowanych) zaangażowanie władz samorządowych w rozwój przedsiębiorczości jest słabe i niewystarczające. Bowiern ogranicza się do dbałości o rozwój infrastruktury (głównie drogi), działania promujące jako obszar sprzyjający inwestorom bądź atrakcyjny dla turystów, wydzielanie atrakcyjnie położonych działek pod inwestycje, wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej oraz udzielanie inwestorom ulg podatkowych. Do najrzadziej stosowanych instrumentów badani przedsiębiorcy zaliczyli: rozwój instytucji poręczeniowych, udzielanie dotacji i pożyczek oraz inicjowanie powstawania ośrodków wspierania przedsiębiorczości. Badani przedsiębiorcy podkreślili, że aby oferta dla inwestorów była atrakcyjna, powinna być kompleksowa i odnosić się do: wyposażenia infrastrukturalnego, kwalifikacji siły roboczej, potencjału intelektualnego, dostępu do innowacji, otoczenia instytucjonalnego oraz zachęt finansowych. Z punktu widzenia możliwości rozwoju firm funkcjonujących w regionach zmarginalizowanych ważna jest zdolność do absorpcji innowacji, umiejętności z zakresu zarządzania oraz pozyskiwania i przetwarzania informacji, co wiąże się z dysponowaniem wykształconą kadrą i odpowiednim zapleczem informatycznym. Zadaniem władz samorządowych powinny być działania związane ze zwiększeniem dostępu przedsiębiorców do takich zasobów, co w przyszłości wpłynie na pobudzenie postaw przedsiębiorczych i tworzenie nowych miejsc pracy.

Przedsiębiorcy zauważyli proces zmian w zakresie wsparcia przedsiębiorczości ze strony władz samorządowych, wynikający z wejścia Polski w struktury Unii Europejskiej. Duże zmiany można zaobserwować w możliwości finansowania ze środków UE projektów związanych z poprawą infrastruktury. Słabą stroną jest nadal informacja o zakresie i możliwości finansowania działalności podmiotów gospodarczych. Bardzo negatywnie została oceniona skomplikowana procedura przyznawania środków oraz długi czas oczekiwania na dofinansowanie.

Badania wskazują, że władze samorządowe mają jeszcze wiele do zrobienia w zakresie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego i wspierania przedsiębiorczości szczególnie w regionach zmarginalizowanych. Będzie to proces wieloletni, na który składa się wiele czynników, takich jak: identyfikacja ważnych problemów gospodarczych i społecznych regionu, stworzenie bądź doskonalenie struktur, budowa partnerstwa publiczno-prywatnego, współpraca z instytucjami otoczenia biznesu oraz doskonalenie jakości funkcjonowania i zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.

## 5. PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonych analiz i badań wynika, że stosowane instrumenty wspierania przedsiębiorczości wykorzystywane przez władze samorządowe w regionach dobrze rozwiniętych, jak i słabo rozwiniętych są takie same, jedynie skala stosowanych instrumentów, zaangażowanie finansowe i organizacyjne mogą się różnić. Ważne jest, aby dobór instrumentów był właściwy i uwzględniał specyfikę danego regionu, jest to właściwie konieczne ze względu na wsparcie rozwoju regionów zmarginalizowanych. Władze samo-

rządowe dbając o rozwój lokalnej przedsiębiorczości, powinny zabiegać o nowe inwestycje, być otwarte na nowe inicjatywy gospodarcze zapewniające przyjazny klimat i profesjonalną obsługę dla inwestorów, ale także wspierające przedsiębiorców już funkcjonujących. Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości w regionach zmarginalizowanych powinno odbywać się poprzez działania władz samorządowych oparte na polityce zachęt finansowych, instytucjonalnych, infrastrukturalnych i promocyjno-organizacyjnych na rzecz podmiotów gospodarczych.

## SUMMARY

The creation of entrepreneurship in marginalized regions is particularly important due to the necessity to stimulate development in these regions. However, it is also difficult due to additional obstacles connected with the regions' specific features, i.e. the low level of economic development, low income of the inhabitants which is reflected in low demand, poor infrastructure (transport, educational, etc.), social pathologies, increased migration processes and the lack of entrepreneurship in the local communities.

Hence, local authorities play a significant role in creating the environment that supports businesses which function in these regions. The creation of entrepreneurship requires the existence of effectively functioning institutions that facilitate business development as well as a properly conducted information and publicity campaign.

This paper aims to present factors that impact on the development of regional entrepreneurship and the range of actual support provided to entrepreneurs by local authorities. The presented conclusions are based on the author's own case-study research carried out among the owners of SMEs functioning in marginalized regions.

*Translated by Renata Lisowska*

## LITERATURA:

1. Bank Danych Regionalnych [http://www.stat.gov.pl/bdr\\_n/app/strona.indeks](http://www.stat.gov.pl/bdr_n/app/strona.indeks);
2. Bończak Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998;
3. Helwig Z., *Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom ich rozwoju oraz zasoby i strukturę wykwalifikowanych kadr*, „Przegląd Statystyczny”, z. 4, Warszawa 1968;  
[http://www.forum.lodzkie.pl/export/sites/forum/prezentacje/Krzysztozbek\\_Konkurencyjnosc\\_MSP.pdf](http://www.forum.lodzkie.pl/export/sites/forum/prezentacje/Krzysztozbek_Konkurencyjnosc_MSP.pdf);
4. Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CeDeWu, Warszawa 2008;
5. Łuczka T., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szkice o współczesnej przedsiębiorczości*, Politechnika Poznańska, Poznań 2007;
6. Makieła Z., *Przedsiębiorczość regionalna*, Difin, Warszawa 2008;
7. Malinowska E., Misiąg W., Niedzielski A., Pancewicz J., *Zakres sektora publicznego w Polsce*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową, Warszawa 1999;

8. Młodak A., *Analiza taksonomiczna w statystyce regionalnej*, Difin, Warszawa 2006;
9. Nowak E. *Metody taksonomiczne w klasyfikacji obiektów społeczno-gospodarczych*, PWE, Warszawa 1990;
10. *Rocznik Statystyczny Województw 2008*, GUS, Warszawa 2009;
11. Skowronek-Milczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Źródła finansowania*, Beck C. H., Warszawa 2003;
12. Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, „Samorząd Terytorialny”, 2007, nr 3;
13. Starczewska-Krzysztozek M., *Konkurencyjność sektora MSP 2008*, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan,
14. Stawasz D., *Rozwój regionalny ujęcie teoretyczne*, [w:] *Psychologiczne wyznaczniki efektywności poszukiwania pracy i samozatrudnienia w regionach zmarginalizowanych*, Skłodowski H., Stawasz E. (red.), Wydawnictwo UŁ, Łódź 2007.