

AGATA BASIŃSKA-ZYCH*

Samorząd lokalny jako podmiot tworzący warunki do rozwoju przedsiębiorczości w opinii przedstawicieli branży turystyczno-rekreacyjnej w województwie wielkopolskim

Streszczenie. Celem artykułu jest przedstawienie roli samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem sektora sportowo-rekreacyjnego i turystycznego, wraz z charakterystyką instrumentów oddziaływania na rozwój przedsiębiorstw na terenie gminy. Część teoretyczną zilustrowano wynikami badań dotyczących aktywności samorządu gminnego w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Aby zbadać opinię przedsiębiorców, przeprowadzono sondaż diagnostyczny z 208 przedstawicielami branży turystycznej i rekreacyjnej w 49 gminach województwa wielkopolskiego, a wyniki badań zestawiono z opiniami samorządów gminnych. Przyjęto hipotezę, że samorządy gminne wykorzystują różne instrumenty, by stymulować rozwój przedsiębiorczości na swoim obszarze, dominują jednak wśród nich instrumenty ekonomiczno-finansowe, które w równym stopniu są stosowane przez samorządy gminne w różnych typach gmin. W pracy potwierdzono przyjętą hipotezę i wykazano istotne statystyczne różnice w zakresie stosowanych narzędzi w różnych gminach województwa wielkopolskiego.

Słowa kluczowe: interwencjonizm samorządowy, przedsiębiorczość, turystyka, rekreacja, instrumenty oddziaływania, samorząd gminny

1. Wprowadzenie

Tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości to ważny obszar aktywności samorządu gminnego. Przyjazna polityka władz lokalnych w tym zakresie prowadzi bowiem do wzrostu zatrudnienia na terenie gminy, rozwoju infrastruktury, poprawy jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, a także do oferowania nowych dóbr i usług, z których mogą korzystać

* Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Wydział Finansów i Bankowości, Instytut Nauk Ekonomicznych, e-mail: agata.basinska-zych@wsb.poznan.pl, tel. 61 655 33 30.

zarówno mieszkańcy, jak i turyści. Wspieranie przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) przyczynia się także do wzrostu wiedzy i nabywania nowych umiejętności i kompetencji przez społeczność lokalną. Ważne dla rozwoju lokalnego jest też podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu.

W najważniejszym w Polsce akcie prawnym, czyli Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, nie ma bezpośredniego odwołania do obowiązku wspierania przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego. Jednakże ustawa zasadnicza uznaje zasadę wolności działalności gospodarczej i własność prywatną za podstawy ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji; Dziemianowicz i in. 2000: 19). Mówi też o wspieraniu przedsiębiorczości i działaniach na rzecz rozwoju aktywności gospodarczej, łącząc te zadania głównie z działaniem na rzecz zwalczania bezrobocia i traktując roboty publiczne oraz prace interwencyjne jako instrumenty temu służące (art. 65 Konstytucji).

Od 1 stycznia 1999 r. obowiązuje w Polsce trójszczeblowa struktura samorządu terytorialnego: samorząd gminny, samorząd powiatowy i samorząd województwa. Zwiększeniu uległa odpowiedzialność władz samorządowych za szeroko pojęty rozwój lokalny, a także kompetencje do samodzielnego podejmowania decyzji i kształtowania polityki finansowej (Słomińska 2007: 19). Zadaniem władz lokalnych stało się m.in. stworzenie odpowiednich warunków do rozwoju gospodarczego danej jednostki terytorialnej, czyli klimatu sprzyjającego przedsiębiorcom (Grodzka 2008: 112-113). Jednostki samorządu terytorialnego, zwłaszcza samorządy gminne, w swojej działalności mogą korzystać z wielu instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Biorąc jednak pod uwagę ograniczone zasoby gminy oraz jej możliwości organizacyjne, samorządy gminne powinny koncentrować swoje działania na instrumentach przynoszących im największe korzyści w zakresie rozwoju gospodarczego (Skica 2008: 43).

Artykuł składa się z dwóch części: teoretycznej i empirycznej. W pierwszej części pracy ukazano rolę samorządu lokalnego w rozwoju przedsiębiorczości, ze szczególnym uwzględnieniem sektora sportowo-rekreacyjnego i turystycznego wraz z charakterystyką instrumentów oddziaływania na rozwój przedsiębiorstw na terenie gminy. W drugiej części przedstawiono zaś wyniki badań dotyczących aktywności samorządu gminnego w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości. Aby zbadać opinię przedsiębiorców, przeprowadzono sondaż diagnostyczny z wybranymi przedstawicielami branży turystycznej i rekreacyjnej w województwie wielkopolskim, a wyniki badań zestawiono z opiniami samorządów gminnych.

Postawiono hipotezę, że samorządy gminne wykorzystują różne instrumenty, by stymulować rozwój przedsiębiorczości na swoim obszarze, dominują jednak wśród nich instrumenty ekonomiczno-finansowe, które w równym stopniu są stosowane przez samorządy gminne w różnych typach gmin.

2. Instrumenty oddziaływania samorządu gminnego na rozwój przedsiębiorczości lokalnej

Według Komisji Europejskiej pojęcie „przedsiębiorczość” można utożsamiać ze skłonnością do zakładania nowych przedsiębiorstw, podejmowania nowych inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy (pkt 7 Wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, za: Postuła 2008). Natomiast instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez JST można zdefiniować za Andrzejem Sztando jako każdą informację, działanie lub zaniechanie działania gminy mające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty. Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych wyżej instrumentów (Sztando 1999: 79-80). Jeżeli wpływ, który instrumenty te wywierają na podmioty prowadzące lub rozpoczynające działalność gospodarczą, jest pozytywny, to powinien przyczyniać się do rozwoju przedsiębiorczości (Flieger 2009). Można wtedy mówić o stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości przez JST.

Problematyka wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez państwo, zwłaszcza przez samorząd terytorialny po reformie administracji samorządowej, była tematem wielu prac teoretycznych i empirycznych w Polsce (Studia Biura Analiz Sejmowych 2008). Najczęściej badania tego typu były wykonywane na poziomie gminy i koncentrowały się na wybranych regionach kraju. W gminach województwa zachodniopomorskiego Magdalena Kogut-Jaworska (2008) badała wpływ instrumentów polityki dochodowej na lokalny rozwój gospodarczy¹. Większość ankietowanych było zdania, że największe efekty przynosi realizacja polityki dochodowej sprzyjającej przedsiębiorcom. Natomiast w gminach województwa podkarpackiego prowadzone były badania przez Tomasza Skicę (2008)², w rezultacie których stwierdzono, że zakres i charakter stosowanych instrumentów wspierania przedsiębiorczości uwarunkowany był zarówno rodzajem gminy (gmina miejska, miejsko-wiejska i wiejska), jak i jej wielkością, a ich skuteczność zależy przede wszystkim od specyfiki zastosowanych form wsparcia. Badania na próbie ogólnopolskiej 311 gmin przeprowadzono w 2000 r. w Instytucie Badań nad Gospodarką Rynkową i miały one charakter kompleksowego studium em-

¹ Badaniem ankietowym objęto 114 gmin (uzyskano 82% odpowiedzi).

² Na próbę składało się 7 gmin miejskich, 11 gmin miejsko-wiejskich oraz 43 gminy wiejskie. Dla analizy zakresu stosowanych instrumentów oraz ich efektywności przyjęto lata 1999-2002.

pirycznego dotyczącego wspierania lokalnej przedsiębiorczości oraz oceny jej instrumentów³ (Dziemianowicz i in. 2000).

Równie rozbudowaną analizę, która objęła 100 urzędów gmin z 11 województw, przeprowadził w 2005 r. Instytut Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji (IRWiK) (Słomińska 2007). Badanie dotyczyło uwarunkowań i przejawów przedsiębiorczości na lokalnych rynkach oraz działań i instrumentów wykorzystywanych przez gminy do stymulowania rozwoju tych rynków.

Istnieje wiele podziałów i typologii narzędzi interwencjonizmu samorządowego ukierunkowanych na rozwój lokalny. Obok klasycznego podziału na bezpośrednie i pośrednie, a także finansowe i pozafinansowe instrumenty polityki lokalnej, najwięcej walorów poznawczych zdaje się mieć typologia narzędzi stymulowania rozwoju lokalnej gospodarki według formy oddziaływania. W ramach tej klasyfikacji wyróżniono następujące podgrupy narzędzi: instrumenty przymusu administracyjnego, poznawcze, oddziaływania ekonomiczno-rynkowego, oddziaływania bezpośredniego, pobudzenia infrastrukturalnego, informacyjne, edukacyjne, koncepcyjno-organizacyjne i pozostałe (Słomińska 2007).

Popularnym podziałem narzędzi oddziaływania samorządu na rozwój lokalny jest także podział na narzędzia: planistyczne, organizacyjne i instytucjonalne (w tym szkoleniowo-doradcze), administracyjno-prawne, informacyjne i promocyjne, ekonomiczno-finansowe (w tym pobudzania infrastrukturalnego). Instrumenty te łączone są w rozmaite konfiguracje lub przedstawiane oddzielnie. Wydaje się, że ten uniwersalny podział znajduje także zastosowanie w stymulowaniu lokalnej przedsiębiorczości. Ponadto klasyfikacja ta ma jeszcze jedną istotną zaletę, a mianowicie zawiera informację o funkcji, jaką poszczególne narzędzia mogą pełnić w zakresie oddziaływania na sektor biznesu przez JST (Basińska-Zych 2012a). Syntetyczne zestawienie instrumentów, za pomocą których samorząd gminny może stymulować rozwój przedsiębiorczości w podziale na ich najważniejsze grupy, przedstawia tabela 1.

Samorząd gminny może stymulować rozwój przedsiębiorstw, korzystając z różnych instrumentów. Niezwykle ważną grupę narzędzi wykorzystywanych zarówno na początkowym etapie rozwoju społeczno-gospodarczym, jak i w późniejszych jej etapach stanowią **instrumenty planistyczne**. Obejmują one synergiczne działania pomiędzy procesami zagospodarowania przestrzeni gminnej, urbanizacją, stopą bezrobocia lokalnej społeczności i jakością ich życia, planowanymi inwestycjami a określonym poziomem budżetu. Wiążą się one z przyjęciem przez gminy długofalowych rozwiązań strategicznych w zakresie rozwoju lokalnego (strategia rozwoju gminy), w tym związanych z zarządzaniem przestrzenią i środowiskiem (dokumenty kształtowania ładu przestrzennego w gminie), inwestycjami (wieloletnie plany inwestycyjne), finansami (wieloletnie plany finanso-

³ Na ankiety odpowiedziało 116 gmin, co stanowi 4,7% wszystkich gmin w Polsce.

Tabela 1. Rodzaje instrumentów stymulowania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny

Grupa instrumentów	Poszczególne instrumenty
Planistyczne	<ul style="list-style-type: none"> – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza oddziaływania na środowisko projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – ekofizjografia – program ochrony środowiska, plan gospodarki odpadami – strategia rozwoju lokalnego (gminy) – strategie i programy sektorowe: program rozwoju przedsiębiorczości – wieloletni plan inwestycyjny – wieloletni plan finansowy – wieloletni plan współpracy z organizacjami pozarządowymi
Organizacyjno-institutionalne	<p>Poza zabezpieczeniem w strukturach UG stanowiska ds. przedsiębiorczości lub punktu obsługi przedsiębiorcy, samorzady gminne mogą tworzyć specjalne podmioty wspierające przedsiębiorców:</p> <p>a) bezpośrednio:</p> <ul style="list-style-type: none"> – w formie jednostek budżetowych – gospodarstw pomocniczych jednostki budżetowej – zakładu budżetowego – jednoosobowej spółki JST – jednostki pomocniczej gminy <p>b) pośrednio:</p> <ul style="list-style-type: none"> – tworzenie mieszanych spółek lokalnych z udziałem JST (spółki prawa handlowego: spółki z o.o., akcyjne, komandytowe, komandytowo-akcyjne) – zakładanie spółdzielni – zlecanie zadań organizacjom pozarządowym (głównie stowarzyszeniom i fundacjom) – zlecanie zadań przedsiębiorstwom prywatnym – realizacja zadań w formule partnerstwa publiczno-prywatnego – zawiązywanie współpracy między samorządami w formie: porozumienia komunalnego, związku międzygminnego, stowarzyszenia JST – zakładanie agencji rozwoju, ośrodków szkoleniowo-doradczych, inkubatorów przedsiębiorczości – tworzenie specjalnych stref ekonomicznych, przygotowywanie gruntów pod aktywizację gospodarczą – organizacja różnego rodzaju szkoleń dla mieszkańców, firm – doradztwo obsługa inwestycyjna przedsiębiorstw – współpraca z ośrodkami naukowo-badawczymi oraz placówkami oświatowymi w celu poprawy poziomu wykształcenia i świadomości swoich obywateli (bezrobotnych) – lokalne i regionalne organizacje turystyczne, lokalne grupy działania i lokalne grupy rybackie (powstałe w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich) – wprowadzenie systemów zarządzania jakością

cd. tabeli 1

Grupa instrumentów	Poszczególne instrumenty
Administracyjno-prawne	a) akty prawa miejscowego: <ul style="list-style-type: none"> – wykonawcze (uchwały Rady Gminy, zezwolenia, zakazy, nakazy, zarządzenia wójta) – strukturalno-organizacyjne (statuty i regulaminy jednostek organizacyjnych, przekształcenia i organizacja jednostek organizacyjnych, zasady zarządu mieniem gminy, zasady oraz tryb korzystania z obiektów i urządzeń użyteczności publicznej itp.) b) decyzje administracyjne – wydawane przez organy gminy
Informacyjno-promocyjne	<ul style="list-style-type: none"> – dokumenty planistyczne – tworzenie banku danych o kwalifikacjach osób bezrobotnych – ocena wiarygodności kredytowej (ocena ratingowa dot. dużych JST) – tworzenie punktów informacji gospodarczej – tworzenie punktów informacji turystycznej <p>działania samorządów kierowane do wewnątrz (mieszkańcy, podmioty gospodarcze i społeczne) i na zewnątrz (potencjalni inwestorzy i turyści) oparte są na marketingowych instrumentach promocji, czyli:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) reklamie (prasowej, radiowej, telewizyjnej, wydawniczej, internetowej) b) public relations c) sponsoringu d) promocji dodatkowej – tworzenie pozytywnego wizerunku gminy (gminne konkursy, szkolenia, spotkania) stosowane zarówno w mikro-, jak i makrootoczeniu. W szczególności może obejmować działania z zakresu: <ul style="list-style-type: none"> – opracowania strategii/planu promocji gminy – opracowywania i publikowania materiałów promocyjnych – zapewnienia bezpłatnej reklamy w materiałach promocyjnych – prowadzenia strony internetowej – promocji internetowej za pomocą portali społecznościowych (np. Facebooka) – wydawania lokalnej prasy (np. biuletyn gminny) – organizacji study tour dla potencjalnych inwestorów – przygotowania filmu promocyjnego, teledysku – udziału w imprezach targowych – lobbingu
Ekonomiczno-finansowe (w tym pobudzania infrastrukturalnego)	a) instrumenty polityki dochodowej: <ul style="list-style-type: none"> – instrumenty polityki fiskalnej (podatki i opłaty lokalne: podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny, leśny, zryczałtowany podatek w formie karty podatkowej, opłata targowa, administracyjna, miejscowa, uzdrowiskowa; – instrumenty o charakterze powszechnym: uchwalanie stawek niższych od ustawowych, zwolnienia ustawowe, ulgi ustawowe, wprowadzanie zwolnień i ulg: w formie zaniechania poboru, odroczenia, rozłożenia na raty zaległości fiskalnej i odsetek) – instrumenty zw. ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia (np. wpływy ze sprzedaży gruntów, nieruchomości, lo-

cd. tabeli 1

Grupa instrumentów	Poszczególne instrumenty
	<p>kali lub innych składników mienia, wpływy z najmu lub dzierżawy, opłaty z tytułu zarządu lub użytkowania nieruchomości, dochody z tytułu sprzedaży akcji lub udziałów w spółkach stanowiących własność gminy)</p> <ul style="list-style-type: none"> - instrumenty polityki cenowej: ceny (opłaty) za wodę i ścieki; ceny (opłaty) za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę; ceny (opłaty) za bilety komunikacji zbiorowej; ceny (opłaty) za korzystanie z wysypisk śmieci - instrumenty zw. z gospodarczym korzystaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska: opłaty za korzystanie ze środowiska; kary za przekraczanie norm <p>b) instrumenty polityki wydatkowej:</p> <ul style="list-style-type: none"> - instrumenty zw. z wydatkami inwestycyjnymi (wydatki na: budowę i utrzymanie dróg, budowę i utrzymanie sieci wodociągowych i zaopatrzenia w wodę, budowę i utrzymanie infrastruktury energetycznej, na inwestycje w zakresie transportu zbiorowego, dotyczące infrastruktury mieszkaniowej, na budowę i utrzymanie obiektów kultury fizycznej, budowę i utrzymanie infrastruktury oczyszczania ścieków, na inwestycje w zakresie czystości w gminie) - instrumenty zw. z wydatkami na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego: finansowanie (dokapitalizowanie) inkubatorów przedsiębiorczości, centrum wspierania przedsiębiorczości, parków przemysłowych, technologicznych, agencji rozwoju lokalnego, ośrodków doradczo-szkoleniowych, funduszy poręczeń kredytowych - instrumenty zw. z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne: finansowanie działalności informacyjnej dotyczącej zakładania działalności gospodarczej, partnerów gospodarczych, instytucji świadczących usługi biznesowe; finansowanie działalności promocyjnej - instrumenty zw. z wydatkami w zakresie pomocy publicznej: dotacje dla przedsiębiorców, dokapitalizowanie przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, pożyczki, kredyty udzielane przedsiębiorcom na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku, poręczenia i gwarancje kredytowe udzielane za zobowiązania przedsiębiorców na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kogut-Jaworska 2008; Majewska 2008; Sztando 1999.

we), oraz planowania średniookresowego (plany rozwoju lokalnego, programy rewitalizacji, programy rozwoju przedsiębiorczości) (Majewska 2008: 99). Warto podkreślić szczególne znaczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego w procesie tworzenia przestrzeni przeznaczonej na aktywizację gospodarczą na terenie gminy. Niezbędnym elementem działań na rzecz rozwoju gospodarczego jest tworzenie programów rozwoju przedsiębiorczości, w celu

wykorzystania potencjału i skoordynowania współpracy JST z innymi podmiotami społecznymi. Praktyka pokazuje jednak, że niezwykle rzadko następuje opracowanie lokalnego programu rozwoju przedsiębiorczości jako odrębnego dokumentu strategicznego i najczęściej jest on elementem strategii rozwoju gminy (Szot-Gabryś 2013: 156).

Kolejną grupę instrumentów, za pomocą których samorząd gminny może aktywnie oddziaływać na rozwój przedsiębiorczości, stanowią **narzędzia organizacyjno-instytucjonalne**. Gminy w tym względzie cechuje dość duża samodzielność. Jednym z jej przejawów jest prawo wyboru modelu wykonywania zadań własnych oraz form organizacyjno-prawnych podmiotów je realizujących. W związku z tym można wyróżnić dwa rodzaje wykonywania zadań publicznych przez samorządy gminne: bezpośrednie i pośrednie (Ciepiela 2004: 266). W ramach struktury urzędu samorządy gminne mogą tworzyć specjalne stanowiska urzędnicze ds. przedsiębiorczości lub punkty obsługi przedsiębiorców, pomagające w zakładaniu działalności gospodarczej lub zapewniające wsparcie firmom prowadzącym już działalność na terenie gminy. Z kolei wśród pośrednich form stymulowania rozwoju przedsiębiorczości jest powoływanie instytucji wsparcia biznesu, takich jak: inkubatory przedsiębiorczości, agencje rozwoju i ośrodki doradczo-szkoleniowe. Istotne dla rozwoju lokalnego jest także podnoszenie atrakcyjności inwestycyjnej regionu. Gmina może stymulować rozwój gospodarczy, tworząc przestrzeń na prowadzenie działalności gospodarczej. Strefy aktywności gospodarczej można tworzyć również przez adaptowanie niewykorzystywanych budynków przemysłowych i powojkowych (Raport BFKK 2010). Narzędziami organizacyjnymi o charakterze szkoleniowo-doradczym są też szkolenia i kursy, usługi doradztwa oraz wspieranie podmiotów naukowych, badawczych i oświatowych. Samorząd gminny powinien pełnić raczej w tym zakresie rolę koordynatora niż bezpośredniego organizatora usług edukacyjnych.

Częściowo powiązanymi z omówioną grupą narzędzi interwencji władz samorządowych w zakresie przedsiębiorczości są **instrumenty administracyjno-prawne**. Tworzą je zarówno normy powszechnie obowiązujące w gminie, przyjmujące postać aktów prawa miejscowego, jak i decyzje administracyjne wydawane przez poszczególne organy gminy (Pawlusiński 2005: 32). Akty prawa miejscowego mogą mieć charakter wykonawczy lub strukturalno-organizacyjny. Na podstawie dokumentów wykonawczych (uchwały Rady Gminy, zezwolenia, zakazy, nakazy) w sposób pośredni lub bezpośredni władze samorządu lokalnego wpływają na podejmowanie działań sprzyjających (bądź niesprzyjających) rozwojowi lokalnej przedsiębiorczości.

Instrumenty informacyjne, w tym w szczególności narzędzia o charakterze promocyjnym, są szeroko wykorzystywane przez jednostki samorządu lokalnego do oddziaływania na rozwój przedsiębiorczości. Ważnym narzędziem służącym z jednej strony mieszkańcom gminy, a z drugiej przedsiębiorcom jest tworzenie

banku danych o kwalifikacjach osób bezrobotnych. Informacje te mogą być wykorzystane przez gminy do opracowywania programów szkoleń czy kursów dostosowujących kwalifikacje mieszkańców do wymagań współczesnego rynku (Rollewicz 1999: 32) bądź do tworzenia projektów z zakresu aktywizacji zawodowej dofinansowywanych z Unii Europejskiej. Instrumentem informacyjnym samorządów lokalnych są także punkty informacji gospodarczej, które często powstają przy samorządowych biurach promocji. Natomiast w przypadku dużych jednostek samorządu terytorialnego, głównie dużych miast, niezwykle cenna dla przyszłych inwestorów jest ocena wiarygodności kredytowej, czyli ocena ratingowa.

Wśród działań promocyjnych gminy skierowanych do wewnątrz (promocja wewnętrzna) można wskazać m.in. propagowanie działalności gospodarczej poprzez organizowanie konkursów dla przedsiębiorców, szkoleń i kursów czy usług doradztwa. Z kolei działania promocyjne skierowane na zewnątrz mają na celu tworzenie i umacnianie pozytywnego wizerunku gminy jako miejsca atrakcyjnego dla przedsiębiorców czy nowych inwestorów (Majewska 2008: 111-112). Według Władysława Gaworeckiego (2010: 332) aktywność samorządu terytorialnego w zakresie wspomaganie powstawania na swoim obszarze nowych przedsiębiorstw jest tak samo ważna jak dbałość o to, aby już istniejące podmioty mogły się prawidłowo rozwijać. Stąd istotnym kierunkiem działań władz gminnych jest tworzenie korzystnego klimatu inwestycyjnego, tj. odpowiednich warunków do inwestowania w gminie, np. preferencyjnych warunków podatkowych czy lokalizacyjnych. Ważnym narzędziem wykorzystywanym w tym zakresie może też być lobbing.

Duża rola w oddziaływaniu samorządu lokalnego na rozwój przedsiębiorczości gminy przypada **instrumentom ekonomiczno-finansowym**. Instrumenty te są ściśle związane z polityką budżetową, gdyż dotyczą kształtowania dochodów i wydatków gminy. Zasadniczo, najważniejszym narzędziem finansowym służącym realizacji polityki rozwoju gminy jest budżet (Barczak 2001). Jest to jedyny plan, w którym zawarte są wytyczne co do realizacji i finansowania zadań gminy. Jest on ustalany na okres jednego roku, jednak w swoim kształcie powinien odzwierciedlać zapisy zawarte w strategii rozwoju gminy. Wśród dochodów budżetowych samorządu lokalnego wyraźnie zależne od woli i decyzji decydentów gminnych są dochody własne, które pochodzą z terenu danej gminy i wpływają do jej budżetu w całości. Znaczny ich udział stanowią podatki i opłaty lokalne. Polityka fiskalna gminy polega na określaniu wysokości stawek tych podatków i opłat lokalnych, które mogą być niższe od ustalonych przez ministra finansów stawek maksymalnych. Gminy mogą ponadto określać warunki ulg, odroczeń, umorzeń, zwolnień i zaniechania poboru tych podatków (Konewczyńska 2004: 148). Odpowiednie działania zakładające obniżkę lub zwolnienia z tego podatku może przyczynić się do napływu nowych inwestycji oraz obniżenia kosztów funkcjonowania podmiotów lokalnej gospodarki. W podobny sposób władze samorządo-

we mogą postępować w kwestii wyznaczania wysokości świadczeń pobieranych z tytułu sprzedaży, dzierżawy i wynajmu gruntów oraz pomieszczeń zaliczanych do mienia komunalnego. Ta szeroko pojęta forma pomocy była i nadal jest jedną z bardziej popularnych i stosowanych przez większość samorządów form oddziaływania na funkcjonowanie i rozwój przedsiębiorstw (Kogut-Jaworska 2008: 86).

Z kolei instrumenty polityki wydatkowej przyjmują postać działań czynnych nastawionych na aktywne przekształcanie przez samorzady lokalnego otoczenia w celu dostosowywania go do potrzeb społecznych i gospodarczych (Dziemianowicz i in. 2001: 61). Polegają one przede wszystkim na tworzeniu infrastruktury technicznej i społecznej lub uczestniczeniu samorządu gminnego w przedsięwzięciach gospodarczych. Wydatki budżetowe przeznaczane na wsparcie przedsięwzięć i finansowanie instytucji służących rozwojowi gospodarstwu mogą przybierać różne formy, np. tworzenie funduszy poręczeń pożyczkowych, posiadanie przez lokalne samorzady udziałów w agencji rozwoju lokalnego, udzielanie wsparcia centrom biznesu czy ośrodkom wspierania przedsiębiorczości.

Liczba instrumentów interwencjonizmu samorządowego wykorzystywanych do stymulowania przedsiębiorczości przez samorząd lokalny oraz siła ich oddziaływania zależą od wielu czynników. Decydujące są jednak te, które związane są z samorządnością i jej kompetencjami, prawem do ustanawiania i wprowadzania nowych instrumentów, odpowiedzialnością, jaką układy lokalne ponoszą za rozwój gospodarki lokalnej, oraz samodzielnością finansową władz lokalnych (Bagdziński 1994: 91). Przedstawiona charakterystyka instrumentów dowodzi, iż samorzady gminne dysponują dużymi możliwościami stymulowania przedsiębiorczości w środowisku lokalnym. Warto przyjrzeć się, w jakim stopniu samorzady faktycznie korzystają z tych narzędzi oraz jak oceniają ich przydatność.

3. Założenia metodologiczne badań

Chcąc odpowiedzieć na pytania badawcze postawione w artykule, dotyczące najczęściej stosowanych instrumentów wsparcia dla przedsiębiorców przez samorzady gminne w woj. wielkopolskim oraz jak oceniają te działania samorządowe przedstawiciele branży turystycznej i rekreacyjnej, przeprowadzono badania sondażowe w 49 gminach województwa wielkopolskiego⁴.

⁴ Badania są fragmentem prac empirycznych prowadzonych w latach 2005-2011 na potrzeby rozprawy doktorskiej pt. „Rola samorządu terytorialnego w rozwoju rekreacji ruchowej i turystyki”. Wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości było jednym z sześciu ocenianych obszarów polityki lokalnej (Basińska-Zych 2012b). Teren badań został wyłoniony w następstwie wieloetapowego postępowania badawczego z wykorzystaniem metod statystyki opisowej (analiza wielowymiarowa: analiza skupień, metoda Warda). W celu oszacowania reprezentatywnej próby gmin zastosowano złożoną procedurę wielostopniowego doboru zespołowego (grupowego). Próba objęła nieco ponad 21% populacji ogólnej gmin województwa wielkopolskiego.

Badania zrealizowano w okresie 2009-2011 wśród dwóch typów respondentów: 49 samorządów gminnych (23 gminy miejsko-wiejskie, 19 gmin wiejskich, 7 gmin miejskich) oraz 208 przedstawicieli branży turystycznej i rekreacyjnej, prowadzących działalność na terenie badanych 49 gmin. Celem badań było uzyskanie wiarygodnego obrazu sytuacji lokalnych przedsiębiorców sektora sportowo-rekreacyjnego i turystycznego w gminach miejskich, wiejskich i miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego z perspektywy samych przedsiębiorców oraz samorządu lokalnego.

Pierwszą grupę respondentów stanowili przedstawiciele urzędów gmin: wójt, burmistrz, prezydent lub inny wytypowany przez nich pracownik urzędu z uwagi na zakres pełnionych obowiązków. W latach 2009-2011 przeprowadzono wywiady, wykorzystując autorski kwestionariusz standaryzowanego wywiadu. Drugą grupę respondentów tworzyły instytucje lokalnego otoczenia władz samorządowych, którą stanowili przedstawiciele branży rekreacyjnej i turystycznej, czyli przedsiębiorstwa prywatne, organizacje pozarządowe oraz inne instytucje prowadzące działalność w obszarze czasu wolnego, wypoczynku i turystyki. Dla tych podmiotów przygotowano autorski kwestionariusz ankiety. Wśród badanych jednostek dominowały organizacje pozarządowe, czyli stowarzyszenia rejestrowane, fundacje prowadzące działania w zakresie kultury fizycznej, sportu i turystyki. Podmioty te stanowiły razem 49% badanych instytucji.

W porównaniu z organizacjami społecznymi nieco mniej liczną grupą były przedsiębiorstwa prywatne (47%), wśród których przeważały podmioty świadczące usługi noclegowo-gastronomiczne: hotele, motele, pensjonaty, ośrodki wypoczynkowo-szkoleniowe, kwatery prywatne lub agroturystyczne (51%) i biura podróży (17%). Natomiast prawie 30% podmiotów prywatnych funkcjonowało w sektorze usług rekreacyjno-sportowych. Były to głównie obiekty rekreacyjno-sportowe, takie jak: centra rekreacyjne, fitness kluby, siłownie oraz przedsiębiorstwa świadczące usługi rekreacyjno-szkoleniowe. Najmniejszy odsetek (ok. 4%) stanowiły instytucje otoczenia lokalnego samorządu posiadające inny status, w tym gospodarstwa rolne świadczące usługi turystyczne, ale nieprowadzące działalności gospodarczej lub gospodarstwa leśne PGL Lasów Państwowych.

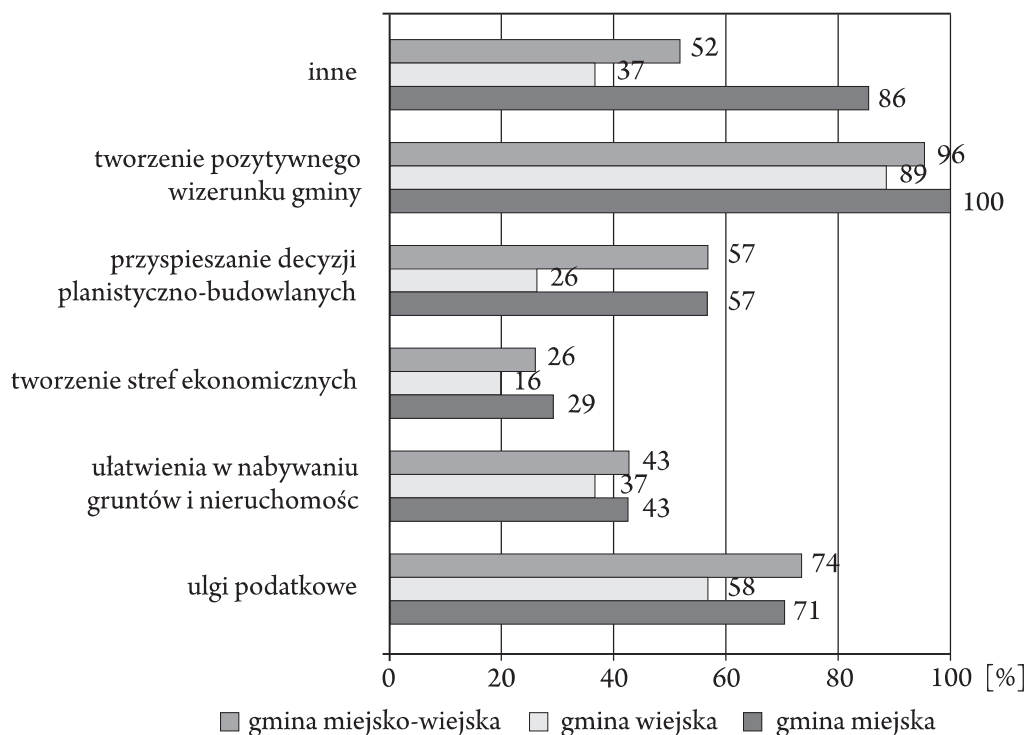
4. Wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości przez samorząd gminny w województwie wielkopolskim – wyniki badań

Analizie zostały poddane działania samorządów gminnych województwa wielkopolskiego w zakresie form wspierania przedsiębiorczości lokalnej i tworzenia korzystnego PR dla realizacji inwestycji na terenie gminy. Nieco ponad 75% ba-

danych przedstawicieli administracji samorządowej deklarowało wsparcie dla przedsiębiorców na swoim terenie. Największy odsetek samorządów miejsko-wiejskich (91,3%) i miejskich (85,7%) zapewniał o podejmowaniu korzystnych działań na rzecz przedsiębiorców turystyczno-rekreacyjnych. Rzadziej w gminach wiejskich wskazywano na działalność w zakresie tworzenia korzystnego klimatu dla inwestycji i wspierania przedsiębiorczości (57,9%).

Warto przeanalizować instrumenty, które władze gminy wykorzystują do stymulowania przedsiębiorczości lokalnej oraz zachęcania potencjalnych inwestorów krajowych i zagranicznych do lokowania swoich firm na terenie gminy. Najczęściej stosowaną metodą zachęcania potencjalnych inwestorów jest tworzenie pozytywnego wizerunku gminy (wykres 1). Wszystkie badane samorządy miejskie deklarowały tego typu działania. Blisko 96% gmin miejsko-wiejskich oraz 89% gmin wiejskich również wskazało tę odpowiedź. Korzystanie z wielu narzędzi polityki proinwestycyjnej w większym stopniu deklarowali reprezentanci gmin miejskich i miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego niż wiejskich. Narzędziem stosowanym w niemal równym stopniu we wszystkich gminach były ulgi podatkowe. Prawie 74% samorządów miejsko-wiejskich oraz 71% miejskich stosowało je w celu przyciągnięcia nowych inwestycji na obszar gminy. W gminach wiejskich uchwalano je nieco rzadziej (58%).

Wykres 1. Instrumenty wspierania lokalnej przedsiębiorczości w opinii przedstawicieli władz lokalnych ($N = 49$)

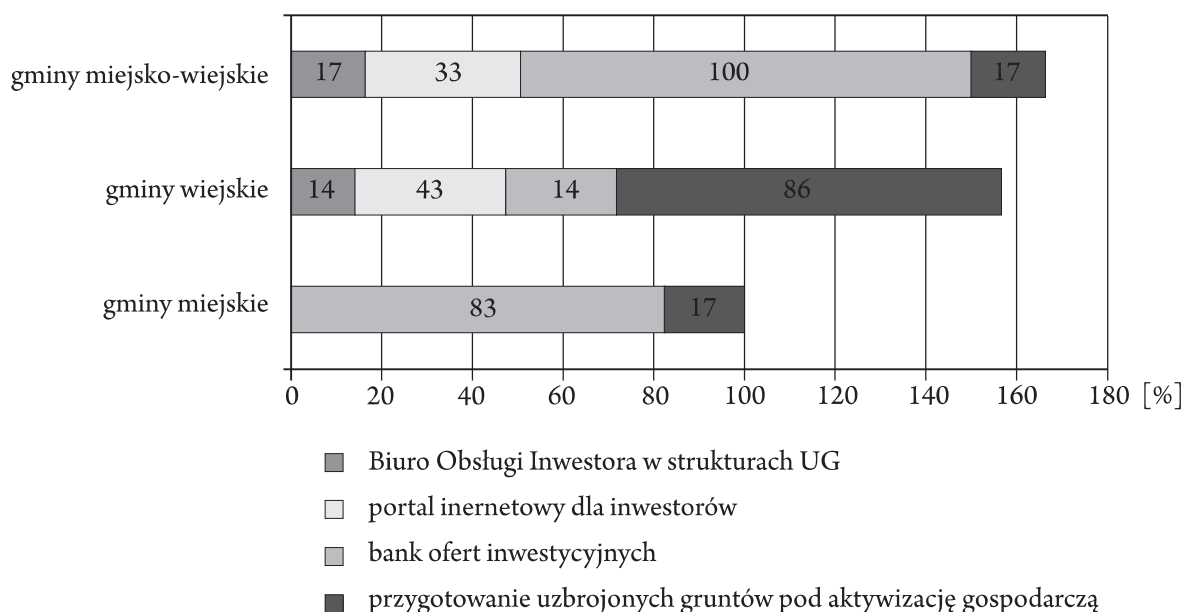


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

Trzecim według popularności instrumentem deklarowanym przez władze samorządowe było przyspieszenie decyzji planistyczno-budowlanych. Tę formę wspierania przedsiębiorczości preferowano w co drugiej gminie miejskiej i miejsko-wiejskiej oraz w co trzeciej gminie wiejskiej (wykres 1). Innym instrumentem stymulowania lokalnej przedsiębiorczości turystyczno-rekreacyjnej były ułatwienia w nabywaniu gruntów i nieruchomości. Były one stosowane przez władze lokalne w ok. 40% badanych gmin województwa wielkopolskiego. Zdecydowanie mniejsze znaczenie na obszarach wiejskich ma tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (16%). Częściej na tę formę zachęcania potencjalnych inwestorów wskazywali reprezentanci gmin miejskich (29%) i miejsko-wiejskich (26%).

Władze samorządowe korzystają również z innych narzędzi wspierających pozyskiwanie inwestycji. Inne formy wsparcia inwestorów deklarowano w co drugiej badanej gminie województwa wielkopolskiego. Wybierano spośród nich przede wszystkim bank ofert inwestycyjnych (wykres 2) oraz przygotowanie uzbrojonych terenów pod aktywizację gospodarczą i portal internetowy dla inwestora. Łącznie aż 86% gmin miejskich deklarowało stosowanie tego rodzaju narzędzi. Prawie co druga badana gmina miejsko-wiejska oraz co trzecia wiejska deklarująca inne formy wsparcia korzystała z tej formy aktywizowania lokalnej przedsiębiorczości. Warto dodać, że samorzady wiejskie i miejsko-wiejskie stosowały więcej narzędzi z tej grupy. W gminach miejsko-wiejskich poza przygotowy-

Wykres 2. Inne instrumenty wspierania inwestorów w opinii przedstawicieli władz lokalnych (N = 25)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

waniem banku ofert inwestycyjnych (100%) dość często tworzony był portal internetowy dla inwestora (33%), rzadziej zaś przygotowywano grunty uzbrojone pod aktywizację gospodarczą (17%) oraz organizowano w strukturach UG Biuro Obsługi Inwestora (17%). Gminy wiejskie preferowały raczej przygotowywanie terenów pod aktywizację gospodarczą (86%) oraz portal internetowy dla inwestorów (43%).

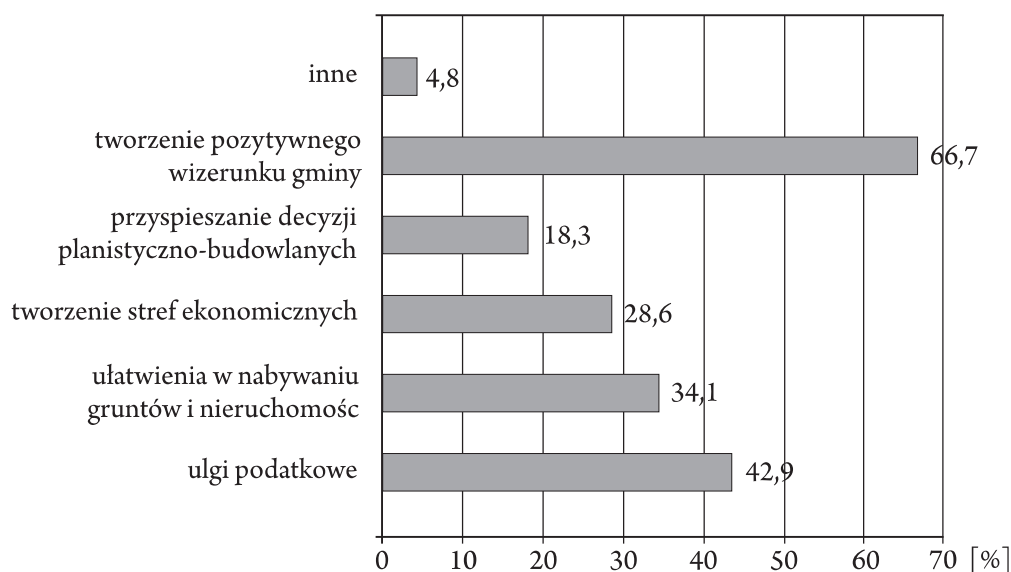
Podobne pytanie zadano w trakcie badań ankietowych przedstawicielom branży sportowo-rekreacyjnej i turystycznej funkcjonującym na terenie badanych gmin województwa wielkopolskiego. Organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy lokalni oraz właściciele gospodarstw rolnych prowadzący działalność agroturystyczną, którzy brali udział w badaniach ankietowych, w 60% przyznali, iż władze gminy zachęcają potencjalnych inwestorów do realizacji inwestycji sportowo-rekreacyjnych i turystycznych w gminie. Opinie respondentów instytucji otoczenia lokalnego różniły się ze względu na obszar funkcjonowania. Ponad 77% ankietowanych przedstawicieli branży sportowo-rekreacyjnej i turystycznej z obszarów wiejskich twierdziło, że władze zachęcają inwestorów. Taką samą opinię prezentowało 60,8% organizacji w gminach miejsko-wiejskich, natomiast tylko 37,5% respondentów z miast była tego samego zdania. Typ gminy okazał się być tutaj czynnikiem istotnie statystycznie różnicującym opinię respondentów ($p = 0,0004$).

Ponadto przedstawiciele sektora społecznego, prywatnego oraz gospodarstw agroturystycznych mieli różne opinie na temat zachęcania przez władze lokalne potencjalnych inwestorów do realizacji inwestycji. Nieco ponad 69% organizacji trzeciego sektora o profilu sportowo-rekreacyjnym i turystycznym twierdziło, że władze prowadzą politykę proinwestycyjną. Ale już tylko co drugi badany przedsiębiorca był tego samego zdania. Najbardziej krytyczni byli rolnicy prowadzący działalność agroturystyczną na terenie badanych gmin. Co drugi rolnik był zdania, że władze lokalne nie zachęcają inwestorów. Pomiedzy statusem instytucji otoczenia lokalnego a opinią na temat polityki proinwestycyjnej stwierdzono zależność istotną statystycznie ($p = 0,0250$).

Respondenci wskazywali także formy zachęt stosowane przez władze gminne (wykres 3). Podobnie jak w przypadku opinii władz lokalnych, przedstawiciele organizacji o profilu sportowo-rekreacyjnym i turystycznym podkreślali tworzenie pozytywnego wizerunku gminy (66,7%) oraz ulgi podatkowe (42%) jako najczęściej stosowane narzędzia polityki proinwestycyjnej samorządu gminnego w obszarze rekreacji i turystyki.

Ponadto średnio co trzeci badany przedstawiciel branży turystycznej i rekreacyjnej wskazywał ułatwienia w nabywaniu gruntów i nieruchomości (34%) oraz tworzenie specjalnych stref ekonomicznych (28,6%) jako formy wspierania przedsiębiorczości. W porównaniu do władz lokalnych branża w najmniejszym stopniu wskazywała przyspieszenie decyzji planistyczno-budowlanych jako for-

Wykres 3. Wspieranie sektora lokalnej przedsiębiorczości i inwestycji w opinii przedstawicieli branży sportowo-rekreacyjnej i turystycznej ($N = 208$)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

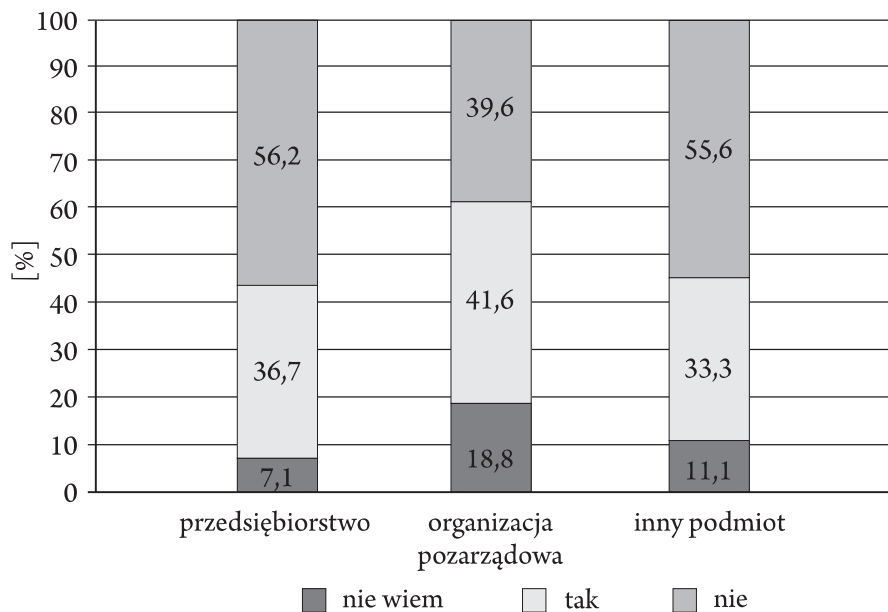
mę zachęty do pozyskiwania inwestycji sportowo-rekreacyjnych i turystycznych w badanych gminach województwa wielkopolskiego.

Uwzględniając zróżnicowanie odpowiedzi ze względu na typ gminy, stwierdzono, że bardziej przychylne opinie dotyczące wsparcia przedsiębiorców przez samorządy lokalne przedstawiały podmioty sportowo-rekreacyjne i turystyczne w gminach wiejskich (58,5%). Na koniec zapytano przedstawicieli branży sportowo-rekreacyjnej i turystycznej prowadzących działalność na terenie wytypowanych gmin województwa wielkopolskiego, czy władze gminy wspierają przedstawicieli sektora prywatnego. Nieco ponad 48% ankietowanych przyznało, że samorząd gminny nie wspiera działalności podmiotów prywatnych, natomiast 39% było przeciwnego zdania. Co ciekawe, najbardziej krytyczni byli respondenci reprezentujący podmioty prowadzące działalność gospodarczą oraz działalność rolniczą – prawie 60% z nich twierdziło, że samorządy lokalne nie wspierają ich działalności (wykres 4).

Najbardziej krytyczne podejście prezentowali natomiast reprezentanci branży sportowo-rekreacyjnej prowadzący działalność na obszarach miejskich – nieco ponad 62% z nich twierdziło, że samorząd gminny nie wspiera przedstawicieli sektora biznesu w obszarze rekreacji i turystyki. Zależność między tymi opiniami a typem gminy, na terenie której organizacja funkcjonuje, okazała się istotna statystycznie ($p = 0,0011$), podobnie jak w przypadku statusu instytucji ($p = 0,0250$).

Dokonując podsumowania aktywności badanych samorządów gminnych województwa wielkopolskiego, warto podkreślić zróżnicowanie w zakresie wy-

Wykres 4. Wspieranie lokalnej przedsiębiorczości przez samorząd gminny w opinii przedstawicieli branży turystyczno-rekreacyjnej według statusu podmiotu ($N = 208$)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

korzystywanych przez samorządy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie instrumentów stymulowania lokalnej przedsiębiorczości i polityki proinwestycyjnej. Zarówno przedstawiciele władz lokalnych, jak i instytucji otoczenia lokalnego przyznają, że władze lokalne podejmują działania wspierające pozyskiwanie inwestorów w zakresie rekreacji i turystyki. Najpopularniejszą formą zachęcania potencjalnych inwestorów jest tworzenie pozytywnego wizerunku gminy oraz ulgi podatkowe. O ile tworzenie pozytywnego wizerunku może mieć charakter marketingowy, o tyle ulgi podatkowe są konkretnym narzędziem wspierania rozwoju przedsiębiorstw na terenie gminy. W tabeli 2 dokonano zestawienia instrumentów podatkowych wraz z charakterystyką ich wpływu na przedsiębiorców prowadzących działalność na terenie gminy. Dodatkowo ukazano możliwości decyzyjne samorządów gminnych w zakresie aktywnego kształtowania tych narzędzi polityki fiskalnej.

Przeprowadzone badania sondażowe w 49 gminach województwa wielkopolskiego dowodzą, że możliwości stosowania różnych stawek podatkowych oraz zwolnień i ulg mają bardzo zróżnicowaną formę. Najczęściej władze samorządowe stosują obniżenia stawek podatkowych (90% badanych gmin) oraz zwolnienia i ulgi w podatku od nieruchomości (60%), w dalszej kolejności w podatkach od środków transportowych (10%) i od posiadania psów. Znacznie rzadziej stosowane są zachęty w podatku rolnym i w karcie podatkowej. Wyniki badań w gminach województwa wielkopolskiego potwierdzają ogólnopolskie analizy empiryczne

Tabela 2. Instrumenty fiskalne wspierania rozwoju przedsiębiorczości w gminie

Instrument oddziaływania	Wpływ na rozwój przedsiębiorczości	Skala wpływu na działalność przedsiębiorców	Możliwości działania władz lokalnych	Cele działania
Podatek od nieruchomości	bepośredni	duża	<ul style="list-style-type: none"> - poziom stawki podatkowej - zwolnienia podatkowe - ulgi podatkowe - zaniechanie poboru podatku - umorzenie - odroczenie terminu płatności 	<ul style="list-style-type: none"> - pobudzenie przedsiębiorczości - napływ inwestorów zewnętrznych
Podatek rolny	bepośredni	duża (tereny wiejskie)	<ul style="list-style-type: none"> - poziom stawki podatkowej - obniżka podstawy opodatkowania 	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój gospodarstw agroturystycznych
Podatek leśny	pośredni	mała	<ul style="list-style-type: none"> - zwolnienia podatkowe - ulgi podatkowe - zaniechanie poboru podatku - umorzenie - odroczenie terminu płatności 	<ul style="list-style-type: none"> - zwiększenie arealu terenów zalesionych
Podatek od środków transportu	pośredni	mała	<ul style="list-style-type: none"> - poziom stawki podatkowej 	<ul style="list-style-type: none"> - rozwój firm transportowych
Zręczaltowany podatek w formie karty podatkowej	pośredni	duża	<ul style="list-style-type: none"> - podatki te pobierane są przez urzędy skarbowe i przekazywane gminom 	<ul style="list-style-type: none"> - pobudzenie przedsiębiorczości na terenie gminy
Zręczaltowany podatek od przychodów osób fizycznych	pośredni	duża	<ul style="list-style-type: none"> - urzędy skarbowe mogą na wniosek gmin obniżyć lub umorzyć należność wobec konkretnych podmiotów 	<ul style="list-style-type: none"> - pobudzenie przedsiębiorczości na terenie gminy
Podatek od spadku i darowizn	brak	brak		<ul style="list-style-type: none"> -
Oplata targowa	pośredni	mała	<ul style="list-style-type: none"> - wysokość opłaty - zwolnienia z opłaty 	<ul style="list-style-type: none"> - pobudzenie działalności handlowej na terenie gminy
Oplata miejscowa	bepośredni	duża	<ul style="list-style-type: none"> - zmniejszenie stawki podatkowej - ulgi i zwolnienia - zaniechanie poboru opłaty 	<ul style="list-style-type: none"> - napływ nowych turystów (obniżenie kosztów pobytu na danym terenie)
Oplata administracyjna	pośredni	duża		<ul style="list-style-type: none"> - obniżenie kosztów funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie gminy
Udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych	pośredni	duża	<ul style="list-style-type: none"> - możliwość wykorzystania tych podatków do stymulowania przedsiębiorczości 	<ul style="list-style-type: none"> - pobudzenie przedsiębiorczości na terenie gminy

Źródło: opracowanie własne ze zmianami na podstawie: Pawlusiński 2005: 30; Dziemianowicz i in. 2001: 103-105 oraz obowiązującego prawodawstwa.

Wojciecha Dziemianowicza i zespołu (2001: 103-105). Na podstawie analizy można więc stwierdzić, że typ gminy jest tu czynnikiem różnicującym. Zależność ta została potwierdzona statystycznie ($p = 0,0250$). W gminach wiejskich stosowano niższą stawkę podatków od nieruchomości od stawek maksymalnych. Na przykład w połowie analizowanych gmin miejsko-wiejskich i w niemal wszystkich gminach wiejskich władze samorządowe stosowały niższe stawki podatkowe. Z kolei gminy wiejskie najczęściej stosują obniżone stawki w podatku rolnym i leśnym. Inaczej rozkładają się odpowiedzi na pytanie o uchwalone przez radę gminy ulgi i zwolnienia dla lokalnych przedsiębiorców. Prawie 60% badanych gmin uchwaliło tego typu zachęty w zakresie podatku od nieruchomości. Wyniki dowodzą, że gminy miejskie ogółem częściej stosują ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości niż gminy wiejskie.

Wśród tego typu instrumentów gminy najchętniej stosują obniżenie stawek podatku od nieruchomości – we wszystkich badanych gminach w okresie 2005-2011 stawki podatku od nieruchomości były obniżone. Drugim narzędziem polityki fiskalnej były zwolnienia podatkowe dla nowo powstałych przedsiębiorstw na terenie gminy. W 70% badanych gmin województwa wielkopolskiego samorządy oferowały taką możliwość przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą na ich terenie.

Pozostałe instrumenty polityki finansowej w różnym stopniu wykorzystywane są przez samorządy miejskie, wiejskie i miejsko-wiejskie. Widać zróżnicowanie w tym względzie pomiędzy gminami o różnym statusie. Na podstawie opinii przedstawicieli branży rekreacyjnej i turystycznej o wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości oraz zachęcaniu potencjalnych inwestorów przez samorząd gminny stwierdzono istotnie statystyczne różnice pomiędzy opiniami respondentów a statusem instytucji oraz typem gminy⁵.

5. Instrumenty stymulowania rozwoju przedsiębiorczości w ocenie samorządów gminnych województwa wielkopolskiego

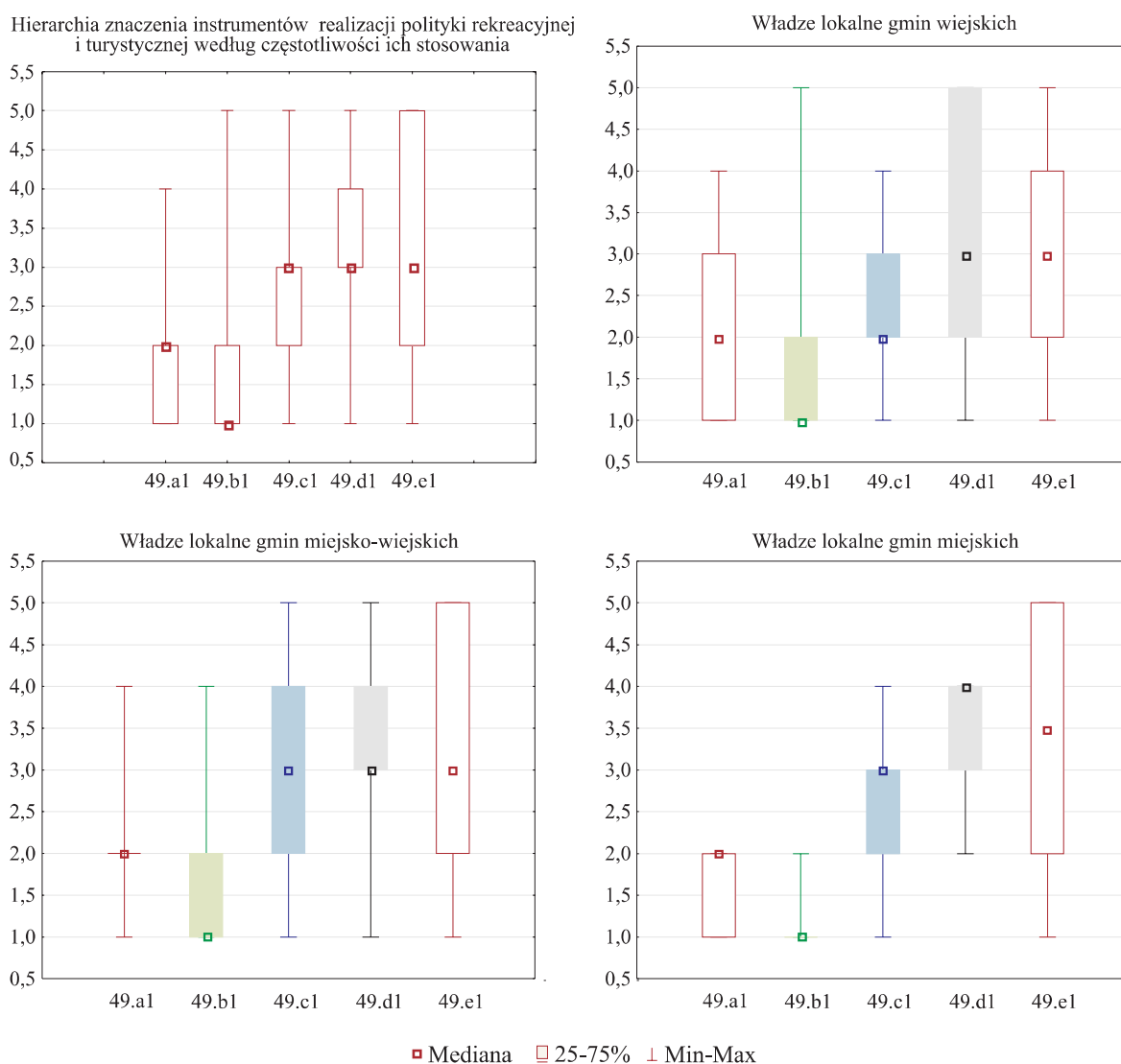
Władze lokalne w różny sposób oddziałują na rozwój przedsiębiorczości w gminie, dlatego zostały instytucjonalnie wyposażone w wiele instrumentów, które w różnym stopniu są wykorzystywane. W celu przeanalizowania czy instytucjo-

⁵ Wyniki badań dotyczących oddziaływania samorządów gminnych na rozwój przedsiębiorczości w obszarze rekreacji ruchowej i turystyki potwierdzają także przeprowadzone wcześniej analizy w zakresie dynamiki liczby obiektów sportowo-rekreacyjnych oraz bazy materialnej turystyki na terenie badanych gmin w okresie 2005-2011.

nalne narzędzia realizacji polityki wspierania przedsiębiorców, którymi dysponuje samorząd gminny, są spójne, kompletne i dostosowane do możliwości samorządów terytorialnych, poproszono przedstawicieli administracji samorządowej o ich ocenę. W pierwszej kolejności jednak zbadano, które grupy narzędzi są najchętniej stosowane przez władze lokalne.

Lokalni decydenci samorządowi w badanych gminach miejskich, wiejskich oraz miejsko-wiejskich województwa wielkopolskiego byli zgodni co do znaczenia dwóch grup narzędzi: prawno-administracyjnych oraz ekonomiczno-finance- sowych (wykres 5).

Wykres 5. Znaczenie grup instrumentów polityki przedsiębiorczości według częstotliwości ich stosowania w opinii badanych władz samorządowych (N = 49)



Objaśnienia: 49.a1 – instrumenty prawno-administracyjne, 49.b1 – instrumenty ekonomiczno-finance- sowe, 49.c1 – instrumenty planistyczne, 49.d1 – instrumenty organizacyjne, 49.e1 – instrumenty promocyjno-informacyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

W opinii respondentów największe znaczenie dla rozwoju przedsiębiorczości na obszarze gminy mają czynniki ekonomiczno-finansowe, stąd też są najczęściej stosowane przez samorządy gminne. Blisko 50% przedstawicieli władz lokalnych przyznała im pierwszą rangę pod względem częstotliwości stosowania (mediana = 1). Na drugim miejscu w hierarchii ważności i częstotliwości wykorzystywania znalazła się grupa instrumentów prawno-administracyjnych. Połowa respondentów przyporządkowała im drugą rangę (mediana = 2).

Pozostałe grupy narzędzi miały inne znaczenie dla władz lokalnych gmin o różnym statusie. Na przykład w gminach wiejskich 50% respondentów deklaroowało częste stosowanie instrumentów planistycznych (mediana = 2), podczas gdy w gminach miejskich i wiejskich ich przydatność była oceniana jako średnia (mediana = 3). Ponadto władze gmin miejskich niżej niż w pozostałych gminach oceniały przydatność narzędzi organizacyjnych w rozwoju przedsiębiorczości (mediana = 4) niż w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich (mediana = 3). Różnice pomiędzy częstotliwością stosowania narzędzi w różnych gminach nie okazały się jednak istotne statystycznie (na podstawie wyników testu istotności różnic Kruskala-Wallisa).

Poza oceną znaczenia przedstawiciele administracji samorządowej określali wady i zalety poszczególnych grup narzędzi pod kątem ich wykorzystania do promowania przedsiębiorczości gminy (tab. 3).

Na koniec respondenci dokonali całościowej oceny narzędzi stymulowania przedsiębiorczości pod względem ich walorów instytucjonalnych. Okazuje się, że ocena poszczególnych grup narzędzi różniła się w zależności od statusu jednostki samorządowej (wykres 6).

Generalnie przedstawiciele miejskich władz lokalnych województwa wielkopolskiego bardziej przychylnie niż w pozostałych gminach oceniali instrumentarium gminne. W opinii ok. 60% przedstawicieli administracji samorządowej dostępne narzędzia są spójne i kompletne, średnio 47% respondentów w gminach wiejskich oraz 39% w gminach miejsko-wiejskich było tego samego zdania. Dość dużą rozbieżność ocen zaobserwowano w kwestii dostosowania do ustawowych kompetencji gmin. W tym zakresie decydenci lokalni nie byli zgodni, bowiem nieco ponad 71% reprezentantów władz miejskich oceniało ten aspekt pozytywnie. Natomiast tego samego zdania było już tylko 56,5% wóldarzy gmin miejsko-wiejskich oraz 47,4% z gmin wiejskich.

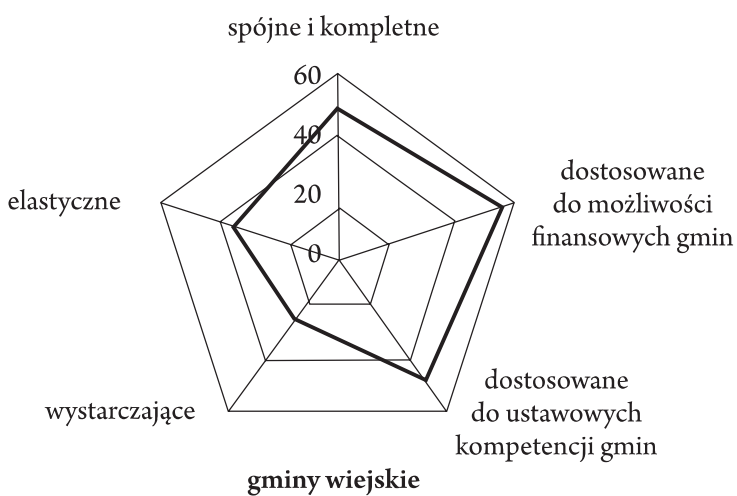
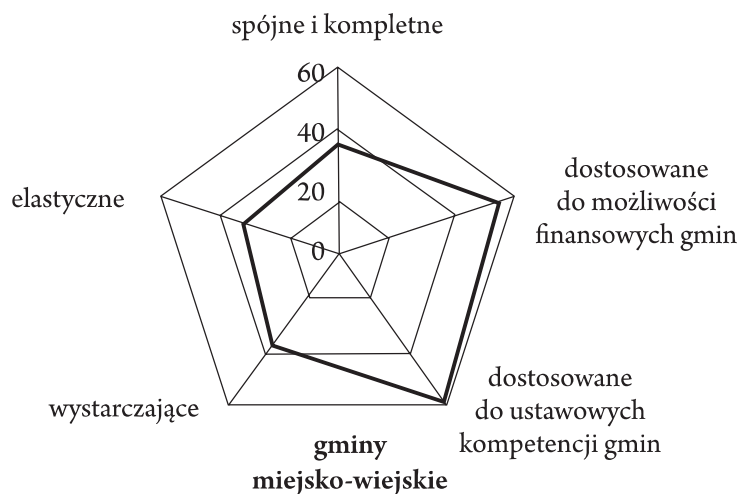
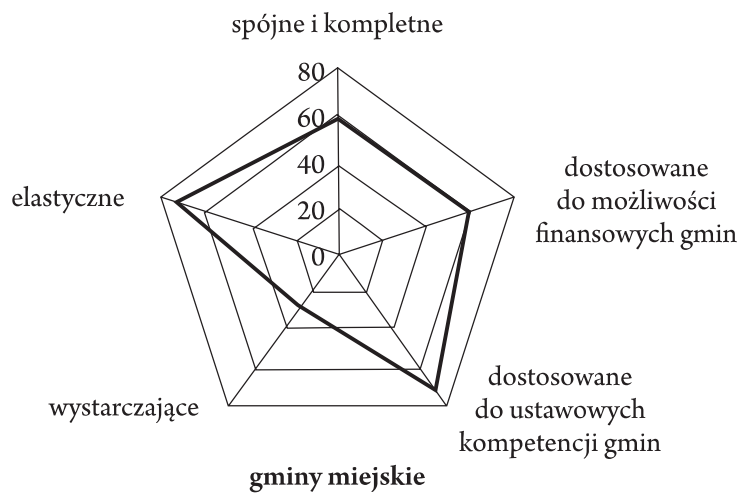
Według większości badanych samorządów gminnych narzędzia wspierania przedsiębiorczości dostępne dla samorządów gminnych są niewystarczające. Co ciekawe, dla władz lokalnych gmin miejskich dostępne instrumentarium w zakresie tworzenia warunków dla przedsiębiorców jest elastyczne. Innego zdania byli przedstawiciele gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich. Niewątpliwie wśród reprezentantów badanych gmin województwa wielkopolskiego panowała zgodność co do dostosowania tych narzędzi do możliwości finansowych gmin.

Tabela 3. Wady i zalety stosowania instrumentów rozwoju przedsiębiorczości w ocenie badanych władz lokalnych województwa wielkopolskiego

Grupa instrumentów	Wady stosowania	Zalety stosowania
Prawno-administracyjne	<ul style="list-style-type: none"> – wysoki poziom sformalizowania procedur administracyjnych – spowolnienie realizacji zadań 	<ul style="list-style-type: none"> – transparentność procedur – porządkowanie rzeczywistości administracyjnej
Ekonomiczno-finansowe	<ul style="list-style-type: none"> – nieadekwatna wysokość środków finansowych do potrzeb – rozbudowane procedury przy pozyskiwaniu dodatkowych środków – znaczne obwarowania prawne (każda zmiana w wydatkach budżetowych wymaga uchwały rady gminy) 	<ul style="list-style-type: none"> – bezpośredni wpływ na rozwój rekreacji i turystyki – duża przejrzystość planowania środków finansowych – możliwość uczestnictwa w rekreacji i turystyce większej społeczności lokalnej
Planistyczne	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie realizacji niezaplanowanych przedsięwzięć inwestycyjnych – brak elastyczności – często zmieniające się regulacje prawne – zbyt wiele obowiązków wynikających z uchwalania wielu dokumentów w gminie o charakterze obowiązkowym 	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość planowania zaspokajania potrzeb mieszkańców w dłuższej perspektywie czasu – możliwość kompleksowego planowania i programowania rozwoju turystyki i rekreacji – możliwość tworzenia ładu przestrzennego w gminie
Z zakresu organizacji i zarządzania	<ul style="list-style-type: none"> – ograniczenie realizacji innych zadań – mała elastyczność, – z reguły jednorazowo tworzone z myślą o spełnieniu kryteriów przy pozyskiwaniu środków UE 	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość systematycznego i zorganizowanego podziału obowiązków i zadań – tworzenie struktury organizacyjnej funkcjonującej o delegowanie zadań do właściwych komórek organizacyjnych – możliwość wdrażania bardziej efektywnych metod zarządzania w administracji
Informacyjno-edukacyjne	<ul style="list-style-type: none"> – czasochłonne – mają ograniczony zasięg – trudno określić adresata działań i efekty realizacji promocji 	<ul style="list-style-type: none"> – możliwość dotarcia do określonych grup odbiorców w zależności od użytego medium – duży zasięg działań promocyjnych – poprawa świadomości i wiedzy mieszkańców

Źródło: opracowanie własne na podstawie informacji zawartych w kwestionariuszach wywiadów (N = 49).

Wykres 6. Instytucjonalne narzędzia wspierania przedsiębiorczości w dyspozycji samorządów gminnych w ocenie badanych władz województwa wielkopolskiego ($N = 49$)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań.

6. Podsumowanie

Samorząd gminny odgrywa ważną rolę w stymulowaniu przedsiębiorczości na swoim terenie. Z wyników badań przeprowadzonych w wybranych 49 gminach województwa wielkopolskiego wynika, że we wspieraniu rozwoju przedsiębiorców oraz przyciąganiu inwestorów o profilu turystycznym i rekreacyjnym badane władze lokalne wykorzystają podobne instrumenty, lecz z różną częstotliwością.

Nieco ponad 75% badanych przedstawicieli administracji samorządowej deklaruje wsparcie dla przedsiębiorców na swoim terenie. Największy odsetek samorządów miejsko-wiejskich (91,3%) i miejskich (85,7%) zapewniał o podejmowaniu korzystnych działań na rzecz przedsiębiorców turystyczno-rekreacyjnych. Z kolei ok. 40% przedstawicieli branży sportowo-rekreacyjnej i turystycznej potwierdza działania wspierające rozwój inwestycji i przedsiębiorstw na terenie gminy.

Opinie na temat wspierania rozwoju przedsiębiorstw są różne wśród przedstawicieli urzędów gmin i przedstawicieli branży sportowo-turystycznej. Większość ankietowanych przedstawicieli branży rekreacyjnej i turystycznej prowadzących działalność w gminach miejskich była zdania, iż samorząd nie wspiera przedstawicieli sektora biznesu. Słabą odczuwalność przez przedsiębiorców działań samorządowych w zakresie wsparcia przedsiębiorczości potwierdzają też badania IRWiKI, które obejmowały opinie przedsiębiorców na ten temat. W badaniu przeprowadzonym w 2005 r. ok. 51,6% respondentów stwierdziło bowiem, że zainteresowanie władz lokalnych rozwojem przedsiębiorczości jest raczej niedostateczne bądź niedostateczne, zaś tylko 9,7% przedsiębiorców oceniło je jako dostateczne, a 24% jako raczej dostateczne.

Jak wskazują wyniki badań sondażowych, najpopularniejszymi narzędziami oddziaływania na branżę sportowo-rekreacyjną i turystyczną przez samorząd gminny są: kreowanie klimatu inwestycyjnego oraz ulgi podatkowe. Potwierdzają to także prace empiryczne innych badaczy: Michała Fliegera (2009), Tomasza Skicy (2008, 2009, 2014) i Tomasza Wołowca (2007). Autorzy ci twierdzą, iż najskuteczniejszymi narzędziami są ulgi oraz zwolnienia podatkowe (pod warunkiem wkomponowania ich w systemy wsparcia dla przedsiębiorców) i inwestycje infrastrukturalne (także wpisane w katalog działań na rzecz stymulowania przedsiębiorczości).

Ponadto badania sondażowe wykazały, że samorządy miejskie w większym stopniu wykorzystują inne formy oddziaływania na przedsiębiorców, takie jak: tworzenie banku ofert inwestycyjnych, biura obsługi inwestora i portalu internetowego dla inwestorów. Do podobnych konkluzji doszedł zespół badawczy W. Dziemianowicza (2000). Konsekwentne i prowadzone w sposób ciągły dzia-

łania na rzecz pobudzenia działalności gospodarczej i ożywienia rynku lokalnego podejmuje właściwie jedna tylko grupa jednostek samorządu terytorialnego – duże i średnie miasta.

Literatura

- Bagdziński S.L. (1994), *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Toruń: Wyd. UMK.
- Barczak B. (2001), Instrumenty zarządzania gminą, *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie*, nr 561: 175-191.
- Basińska-Zych A. (2012a), *Rola samorządu gminnego w rozwoju rekreacji ruchowej i turystyki w woj. wielkopolskim – raport z badań*, www.wbc.poznan.pl/Content/227203/index.pdf [5.05.2015].
- Basińska-Zych A. (2012b), *Rola samorządu terytorialnego w rozwoju rekreacji ruchowej i turystyki*, rozprawa doktorska, Poznań: AWF w Poznaniu.
- Ciepiela M. (2004), Pośrednia działalność gospodarcza jednostek samorządu terytorialnego, w: *Samorząd lokalny w Polsce. Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania*, red. S. Michałowski, A. Pawłowska, Lublin: Wyd. UMCS.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M. (2000), *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa: Polska Fundacja Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
- Fliieger M. (2009), Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, r. LXXI, nr 1: 147-167.
- Gaworecki W.W. (2010), *Turystyka*, Warszawa: PWE.
- Grodzka D. (2008), Instrumenty wspierania działalności przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego, *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu: Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce*, nr 16: 112-136.
- Kogut-Jaworska M. (2008), *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Warszawa: CeDeWu Rubinum.
- Konewczyńska J. (2004), Możliwości kształtowania przedsiębiorczości podmiotów gospodarki turystycznej, *Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu: Turystyka w ujęciu globalnym i lokalnym*, red. G. Golebski, nr 53: 144-166.
- Majewska J. (2008), *Samorząd terytorialny w kształtowaniu funkcji turystycznej gminy (rozprawa doktorska)*, Poznań: Akademia Ekonomiczna.
- Pawlusiński R. (2005), *Samorząd lokalny a rozwój turystyki. Przykład gmin Wyżyny Krakowsko-Częstochowskiej*, Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Postuła I. (2008), Regionalna pomoc publiczna jako determinanta rozwoju przedsiębiorczości, *Problemy Zarządzania. Przedsiębiorczość*, nr 2(20): 137-153.
- Raport BFKK. *Rola samorządów gminnych w procesach rozwojowych Polski Wschodniej* (2010), Białystok: Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, www.bfkk.pl/libs/ckfinder/userfiles/files/administracja_publiczna/Rola_samorzadow_gminnych.pdf [31.10.2014].

- Rolewicz J. (1999), *Ekonomiczne instrumenty stymulowania przedsiębiorczości w małych miastach w Polsce po 1990 roku*, Poznań: Wyd. Akademii Ekonomicznej.
- Skica T. (2008), Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego), *Samorząd Terytorialny*, nr 1-2: 43-63.
- Skica T. (2009), *Samorzady a rozwój przedsiębiorczości. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny na przykładzie gmin województwa podkarpackiego*, Rzeszów: Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania.
- Słomińska N. (2007), Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości, *Samorząd Terytorialny*, nr 3: 10-19.
- Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu (2008), *Wybrane problemy wspierania przedsiębiorstw w Polsce*, nr 16, Warszawa.
- Sztando A. (1999), Gminne instrumenty kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych, *Samorząd Terytorialny*, nr 7-8: 79-108.
- Szot-Gabrys T. (2013), Programowanie rozwoju przedsiębiorczości na szczeblu lokalnym, *Zeszyty Naukowe WSEI*, nr 6(1): 155-178.
- Wołowicz T. (2007), *Ekspertyza dla Stowarzyszenia Gmin Uzdrawiskowych RP „Uwarunkowania społeczno-ekonomiczne rozwoju polskich uzdrowisk i turystyki zdrowotnej”*, Krynica-Zdrój.

Local government as an entity supporting the development of entrepreneurship in the opinion of the representatives of the tourist and leisure industry in the Wielkopolska Province

Abstract. The paper focuses on the importance of local government in enterprise development, with particular emphasis on the opinions of the tourism and leisure industry. The main theoretical objective of the paper is to create an extensive analysis of municipal tools supporting entrepreneurship at the local level. The theoretical part of the article is illustrated by results of an empirical study concerning the evaluation of the local government's activity in the enterprise development at the local level. To examine the entrepreneur's opinions about how the local government is supporting entrepreneurship, the author conducted 208 diagnostic surveys with representatives of tourist and leisure business who, in majority, were leaders of non-governmental organizations and private enterprises. The research was carried out between the years 2010 and 2011, in the area of 49 communes in the Wielkopolska Province, including 7 of the municipal type, 19 of the rural type, and 23 of the mixed type. Moreover, the results in the study were compared with the results of surveys that included 49 interviews with representatives of local authorities. On the basis of the analysis, two statements were made: 1) local authorities use different municipal tools supporting entrepreneurship on the local area; and 2) economic tools seem to have a dominant influence on the effective accomplishment of a local government's activity in the field of enterprise development in the different types of communes. The article confirmed the above mentioned hypothesis and demonstrated statistically significant differentiation in the use of municipal tools supporting entrepreneurship by municipal, rural, and mixed communes in the Wielkopolska Province.

Keywords: self-government interventionism, enterprise development, tourism, leisure, municipal tools supporting entrepreneurship, local government