

Dagmara Hajdys

Rola jednostek samorządu terytorialnego we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości

Ekonomiczne Problemy Usług nr 50, 159-167

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, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

DAGMARA HAJDYS

Uniwersytet Łódzki

ROLA JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO WE WSPIERANIU LOKALNEJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Wprowadzenie

Postępujący w Polsce proces dynamicznego rozwoju rynku, wzrost znaczenia jego mechanizmów w życiu gospodarczym i nasilająca się konkurencja istotnie wpływają na funkcjonowanie nie tylko podmiotów gospodarczych, lecz także jednostek samorządu terytorialnego. Samorząd terytorialny bierze czynny udział w życiu społecznym i gospodarczym. Przejawem aktywności jest odpowiedzialność za rozwój gospodarczy, który przekłada się na stopień zaspokojenia potrzeb lokalnych społeczności, współpracę z otoczeniem, ład przestrzenny, ochronę środowiska. Dynamika zmian sprawiają, że inaczej postrzega się rolę państwa i jego organów w stymulowaniu podstawowych procesów gospodarczych. Postępujący proces decentralizacji sprawił, że znaczny zakres możliwości oddziaływania na procesy gospodarcze oddany został w ręce władz lokalnych¹.

Jednostki samorządu terytorialnego zobligowane zostały do realizacji zadań o charakterze własnym i obcym. Wśród zadań realizowanych powinny znaleźć się także te, które mają na celu wsparcie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Należy zwrócić uwagę, iż żaden z aktów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządu enumeracyjnie nie wskazuje zadań w zakresie wspierania przedsiębiorczości. W tej gestii obowiązuje generalna klauzula kompetencyjna wskazująca, iż do zakresu działania gminy należą „wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów”².

¹ *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw*, red. A. Rapacz, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 9.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU nr 16, poz. 95, art. 6, 7.

W przypadku samorządu powiatowego oraz wojewódzkiego także nie znajdujemy bezpośredniego wskazania na zadania wspierające przedsiębiorczość. Można przyjąć, że zapisy dotyczące przeciwdziałaniu bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy mogą być uznane, w przypadku powiatu, za zadania zmierzające do rozwoju lokalnego sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

Na samorządzie wojewódzkim ciąży obowiązek określenia strategii rozwoju województwa, w której to uwzględnia się działania związane z podnoszeniem aktywności gospodarczej, konkurencyjności i innowacyjności. Z tak sformułowanych zadań wynika fakt, iż poszczególne szczeble samorządu terytorialnego dążąc do podnoszenia rozwoju gospodarczego powinny uwzględnić w swej działalności działania zmierzające do stworzenia korzystnych warunków dla rozwoju lokalnego biznesu.

Celem opracowania jest wskazanie obszarów i instrumentów, za pomocą których samorząd terytorialny, a w szczególności samorząd gminny, może aktywnie wspierać lokalną przedsiębiorczość.

Typologia instrumentów wspierania lokalnej przedsiębiorczości

Samorząd terytorialny może stymulować rozwój lokalny poprzez odpowiednie kompetencje i środki finansowe, w które został wyposażony na mocy przepisów prawa. Dzięki wykorzystaniu różnorodnych czynników o charakterze administracyjno-ekonomicznym może świadomie ingerować w lokalną sferę gospodarczą. Władze lokalne poczuwają się do odpowiedzialności nie tylko za realizację zadań publicznych, ale również za kształtowanie dobrobytu lokalnych społeczności³.

Podjmując próbę dokonania typologii instrumentów stymulowaniu rozwoju gospodarczego należy wskazać na charakter i cel ich zastosowania.

Uwzględniając charakter instrumentu stymulowania lokalnej przedsiębiorczości można wskazać na następujące grupy⁴:

- prawnoadministracyjne, obejmujące akty prawa miejscowego w postaci podejmowanych uchwał i wydawanych administracyjnych decyzji, dotyczących przede wszystkim miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

³ W. Jarczewski, *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, ABC a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007, s. 12.

⁴ B. Filipiak, J. Ruszała, *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009, s. 86, 87.

ochrony środowiska, norm sanitarnych, gospodarki gruntami. Za pomocą tych aktów samorządy gminne mogą aktywnie kształtować warunki gospodarowania i decydować o konkurencyjności swoich terenów;

- instytucjonalno-organizacyjne, mają na celu wspieranie lokalnego otoczenia biznesu i rozwój przedsiębiorczości. Działania w tej grupie sprowadzają się do promocji, zarządzania usługami komunalnymi, organizację punktów konsultacyjnych, doradczych, szkoleń, tworzenie izb gospodarczych, funduszy pożyczkowych, itp.;
- ekonomiczno-finansowe, mają na celu wywołanie określonych reakcji podmiotów gospodarczych. W grupie tych instrumentów znajdują się narzędzia ściśle powiązane z polityką finansową gminy, gdyż dotyczą kształtowania dochodów i wydatków ujmowanych w budżecie.

Przyjmując za kryterium czas działania instrumentu możemy wyróżnić instrumenty *stałe* i *zmienne*. Pierwsze cechuje powtarzalność procesów decyzyjnych i stałe reguły funkcjonowania podmiotów. W przypadku instrumentów zmiennych (bieżących) ich cel skupiony jest na stymulowaniu lokalnego rozwoju w pożądanym kierunku. Jeśli pewna ich część przyczyni się do pozytywnych zmian może zostać zaliczona do czynników stałych.

Z punktu widzenia przedsiębiorców istotny wydaje się podział dokonywany według kryterium działalności samorządów terytorialnych, który dzieli instrumenty na⁵:

- przyspieszające rozwój;
- opóźniające rozwój;
- zdążające do osiągnięcia określonej hierarchii celów bieżących lub strategicznych;
- regulujące układ wzajemnych stosunków cywilnoprawnych między organami rządowymi, samorządowymi, instytucjami i społecznością lokalną;
- wyznaczające granice prawa i porządku publicznego o zasięgu lokalnym;
- kształtowania polityki budżetowej (w ujęciu samorządowym);
- restrukturyzacji gospodarczej samorządu;
- sterujące lokalnymi rynkami towarów, usług pracy, kapitału.

Wymienione podziały instrumentów mają zdecydowanie szersze znaczenie niż tylko wspieranie przedsiębiorczości, bowiem nastawione są także na rozwój

⁵ M. Kogut-Jaworska, *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, CEDEWU.pl RUBINUM, Warszawa 2008, s. 80.

społeczny. Odnieść je można do działań podejmowanych zarówno na szczeblu gminnym, jak i powiatowym, czy wojewódzkim.

W literaturze spotkać można podział uznawany za klasyczny, który dokonuje rozróżnienia na instrumenty bezpośrednie i pośrednie. „Przy użyciu instrumentów oddziaływania bezpośredniego uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw podmiotów gospodarki lokalnej wobec decyzji organów samorządu terytorialnego. Instrumenty tego rodzaju są najczęściej kierowane do określonych podmiotów lokalnych (...). Oddziaływanie przez instrumenty pośrednie może natomiast dotyczyć wszystkich podmiotów gospodarczych funkcjonujących w danym układzie lokalnym⁶.

Wśród wymienionych instrumentów najistotniejsze znaczenie dla samorządu mają instrumenty finansowe. Finansowy aspekt postrzegany jest przez stronę dochodową i wydatkową budżetu jednostki.

Budżetowe instrumenty wspierające rozwój lokalnej przedsiębiorczości

Polityka budżetowa samorządu terytorialnego opiera się na świadomym i celowym doborze źródeł dochodów i kierunków wydatkowania, którym przyświeca zasadniczy cel zaspokojenia potrzeb obywateli danej wspólnoty widziany przez pryzmat lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego. Władze lokalne dzięki przyznanej im samodzielności finansowej mogą wpływać na rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw. System zachęt finansowych dla przedsiębiorców opiera się przede wszystkim na preferencjach fiskalnych. Fiskalna możliwość oddziaływania władz samorządowych skoncentrowana jest przede wszystkim na stawkach, ulgach i zwolnieniach podatkowych. W zależności od zakresu władztwa podatkowego dochody z tytułu podatków i opłat zalicza się do jednej z grup⁷:

- podatków i opłat, wobec których wykorzystuje się pełne władztwo; są to podatki i opłaty lokalne wymienione w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, np.: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, opłata targowa;
- podatków i opłat w stosunku, do których stosuje się ograniczone władztwo podatkowe, np.: podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn, zryczałtowany podatek dochodowy w formie karty podatkowej;

⁶ *Ibidem*, s. 83, 84.

⁷ *Ibidem*, s. 91, 92.

– podatków z biernym władztwem podatkowym, a więc brakiem możliwości wpływu na konstrukcję elementów, np.: podatki dochodowe będące źródłem dochodów budżetu państwa, a stanowiące wpływy budżetów samorządowych (podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek dochodowy od osób prawnych).

Władztwo podatkowe w stosunku do podatków i opłat przejawia się najczęściej poprzez wprowadzenie w drodze uchwały organu stanowiącego obniżenia górnej granicy stawki podatku i/lub opłaty lokalnej, określenia dodatkowych preferencji w zakresie ulg i zwolnień, odstąpienia od poboru podatku czy opłaty. Obniżenie stawek podatku umożliwia skorzystanie przez wszystkie podmioty gospodarcze z tego typu preferencji. Udzielenie ulg, odroczeń, zwolnień czy zaniechanie poboru może dotyczyć wszystkich podmiotów lub ograniczyć się do określonej grupy (wówczas utożsamiane jest z pomocą publiczną). Celem tych działań jest obniżenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej lokalnych przedsiębiorstw oraz obniżka ich obciążeń podatkowych.

Dodatkowe instrumenty o znaczeniu dochodowym obejmują działania władz lokalnych w obszarze polityki gospodarowania mieniem komunalnym oraz polityce cenowej.

Polityka gospodarowania mieniem komunalnym w dużym stopniu zależy od wielkości gminy i jej potencjału majątkowego. Polityka w tym zakresie nie jest jednoznaczna, gdyż z jednej strony samorząd dąży do pobierania stałych dochodów z mienia, a z drugiej do pozyskiwania nowych inwestorów. Ważnym elementem polityki jest odpowiednie kształtowanie cen z tytułu najmu, dzierżawy, opłat za użytkowanie wieczyste oraz ceny sprzedaży m² nieruchomości.

Instrumenty polityki cenowej wiążą się natomiast z takimi narzędziami, jak ceny za wodę, ścieki, ogrzewanie, utrzymanie czystości. Kompetencje władz lokalnych w tym zakresie są ograniczone, gdyż sprowadzać się mogą do dotowania świadczonych usług.

Z drugiej strony instrumenty budżetowe to instrumenty, których efekty działania widoczne są po stronie wydatkowej budżetu samorządu. Są to instrumenty, których oddziaływanie ma charakter pośredni i dotyczy określonej zbiorowości podmiotów gospodarczych. Instrumenty te przyjmują postać wydatków, a w szczególności wydatków inwestycyjnych.

Inwestycje jednostek samorządu terytorialnego to wydatki na zakup lub wytworzenie materialnych składników majątkowych dotyczących realizacji zadań gminy. Dotyczą najczęściej budowy nowych obiektów, dróg, sieci infrastrukturalnej, nabycia gruntów.

Samorządowe inwestycje można podzielić na dwie zasadnicze grupy: pierwsza służąca bezpośrednio poprawie poziomu życia mieszkańców oraz druga umożliwiająca (poprawiająca) prowadzenie działalności przez przedsiębiorców.

W kontekście wspierania przedsiębiorczości na szczególną uwagę zasługują następujące aspekty⁸:

- inwestycje infrastrukturalne przyczyniające się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej;
- inwestycje wpływające na rynek pracy w firmach związanych z daną inwestycją, a także w firmach kooperujących i w instytucjach otoczenia biznesu;
- inwestycje realizowane wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami, tworząc tym samym korzystny klimat dla przedsiębiorczości;
- wysoka dynamika inwestycji może być wykorzystywana przez samorządy w celach promocyjnych.

Obok nakładów czysto inwestycyjnych jednostki samorządu terytorialnego mogą przeznaczać część swoich dochodów budżetowych na wsparcie różnych instytucji służących rozwojowi przedsiębiorczości. W literaturze przedmiotu zwraca się szczególną uwagę na współpracę różnych podmiotów, gdyż wspólne działanie w określonym celu umożliwia rozwój i osiągnięcie zamierzonych efektów. Oznacza to, że na rozwój przedsiębiorczości znaczący wpływ ma otoczenie, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa. Tworzenie odpowiedniego klimatu i udzielanie wsparcia przypisuje się instytucjom otoczenia biznesu.

W interesie samorządu leży tworzenie lub inicjowanie do tworzenia lokalnych instytucji z otoczenia biznesowego. Instytucje te mogą przybierać formę agencji rozwoju regionalnego i lokalnego, centrów wspierania biznesu, ośrodków wspierania przedsiębiorczości, inkubatorów przedsiębiorczości, parków technologicznych, funduszy doradczeniowo-kredytowych.

Działalność tych instytucji nakierowana jest na wsparcie merytoryczno-finansowe lokalnych przedsiębiorców. Rola tych instytucji wydaje się szczególnie ważna w odniesieniu do możliwości uzyskania wsparcia finansowego przez sektor MSP z funduszy strukturalnych.

W okresie programowania na lata 2007–2013 Polska jest największym beneficjentem środków strukturalnych wśród wszystkich państw członkowskich

⁸ E. Barej, *Finansowe instrumenty stymulowania przedsiębiorczości na poziomie gmin*, w: *Samorząd terytorialny w zintegrowanej Europie*, red. B. Filipiak, A. Szewczuk, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Zeszyty Naukowe nr 526, Ekonomiczne Problemy Usług nr 29, Szczecin 2009, s. 52.

Unii Europejskiej. Alokacja została podzielona na poszczególne programy operacyjne, wśród których wyodrębniono osie priorytetowe, działania i poddziałania. Przedsiębiorstwa, będą więc mogły ubiegać się o dotacje w ramach programów operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka, Infrastruktura i Środowisko, Kapitał Ludzki oraz z regionalnych programów operacyjnych. W tym kontekście pomoc merytoryczna świadczona przez lokalne instytucje z otoczenia biznesowego jest niezwykle istotna i znamienita.

Współpraca jednostek samorządu terytorialnego z instytucjami z otoczenia biznesu może przybrać formę wsparcia, współdziałania lub pomocy publicznej.

Wsparcie może przybrać postać pomocy finansowej (opartej na wykorzystaniu instrumentów finansowych) lub pomocy pozafinansowej (udostępnienie rzeczy, nieruchomości, wykonywanie usług).

Współdziałanie oznacza połączenie sił dwóch lub większej liczby podmiotów, przy czym przynajmniej jeden z podmiotów jest inną jednostką niż jednostka samorządowa, a wszystkie podmioty można zaliczyć do instytucji otoczenia biznesu. Współdziałanie może być dokonywane przez jednostki różnego lub tego samego szczebla samorządowego. Współpraca pomiędzy sektorem samorządowym a instytucjami otoczenia biznesu oparta jest na zasadach partnerskich. Podmioty wspólnie dążą do realizacji przyjętego celu.

Pomoc publiczna jest szczególnym rodzajem wsparcia kierowanym do przedsiębiorstw, instytucji lub organizacji opierającym się na finansowej interwencji organów publicznych, w tym organów samorządowych. Może przyjąć następujące formy: dotacji i ulg podatkowych, subsydiów kapitałowo-inwestycyjnych, „miękkiego kredytowania”, poręczeń i gwarancji⁹.

Powyższe działania niewątpliwie przyczyniają się do wsparcia lokalnej przedsiębiorczości, ale moim zdaniem nie stanowią aktywnego, bezpośredniego czynnika, który jednoznacznie dałoby się przełożyć na ilość i dynamikę tworzonych nowych przedsiębiorstw na terenie danej jednostki samorządu terytorialnego.

Instrumenty promocyjne i administracyjne

Instrumentem, który uznawany jest za element rozwoju lokalnej przedsiębiorczości są wydatki na cele promocyjne. Nie wynikają one z żadnych przepi-

⁹ U. Markowska-Przybyła, *Samorząd terytorialny wobec sektora MSP – ze szczególnym uwzględnieniem pomocy publicznej*, w: *Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw*, red. A. Rapacz, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 15.

sów regulujących działalność poszczególnych szczebli samorządowych, ale też zaden z aktów prawnych nie wyklucza tego typu działalności prowadzonej przez samorząd. Promocja danej jednostki samorządu ma na celu zachęcać do aktywności gospodarczej. Ma przyczynić się do sytuacji, w której gmina (powiat, czy województwo) staje się aktywne, konkurencyjne wobec innych samorządów.

Wydatki promocyjne najczęściej przeznaczane są na różnego rodzaju publikacje promujące dany samorząd (artykuły w lokalnej prasie, biuletyny, wydawnictwa informacyjne), organizacja spotkań, seminariów związanych z możliwością tworzenia przedsiębiorstw na obszarze samorządu, targów promocji, kreowania pozytywnego wizerunku gminy przyjaznej inwestorom.

Obok działań promocyjnych ważne jest również podejście samych urzędników do lokalnych przedsiębiorców. Postuluje się, aby, urzędy dostosowały godziny pracy do godzin pracy przedsiębiorców, aby umożliwić im załatwienie spraw administracyjnych. Od lat postuluje się uproszczenie procedur rozpoczęcia działalności, szybkość i sprawność wydania decyzji administracyjnych. Ważnym elementem jest promocja usługi e-urząd, za pośrednictwem której przedsiębiorcy mają mieć ułatwiony kontakt z pracownikami urzędu. Umożliwi to uzyskanie informacji bez konieczności osobistego kontaktu.

Wszystkie te działania mają także przyczynić się do stworzenia przyjaznego klimatu dla rozwoju lokalnej przedsiębiorczości.

Podsumowanie

Małe i średnie przedsiębiorstwa stanowią grupę ważnych podmiotów w gospodarce. Kreują nowe miejsca pracy, zagospodarowują nisze rynkowe, przyczyniają się do lokalnego i regionalnego rozwoju gospodarczego. Z tego punktu widzenia jednostki samorządu terytorialnego powinny występować w roli podmiotu wspierającego proces tworzenia i rozwoju podmiotów gospodarczych. Pomimo braku obligatoryjnych unormowań w gestii samorządów znajdują się instrumenty, które w sposób pośredni mogą wpływać na rozwój tej grupy podmiotów. Są to instrumenty finansowe i pozafinansowe. Waga, każdego z nich ma inny wymiar znaczeniowy z punktu widzenia konkretnego przedsiębiorcy. Połączone działania mogą jednak uatrakcyjnić pozycję danej jednostki samorządu terytorialnego jako podmiotu, który przyciąga przedsiębiorców, inwestorów i stwarza dla nich przyjazny klimat.

THE ROLE OF THE TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN SUPPORTING LOCAL ENTREPRENEURSHIP

Summary

The small and medium-sized enterprises represent a group of important economic entities. They create new jobs, exploit market niches and contribute to both local and regional economic development. Despite the absence of formal requirements to take such action, the territorial self-government units (TSGU) should engage themselves in supporting local entrepreneurship. The engagement involves the selection of the appropriate financial and non-financial instruments.

The article points to the financial instruments that especially the municipalities can use to support the growth of local entrepreneurs. Another area discussed in the article is the promotional and administrative activities that the TSGU should undertake to create a friendly climate for local business.

Translated by Dagmara Hajdys