



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Działalność
samorządów lokalnych
na rzecz rozwoju
nierolniczych dziedzin
gospodarczych***

nr 70

Warszawa 2007

***Marcin Gospodarowicz
Danuta Kołodziejczyk
Adam Wasilewski***



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

***Działalność
samorządów lokalnych
na rzecz rozwoju
nierolniczych dziedzin
gospodarczych***



INSTYTUT EKONOMIKI ROLNICTWA
I GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PAŃSTWOWY INSTYTUT BADAWCZY

***Działalność
samorządów lokalnych
na rzecz rozwoju
nierolniczych dziedzin
gospodarczych***

*Autorzy:
dr Marcin Gospodarowicz
dr hab. Danuta Kołodziejczyk
dr inż. Adam Wasilewski*



EKONOMICZNE I SPOŁECZNE UWARUNKOWANIA
ROZWOJU POLSKIEJ GOSPODARKI ŻYWNOŚCIOWEJ
PO WSTĄPIENIU POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Warszawa 2007

Autorzy publikacji są pracownikami
Instytutu Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowego Instytutu Badawczego

Pracę zrealizowano w ramach tematu
**Zróżnicowanie regionalne w rozwoju rolnictwa oraz jego wpływ
na problemy ekonomiczne i społeczne obszarów wiejskich**
w zadaniu *Instytucjonalne czynniki rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów
wiejskich*

Celem pracy jest przedstawienie działań samorządu lokalnego na rzecz rozwoju
pozarolniczej działalności gospodarczej.

Opracowanie komputerowe
mgr inż. Danuta Lidke

Korekta
Krystyna Mirkowska

Redakcja techniczna
Leszek Ślipski

Projekt okładki
AKME Projekty Sp. z o.o.

ISBN 978-83-60798-13-3

*Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej
– Państwowy Instytut Badawczy
00-950 Warszawa, ul. Świętokrzyska 20, skr. poczt. nr 984
tel.: (0·prefiks·22) 50 54 444
faks: (0·prefiks·22) 50 54 636
e-mail: dw@ierigz.waw.pl
<http://www.ierigz.waw.pl>*

EGZEMPLARZ BEZPŁATNY

Nakład: 500 egz.

Druk: ABM System

Oprawa: UWIPAL

Spis treści

Wstęp: Danuta Kołodziejczyk, Marcin Gospodarowicz	7
I. Budżetowe instrumenty wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd gminny: Adam Wasilewski ...	11
1. Kompetencje samorządów gmin.....	11
2. Dochody własne i wydatki inwestycyjne a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej.....	12
2.1. Dochody gmin.....	12
2.2. Wydatki inwestycyjne gmin	16
2.3. Podmioty gospodarcze	17
2.4. Wpływ sytuacji finansowej i inwestycji gminnych na rozwój działalności gospodarczej.....	21
3. Demograficzne uwarunkowania sytuacji budżetowej i rozwoju działalności gospodarczej.....	27
4. Efekty rozwoju działalności gospodarczej	37
Podsumowanie i wnioski	39
II. Bezpośrednie i pośrednie instrumenty wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd gminny	40
1. Bezpośrednie instrumenty wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej: Marcin Gospodarowicz.....	40
Wstęp.....	40
1.1. Tworzenie klimatu sprzyjającego pozarolniczej działalności gospodarczej	41
1.1.1. Instrumenty finansowe	41
1.1.2. Instytucje wspierające lokalny rozwój gospodarczy	43
1.2. Analiza przyczynowa stopnia wykorzystania instrumentów bezpośredniego wspierania działalności pozarolniczej przez gminy ...	48
1.3. Instrumenty bezpośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza	57
2. Pośrednie instrumenty wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej: Danuta Kołodziejczyk.....	61
2.1. Charakterystyka instrumentów pośrednich.....	61
2.2. Instrumenty pośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza.....	70
2.3. Aktywność władz lokalnych na rzecz działalności pozarolniczej a struktury gospodarcze	72
3. Ocena wspierania rozwoju działalności przez samorzady w opinii przedsiębiorstw: Danuta Kołodziejczyk	75
Podsumowanie i wnioski.....	78
Literatura.....	79

Wstęp

O różnicach w poziomie rozwoju pozarolniczej działalności w gminach i zróżnicowaniu tempa wzrostu decyduje wiele czynników. Poszukując wyjaśnienia mechanizmów rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, zwrócono uwagę na rolę samorządu lokalnego w tworzeniu warunków rozwoju tej formy działalności. Lokalna władza samorządowa w myśl ustawy¹ stała się faktycznym gospodarzem terenu, odpowiedzialnym za określenie kierunków rozwoju, opracowanie planów rozwojowych i ich wdrożenie. Obowiązująca klauzula interesu publicznego zezwala również samorządom gmin na podejmowanie nowych zadań, spoza tych, które zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym, jeżeli władze lokalne uznają je za zgodne z interesem publicznym.

Nie ulega wątpliwości, że struktury samorządowe lub inne lokalne instytucje są najbardziej zainteresowane rozwiązaniem podstawowych problemów społeczno-gospodarczych danej jednostki terytorialnej i powiązaniem aktywności społeczeństwa z lokalnymi potrzebami i możliwościami. Samorząd oraz inne instytucje/organizacje działające na tym samym poziomie występują w roli organizatorów, finansistów, doradców, koordynatorów lokalnego rozwoju. Przyczyniają się one do dodatkowego uatrakcyjnienia danego terenu w tworzeniu warunków gospodarczych na swoim terenie, co może być nazwane „infrastrukturą instytucjonalną”. Dzięki aktywnej działalności gmin na rzecz wspierania działalności gospodarczej możliwe jest tworzenie nowych miejsc pracy, wzrost produkcji i usług, tworzenie nowych dochodów przedsiębiorstw i ludności, a w konsekwencji wzrost dochodów gmin.

Znaczenie samorządu gminy jako tej podstawowej instytucji w rozwoju lokalnym skłania do spojrzenia na niego w świetle nowej ekonomii instytucjonalnej, która przedstawia znaczenie „infrastruktury instytucjonalnej” w kontekście przewagi konkurencyjnej. Aby ta instytucja spełniała aktywną rolę w podnoszeniu konkurencyjności gmin, musi doskonalić swoje funkcjonowanie biorąc pod uwagę impulsy z otoczenia i szybko reagować na zmiany. W ostatnich latach jej rola została również poszerzona i wzmocniona przez rozwój nowych firm i tworzenie warunków do utrzymania istniejących.

Wielu inwestorów uzależnia swoją działalność od warunków oferowanych przez poszczególne samorządy gmin. To sprawia, że gminy starają się konkurować między sobą w oferowaniu korzystniejszych warunków do inwestycji i szu-

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Dz. U. Nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami.

kania ciągle nowych możliwości w tym zakresie. Proces integracji daje również władzom lokalnym duże możliwości pobudzania tej formy działalności.

Władze gminy zostały wyposażone w różne instrumenty prawne, finansowe, promocyjno-organizacyjne i promocyjno-techniczne oddziaływania na przedsiębiorczość. Ważne jest, aby tworzyły one sprawny system wspierania lokalnej przedsiębiorczości, współpracujący z przedsiębiorstwami, lokalnymi instytucjami wspierania przedsiębiorczości, jak też z lokalną społecznością.

Głównym celem raportu jest przedstawienie działań samorządu lokalnego na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Cel ten zrealizowano poprzez odpowiedzi na następujące pytania:

1. Jakie są prawno-finansowe aspekty działalności samorządu lokalnego w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej?
2. Jakie są dopuszczalne instrumenty oddziaływania samorządu lokalnego na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej?
3. Jakie instrumenty są stosowane w badanych gminach?
4. Co wpływa na różnorodność stosowanych instrumentów?
5. Jak przedsiębiorcy oceniają instrumenty stosowane przez władze lokalne?
6. Jakie są relacje pomiędzy pozarolniczą działalnością a czynnikami wpływającymi na jej rozwój w świetle analizy korelacji i regresji ?
7. Jakie są tendencje przyszłych przemian pozarolniczej działalności gospodarczej w układach lokalnych?

Przystępując do badania, postawiliśmy takie hipotezy badawcze:

- warunki prowadzenia pozarolniczej działalności gospodarczej oddziałują na dynamikę wzrostu podmiotów gospodarczych – korzystniejsze warunki stworzone przez samorząd gminy na rzecz pozarolniczej działalności gospodarczej wpływają pozytywnie na tempo jej wzrostu;
- stosowane instrumenty (pośrednie i bezpośrednie) ściśle wiążą się z kapitałem ludzkim zarządzającym gminą – korzystniejsze wskaźniki określające potencjał kadrowy w urzędzie gminy (tj. liczba pracowników, wykształcenie, wiek) zdecydowanie zwiększają wachlarz stosowanych instrumentów.

Cel poznawczy próbowano zrealizować poprzez przedstawienie przestrzennego zróżnicowania aktywności samorządu lokalnego na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej.

Próbie odpowiedzi na powyższe pytania zawarto w dwu częściach raportu. W pierwszej przedstawiono działalność samorządu na rzecz pozarolniczej działalności gospodarczej w świetle instrumentów prawno-finansowych. Analizę zależności opracowano na podstawie aktów prawnych i materiałów Banku Danych Regionalnych GUS, wykorzystując szereg metod statystycznych. Obiektem analiz są gminy wiejskie i miejsko-wiejskie w Polsce.

W drugiej części przedstawiono działalność samorządu lokalnego w zakresie rozwoju pozarolniczej działalności w świetle badań empirycznych. Omówiono tu wpływ bezpośrednich i pośrednich instrumentów na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Przedmiotem badań były 193 gminy z siedmiu województw (rys. 1), przede wszystkim takie, które odpowiedziały na ankietę wysłaną drogą pocztową. Spośród badanych gmin 67,9% stanowiły gminy wiejskie i 32,1% miejsko-wiejskie (tab. 1).

Rysunek 1. Rozmieszczenie badanych gmin

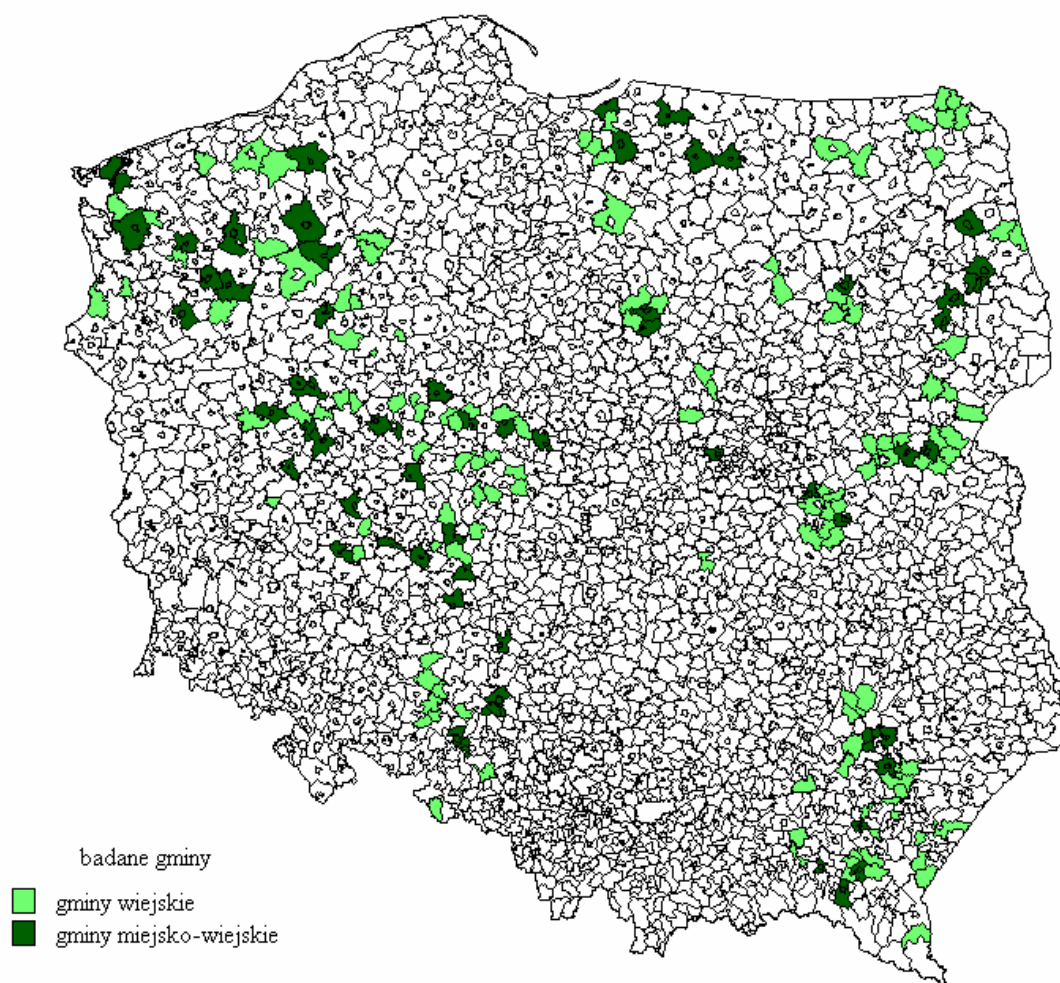


Tabela 1. Charakterystyka badanych gmin

Województwo	Liczba gmin			Procent odpowiedzi w liczbie wysłanych ankiet	Średnia liczba mieszkańców gmin	
	wiejskich	miejsko-wiejskich	ogółem		wiejskich	miejsko-wiejskich
Mazowieckie	28	7	35	48,6	5861	10831
Opolskie	9	5	14	20,6	8321	11981
Podkarpackie	26	7	33	31,4	8031	17928
Podlaskie	14	6	20	35,1	4136	12001
Warmińsko-mazurskie	7	5	12	32,4	6034	11357
Wielkopolskie	36	22	58	28,0	7739	13673
Zachodniopomorskie	11	10	21	20,4	5460	11487

Źródło: Obliczenia własne.

W drugiej części wykorzystano również ankietę skierowaną do przedsiębiorców działających na terenie badanych gmin. Badania te miały na celu dokonanie oceny działalności samorządu lokalnego na rzecz pozarolniczej działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Łącznie przebadano 190 przedsiębiorstw o różnych formach działalności. W niniejszym raporcie nie przedstawiono ekonomiczno-organizacyjnych podstaw funkcjonowania przedsiębiorstw na obszarach wiejskich – te zagadnienia będą przedmiotem następnego opracowania.

Przedstawiony materiał statystyczny z Banku Danych Lokalnych oraz własne badania empiryczne gmin i organizacji współpracującymi z gminami oraz przedsiębiorstw umożliwiły dokonanie oceny znaczenia samorządu lokalnego w rozwoju lokalnym.

Autorzy raportu składają podziękowania samorządom lokalnym, organizacjom lokalnym i przedsiębiorstwom za uzyskane materiały. Dzięki zaangażowaniu i współpracy z tymi placówkami mogliśmy analizować te zagadnienia.

I. Budżetowe instrumenty wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd gminny

1. Kompetencje samorządów gmin

Możliwości oddziaływania gmin na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej wynikają z dystrybucji uprawnień decyzyjnych dokonanej przez ustawodawcę. Podstawowe znaczenie ma w tym zakresie ustawa o samorządzie gminnym² oraz ustawa o finansach publicznych³, z których wynikają następujące kompetencje:

- utrzymanie urządzeń infrastruktury technicznej oraz inwestycje infrastrukturalne,
- tworzenie i przystępowanie do spółek i spółdzielni,
- tworzenie przedsiębiorstw, zakładów oraz innych gminnych jednostek organizacyjnych,
- udzielanie pożyczek i poręczeń,
- gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości, w tym także nieruchomości gruntowych (nabywanie, zbywanie, wdzierżawianie, wynajem)⁴,
- powierzanie osobom prawnym fizycznym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej⁵,
- udzielanie dotacji podmiotom gospodarczym wykonującym zadania publiczne,
- stosowanie ulg podatkowych,
- wyznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów rolnych i leśnych, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, w tym także służącą prowadzeniu działalności gospodarczej⁶.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej⁷ określa ponadto główne obszary, w których gmina może poprzez efektywne działania przyczynić się do prawidłowego i zgodnego z prawem rozwoju działalności gospodarczej. Samorząd lokalny jest bowiem upoważniony do:

- prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej,
- wydawania, odmowy wydania i cofania zezwoleń i koncesji (o ile przepisy odrębnych ustaw tak stanowią),

² Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późniejszymi zmianami.

³ Dz. U. z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z późniejszymi zmianami.

⁴ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. Nr 115, poz. 741, z późniejszymi zmianami.

⁵ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, Dz. U. 1997 Nr 9, poz. 43, z późniejszymi zmianami.

⁶ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. Nr 80, poz. 717.

⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1808.

- kontroli przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców oraz powiadamiania o ich łamaniu odpowiednich organów, a w uzasadnionych przypadkach wstrzymywania działalności przedsiębiorstwa.

Z przedstawionej sytuacji prawnej wynika, że działalność samorządów gminnych może wywierać istotny wpływ na powstawanie i funkcjonowanie przedsiębiorstw. Niemniej z jednej strony zależy to od skuteczności funkcjonowania lokalnej administracji, z drugiej natomiast od przyjętych kierunków lokalnej polityki rozwoju, warunkowanych w dużym stopniu sytuacją finansową gminy. Jednym z podstawowych zadań samorządów jest bowiem finansowanie rozwoju infrastruktury komunalnej, którą można uznać za jeden z głównych czynników decydujących o lokalizacji przedsiębiorstwa, a następnie czynnik zewnętrzny jego sukcesu. Inwestycje gminne są więc ważnym instrumentem wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Dodatkowo ich znaczenie wzrasta na obszarach wiejskich, które w dalszym ciągu dzieli dość duży dystans od obszarów zurbanizowanych pod względem rozwoju infrastruktury.

2. Dochody własne i wydatki inwestycyjne a rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej

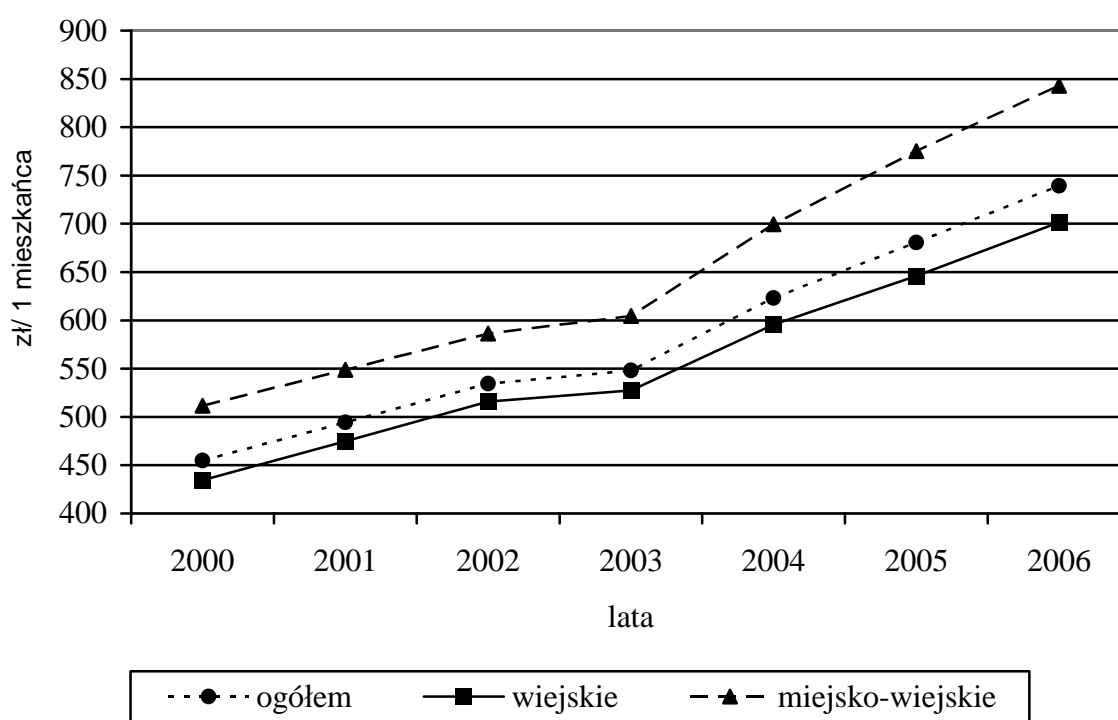
Ścisły związek pomiędzy sytuacją finansową gminy, jej działalnością inwestycyjną oraz rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej potwierdzają przeprowadzone badania. Świadczy o tym występowanie wyraźnej korelacji dodatniej pomiędzy poziomem dochodów własnych a wydatków inwestycyjnych gminy oraz pomiędzy tymi wydatkami a liczbą podmiotów gospodarczych w okresie 2000-2006. Współczynnik korelacji pomiędzy wyżej wymienionymi zmiennymi był bowiem istotny na poziomie $\alpha = 0,05$ we wszystkich latach przyjętego do badań okresu. W przypadku korelacji pomiędzy poziomem dochodów własnych a poziomem wydatków inwestycyjnych osiągnął on np. w 2006 r. wartość 0,77, co oznacza, że wywiera silny wpływ na działalność inwestycyjną. Nieco inaczej przedstawiała się zależność pomiędzy inwestycjami gminnymi a rozwojem działalności gospodarczej. Była ona również istotna, ale siła związku była znacznie słabsza. Wynika to z faktu, że stan gminnej infrastruktury technicznej, która była głównym przedmiotem dokonywanych inwestycji, jest tylko jednym z czynników lokalizacji przedsiębiorstwa; nie jest to jednak jedyny czynnik.

2.1. Dochody gmin

Warunkiem oddziaływania samorządu gminy na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej poprzez inwestycje infrastrukturalne jest sukcesywny wzrost dochodów, a zwłaszcza dochodów własnych, w których rozdysponowaniu gmina ma znaczną swobodę. Taką tendencję zaobserwowano w latach 2000-2006 (rys. 1), przy czym od 2004 r. nastąpił wzrost tempa wzrostu dochodów

własnych. Przyspieszenie to nastąpiło po krótkiej stagnacji w okresie 2003-2004. W całym badanym okresie dochody własne gmin miejsko-wiejskich były natomiast na wyższym poziomie niż gmin wiejskich. Od 2004 r. różnica ta zaczęła sukcesywnie narastać. Inwestycje gmin wiejskich wymagać więc będą w znacznie większym stopniu pozyskiwania przez nie środków ze źródeł pozabudżetowych, jeśli gminy będą prowadziły politykę zorientowaną na zmniejszenie dystansu jaki dzieli je od gmin miejsko-wiejskich pod względem stopnia rozwoju infrastruktury.

Rysunek 1. Dochody własne gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006

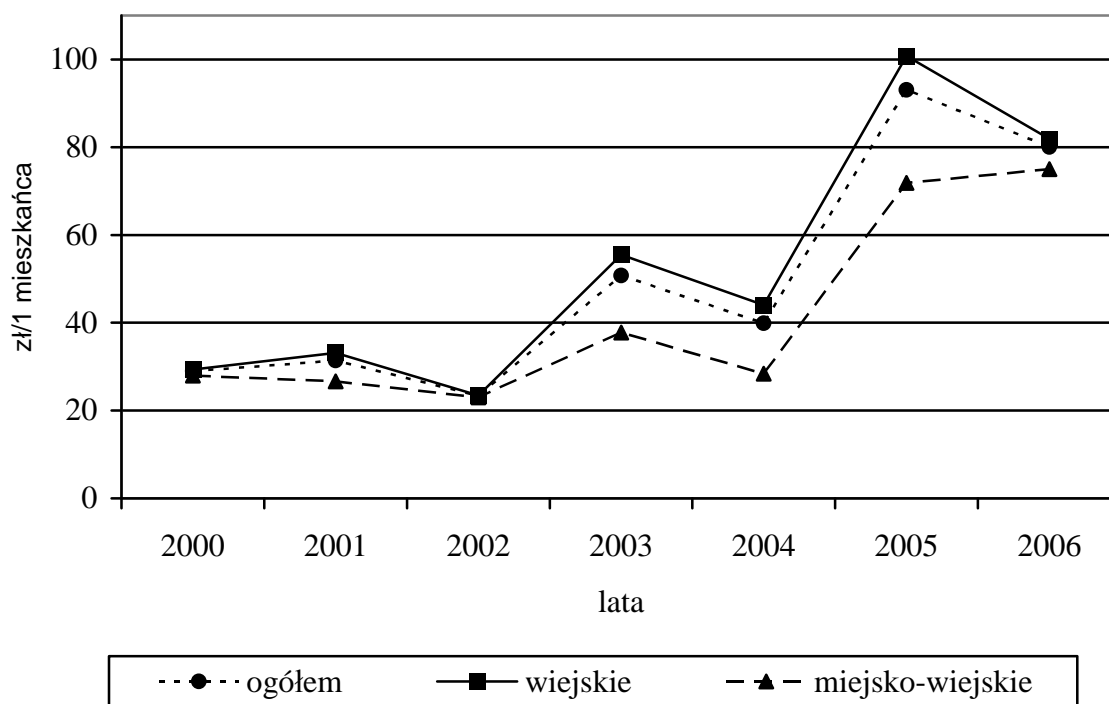


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z przeprowadzonych badań wynika, że wiele gmin wiejskich wykazuje znacznie większą aktywność niż gminy miejsko-wiejskie w pozyskiwaniu środków finansowych na inwestycje ze źródeł pozabudżetowych. W latach 2000-2006 gminy wiejskie osiągały bowiem relatywnie wyższe dochody pozabudżetowe (rys. 2). Wynikało to przede wszystkim z ograniczonych możliwości wykorzystania środków własnych na cele inwestycyjne. Należy również zauważyć, że poziom dochodów pozabudżetowych, zarówno gmin wiejskich, jak i miejsko-wiejskich, wyraźnie wzrósł w 2005 r., tj. po wstąpieniu Polski do UE. Wzrost ten nie został co prawda spowodowany wyłącznie napływem dodatkowych środków z budżetu UE, ale wynikał ze wzrostu poziomu współfinansowania

inwestycji przez mieszkańców. Niemniej pojawienie się tego źródła dochodów zwiększyło aktywność gmin w pozyskiwaniu dodatkowych środków krajowych, np. dotacji z budżetu państwa na cele inwestycyjne.

Rysunek 2. Dochody pozabudżetowe gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006.

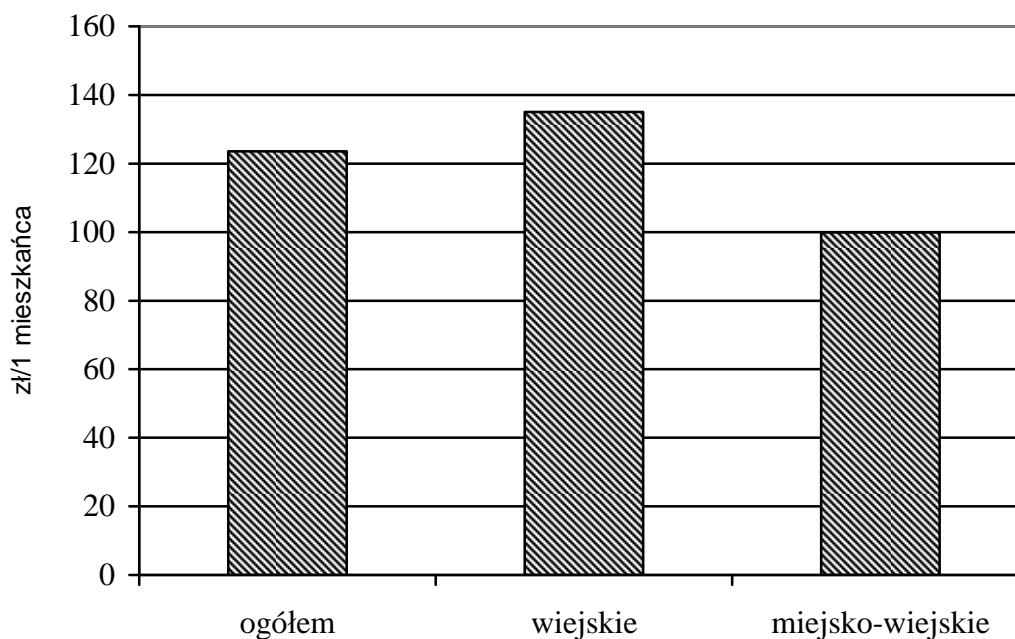


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W roku 2006 gminy miejsko-wiejskie i wiejskie uzyskały łączne dochody z budżetu UE w wysokości blisko 947 mln zł z przeznaczeniem na cele inwestycyjne. W ujęciu względnym, gminy, których inwestycje spełniały kryteria dofinansowania z funduszy unijnych uzyskały w 2006 r. z tego źródła dochody w wysokości ponad 120 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca (rys. 3). Z różnicy pomiędzy poziomem dochodów pozabudżetowych w całej populacji a poziomem dochodów z budżetu UE w grupie gmin uzyskujących je wynika jednak, że znaczna część gmin nie korzystała z takiej możliwości dofinansowania działalności inwestycyjnej. Widać również, że gminy wiejskie osiągnęły relatywnie wyższe wpływy z funduszy unijnych niż gminy miejsko-wiejskie. Świadczy to o dość dobrym przygotowaniu znacznej części administracji lokalnej tych gmin do planowania inwestycji, znajomości procedur związanych z pozyskiwaniem tych środków oraz umiejętności zarządzania procesem inwestycyjnym. Utrzymanie takich relacji w pozyskiwaniu środków unijnych może przeciwdziałać różnicowaniu się gmin pod względem wyposażenia w poszczególne elementy

infrastruktury, zwłaszcza technicznej, które w dużej mierze uwarunkowane było poziomem osiągniętych dochodów budżetowych.

Rysunek 3. Dochody uzyskane z budżetu UE na inwestycje w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich korzystających w 2006 roku z tego źródła finansowania

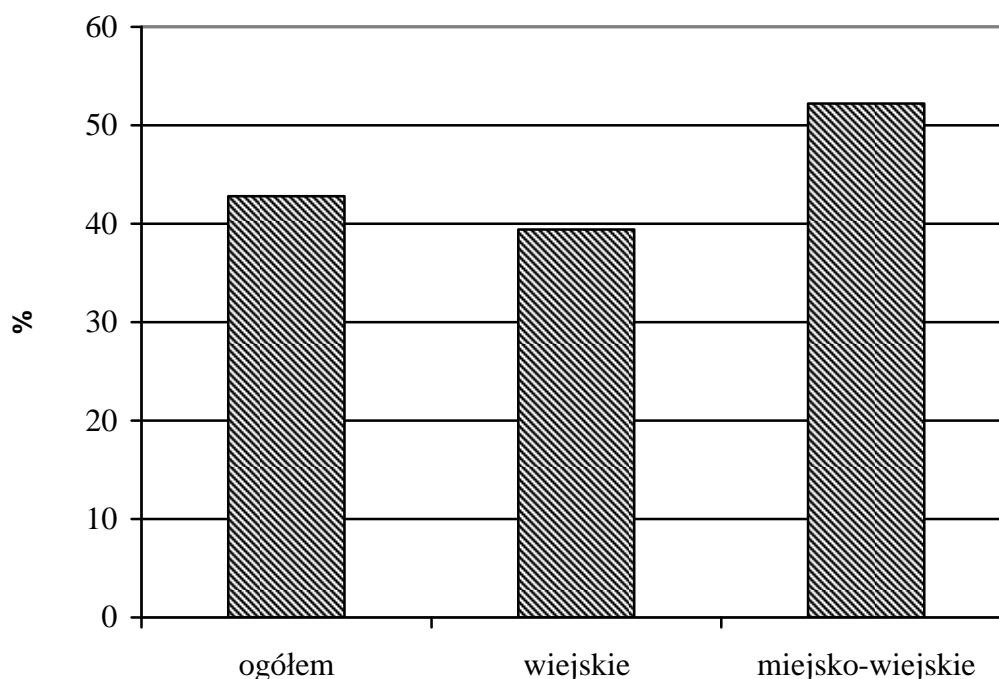


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak już wcześniej zauważono, nie wszystkie gminy uzyskały wsparcie z budżetu UE na inwestycje (rys. 4). W 2006 r. takich gmin w przyjętej do badań populacji było ponad 57%. Bardziej aktywne w ich pozyskiwaniu były gminy miejsko-wiejskie – 52% z nich uzyskało takie dochody, czyli o 13 pkt. procentowych więcej niż w przypadku gmin wiejskich. W dalszym ciągu ponad połowa gmin nie skorzystała jednak ze środków unijnych. Barię korzystania z tych funduszy nie był jednak niski poziom dochodów uniemożliwiający przeznaczenie na inwestycje środków własnych. W grupie gmin niefinansujących inwestycji ze środków unijnych dochody własne osiągnęły w 2006 r. poziom 751 zł na 1 mieszkańca, tj. o 29 zł wyższy niż w grupie korzystającej z tych środków. Świadczy to natomiast o aktywności władz lokalnych, które przy niższych dochodach własnych dokonywały inwestycji na poziomie 504 zł na 1 mieszkańca, tj. o 129 zł większych niż w gminach nie prowadzących działalności inwestycyjnej na bazie środków UE. Oznacza to, że w dalszym ciągu istnieje znaczna grupa gmin, która nie podejmuje działań na rzecz dofinansowania inwestycji z funduszy unijnych, a także grupa podejmująca działania nieskuteczne. Wydaje się, że przyczyną takiego postępowania jest przede wszystkim

brak odpowiednio wykwalifikowanych kadr administracji lokalnej. Utrzymanie się tego zjawiska w dłuższym okresie może doprowadzić do sytuacji, w której Polska nie będzie w stanie w pełni wykorzystać funduszy przeznaczonych na lata 2007-2013.

Rysunek 4. Odsetek gmin wiejskich i miejsko-wiejskich uzyskujących środki z budżetu UE na inwestycje w 2006 roku



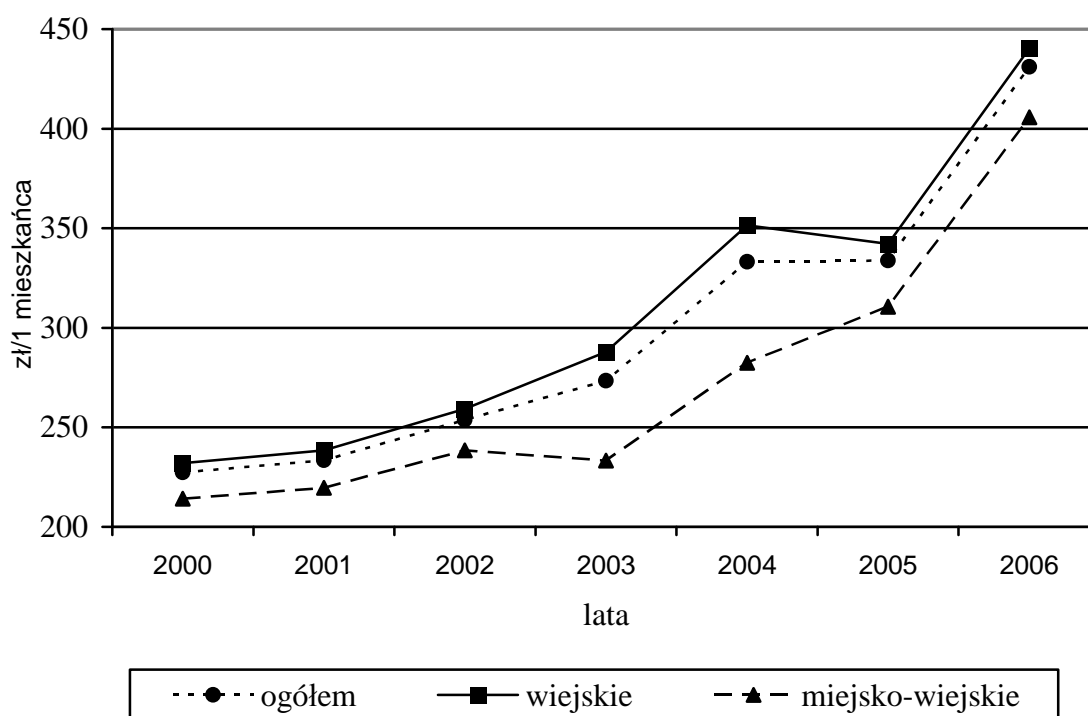
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.2. Wydatki inwestycyjne gmin

W latach 2000-2006 odnotowano blisko dwukrotny wzrost wydatków inwestycyjnych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich (rys. 5). Tempo ich wzrostu było więc wyższe niż własnych dochodów budżetowych w analogicznym okresie. We wszystkich latach gminy wiejskie utrzymywały wyższy poziom wydatków inwestycyjnych pomimo osiągania niższych dochodów własnych. Wynika z tego, że dostrzegały one braki w wyposażeniu infrastrukturalnym i prowadziły politykę ukierunkowaną na jego poprawę, a w konsekwencji zwiększenie konkurencyjności danej jednostki. Należy jednak zaznaczyć, że różnice pomiędzy poziomem wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca gmin wiejskich i miejsko-wiejskich pozostały w krańcowych latach badanego okresu na zbliżonym poziomie. Różny był natomiast przebieg tendencji wzrostowej w obu typach gmin. Gminy wiejskie do 2004 r. systematycznie zwiększały poziom wydatków inwestycyjnych. W 2005 r. wystąpiło w tych gminach załamanie tendencji wzrostowej, po którym ponownie znacznie zwiększyły one poziom

wydatków. Częściowo można to wytłumaczyć tym, że w 2005 r. część gmin wiejskich nie rozpoczynała nowych inwestycji z uwagi na fakt dostosowania planów do kryteriów kwalifikujących daną inwestycję do dofinansowania z budżetu UE. Niektóre inwestycje były również uwarunkowane otrzymaniem takiego dofinansowania. W gminach miejsko-wiejskich natomiast, zmiany poziomu wydatków inwestycyjnych w latach 2000-2003 były nieznaczne. Od 2004 r. rozpoczął się silny ich wzrost, który w 2006 r. doprowadził do istotnego zniwelowania znacznej różnicy poziomu tych wydatków jaka powstała pomiędzy gminami miejsko-wiejskimi i wiejskimi w latach 2003-2004.

Rysunek 5. Wydatki inwestycyjne gmin wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006



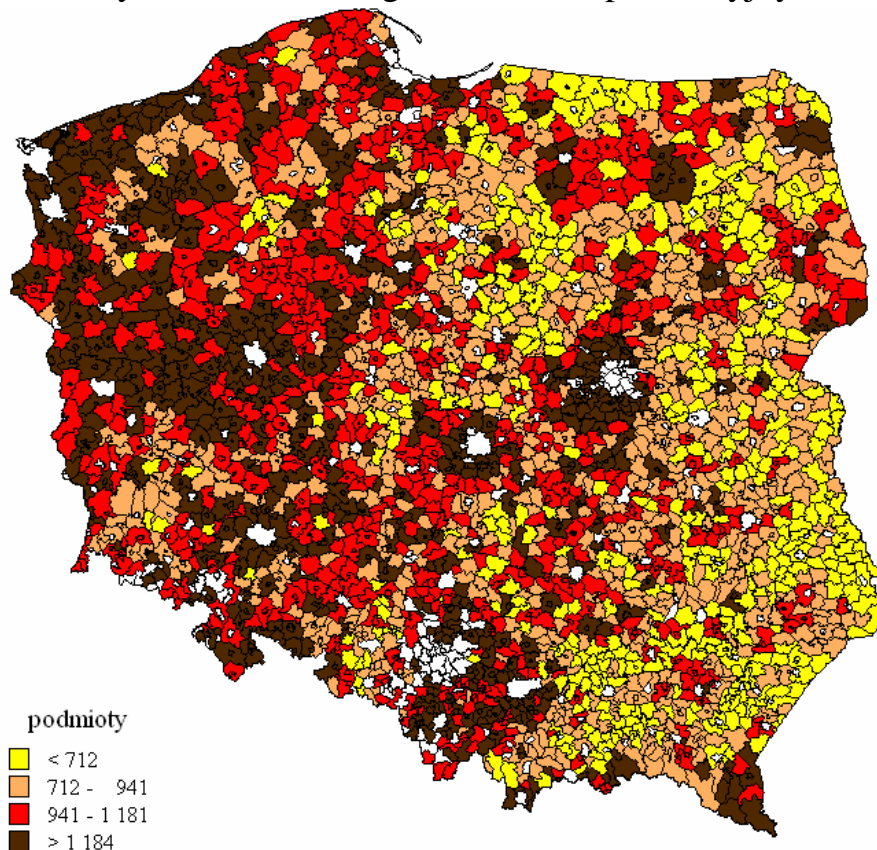
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.3. Podmioty gospodarcze

Stopień rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej (rys. 6), podobnie jak poziom dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych gmin, jest dość znacznie zróżnicowany regionalnie – znacznie większa koncentracja podmiotów gospodarczych występuje bowiem w województwach zachodnich. Zniwelowanie tej różnicy – a przynajmniej utrzymanie jej na dotychczasowym poziomie – wyłącznie za pomocą instrumentów pozostających w gestii samorządów gminnych, w tym działalności inwestycyjnej, jest praktycznie niemożliwe przede wszystkim z uwagi na znacznie niższy poziom dochodów budżetowych na ob-

szarach o zdecydowanie większych potrzebach inwestycyjnych. W polityce rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich nie należy jednak dążyć do niwelowania tych różnic za wszelką cenę. Przeprowadzone badania potwierdzają bowiem, że podmioty gospodarcze wykazują tendencję do koncentracji na obszarach o większym stopniu zurbanizowania. Niemniej likwidacja barier zewnętrznych tego rozwoju, wynikających np. z obowiązującego prawa, przyczyni się do wzrostu znaczenia lokalnej polityki rozwoju. Wspieranie rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd lokalny będzie w takich warunkach dokonywane na podstawie rachunku kosztów i korzyści, a nie z uwagi na konieczność niwelowania negatywnych skutków barier zewnętrznych.

Rysunek 6. Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON na 10 tys. mieszkańców gmin w wieku produkcyjnym w 2006 roku

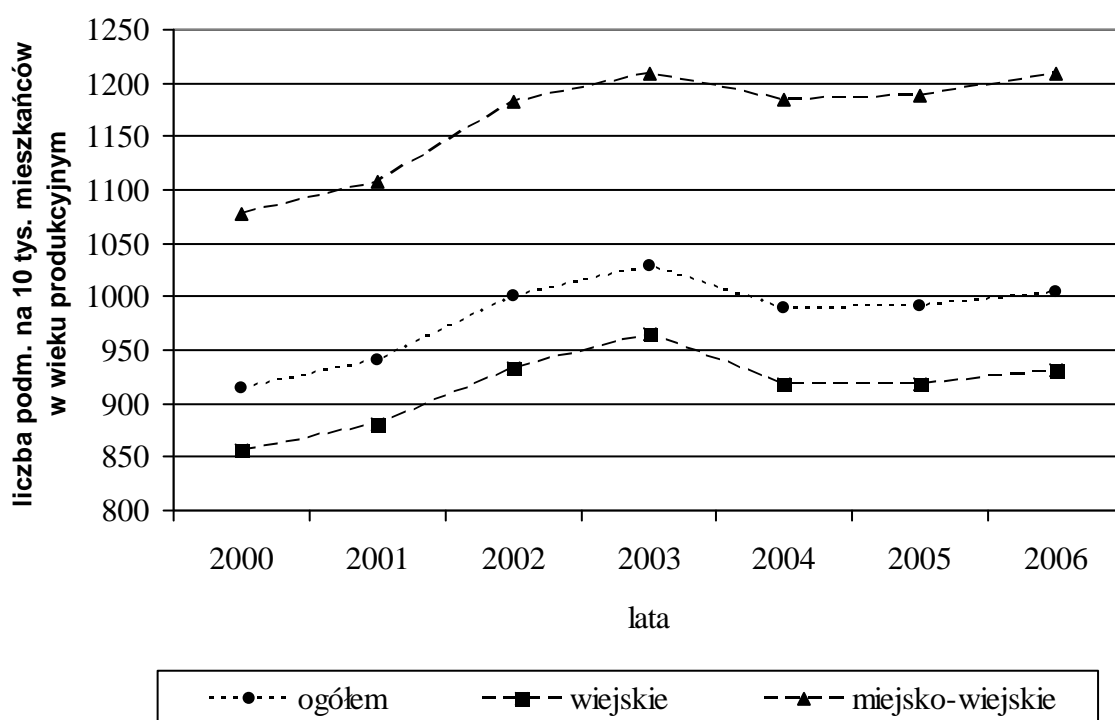


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Osiągniętego w 2006 r. stopnia rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej nie można uznać za zadowalający. W 2006 r. działalność gospodarczą na obszarach wiejskich prowadziło co prawda znacznie więcej podmiotów gospodarczych niż w 2000 r. (rys. 7), ale tylko w gminach miejsko-wiejskich liczba ta osiągnęła poziom z 2003 r., bowiem w 2004 r. wystąpił spadek liczby

podmiotów w gminach zarówno miejsko-wiejskich, jak i wiejskich. Niemniej obserwowane w okresie 2004-2006 tempo rozwoju działalności gospodarczej jest niższe niż w latach 2000-2003. Wynika z tego, że występujące w badanym okresie nasilenie działalności inwestycyjnej gmin nie przynosi adekwatnych rezultatów w postaci powstawania nowych podmiotów gospodarczych. Prowadzi to do konieczności zrewidowania obowiązującego prawa w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. W innym przypadku inwestycje gminne będą miały coraz mniejszy wpływ na jej rozwój.

Rysunek 7. Podmioty gospodarcze zarejestrowane w systemie REGON w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006

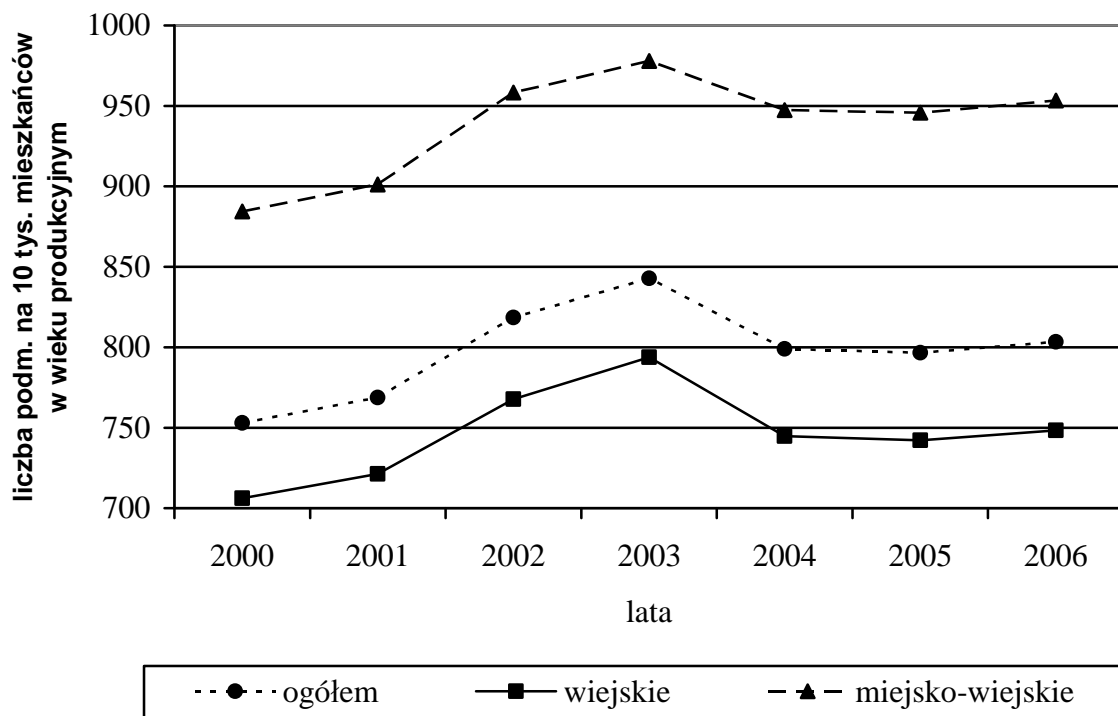


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podobnie jak w przypadku wszystkich podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON przedstawiała się tendencja rozwoju działalności gospodarczej osób fizycznych (rys. 8). Należy jednak zaznaczyć, że po załamaniu tendencji w 2004 r. liczba tego rodzaju podmiotów nie osiągnęła jeszcze poziomu z 2003 r. ani w gminach wiejskich ani w miejsko-wiejskich. Innymi słowy, zainteresowanie osób podejmowaniem własnej działalności gospodarczej w ostatnich latach wzrasta bardzo wolno. Jeżeli powiązać to zjawisko z faktem obowiązywania od 2004 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej to można stwierdzić, że wpływ proponowanych przez nią rozwiązań na podejmowanie własnej działalności gospodarczej jest znikomy, a wręcz negatywny. Obserwowane w ostatnich latach ożywienie gospodarcze powinno się

również przyczynić do wzrostu samozatrudnienia. W rzeczywistości taki efekt nie jest zauważalny. W konsekwencji znaczna liczba aktywnych zawodowo osób nie wykorzystuje najlepszego momentu do podjęcia działalności na własny rachunek i nie w pełni korzysta z efektów tego ożywienia. Należy również zaznaczyć, że osoby fizyczne wyraźnie preferowały gminy o wyższym stopniu zurbanizowania przy lokalizacji własnej działalności gospodarczej.

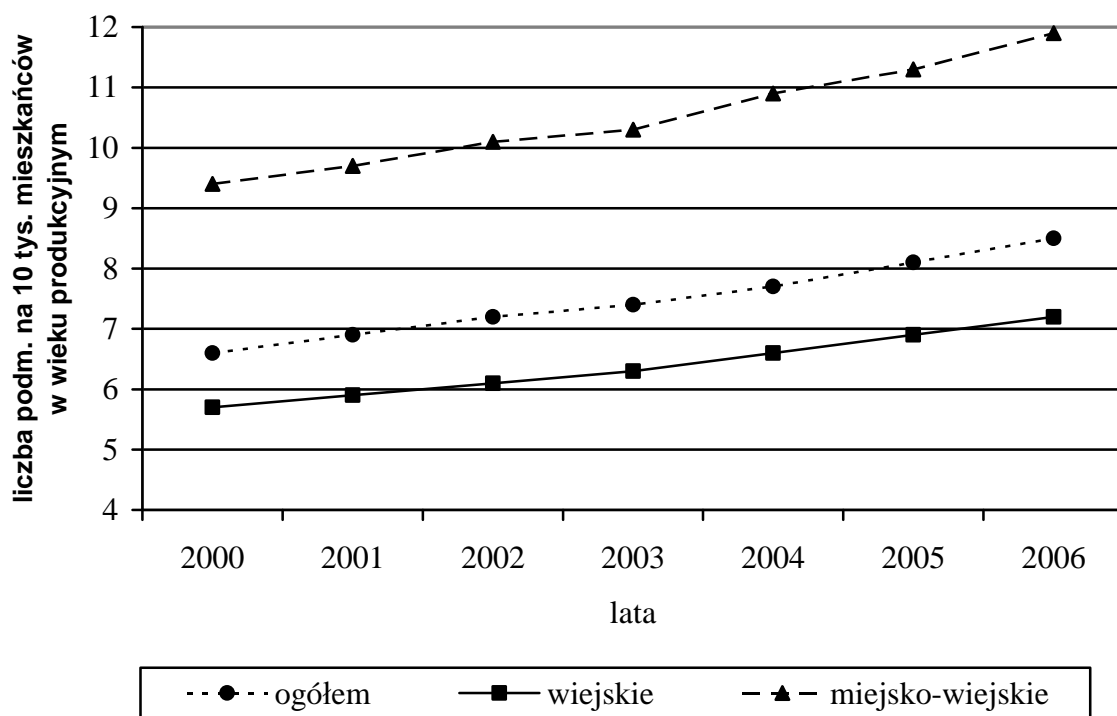
Rysunek 8. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na uwagę zasługuje również rozwój działalności gospodarczej podejmowanej przez osoby prawne z udziałem kapitału zagranicznego (rys. 9). Przyrost liczby podmiotów tej kategorii w poszczególnych latach przyjętego do badań okresu był bowiem na zbliżonym poziomie. Nie wystąpiło również żadne załamanie tendencji wzrostowej, tak jak w przypadku podmiotów osób fizycznych. Z badań wynika jednak, że wspomniana ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie przyspieszyła rozwoju tej formy działalności gospodarczej, a jej negatywne skutki mogło zniwelować ożywienie gospodarcze.

Rysunek 9. Prywatne osoby prawne z udziałem kapitału zagranicznego prowadzące działalność gospodarczą w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich w latach 2000-2006

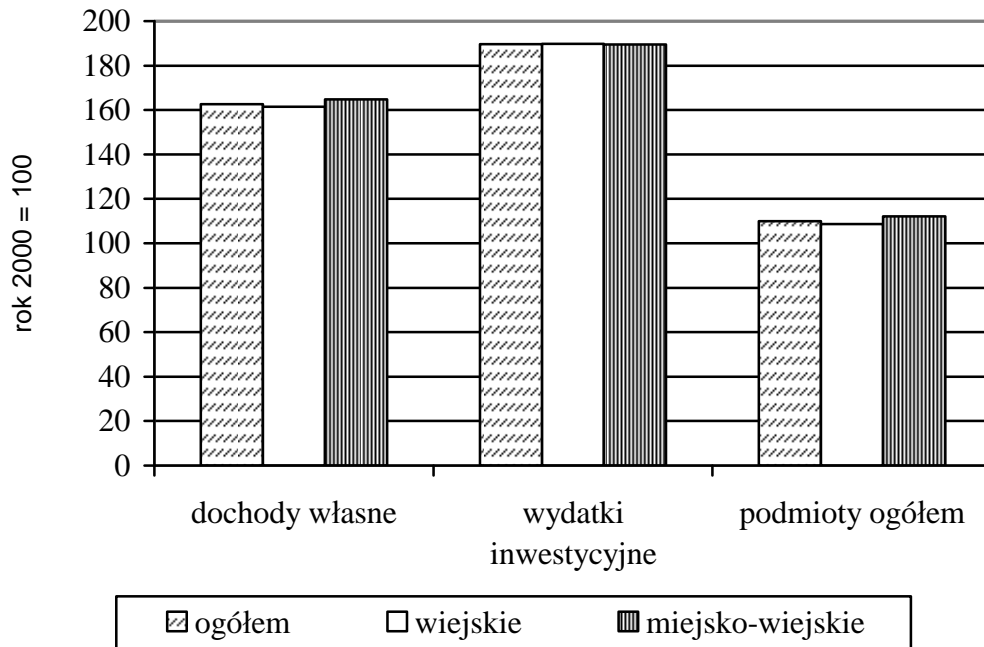


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

2.4. Wpływ sytuacji finansowej i inwestycji gminnych na rozwój działalności gospodarczej

Podsumowując zachodzące w latach 2000-2006 zmiany dochodów własnych gmin miejsko-wiejskich i wiejskich należy zauważyć, że osiągnęły one poziom 739 zł w przeliczeniu na 1 mieszkańca i były o ponad 60% wyższe niż w roku 2000 (rys. 10). W analogicznym okresie wydatki inwestycyjne wzrosły o blisko 90% (rys. 10) i w 2006 r. wynosiły 431 zł na 1 mieszkańca. Był to przede wszystkim efekt wyraźnego zwiększenia tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych w 2004 r., ściśle związany ze wstąpieniem Polski do Unii Europejskiej. Wzrost liczby podmiotów gospodarczych był natomiast znacznie słabszy niż w przypadku dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych gmin. W roku 2006 w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich działalność gospodarczą prowadziło 1005 podmiotów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym, tj. niespełna 10% więcej niż w roku 2000 (rys. 10). Trzeba podkreślić, że w 2003 r. nastąpiło załamanie tendencji wzrostowej, a liczba podmiotów do końca 2006 r. nie osiągnęła poziomu z roku 2003.

Rysunek 10. Zmiany poziomu dochodów własnych i wydatków inwestycyjnych gmin w przeliczeniu na 1 mieszkańca oraz liczby podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w systemie REGON w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w latach 2000-2006

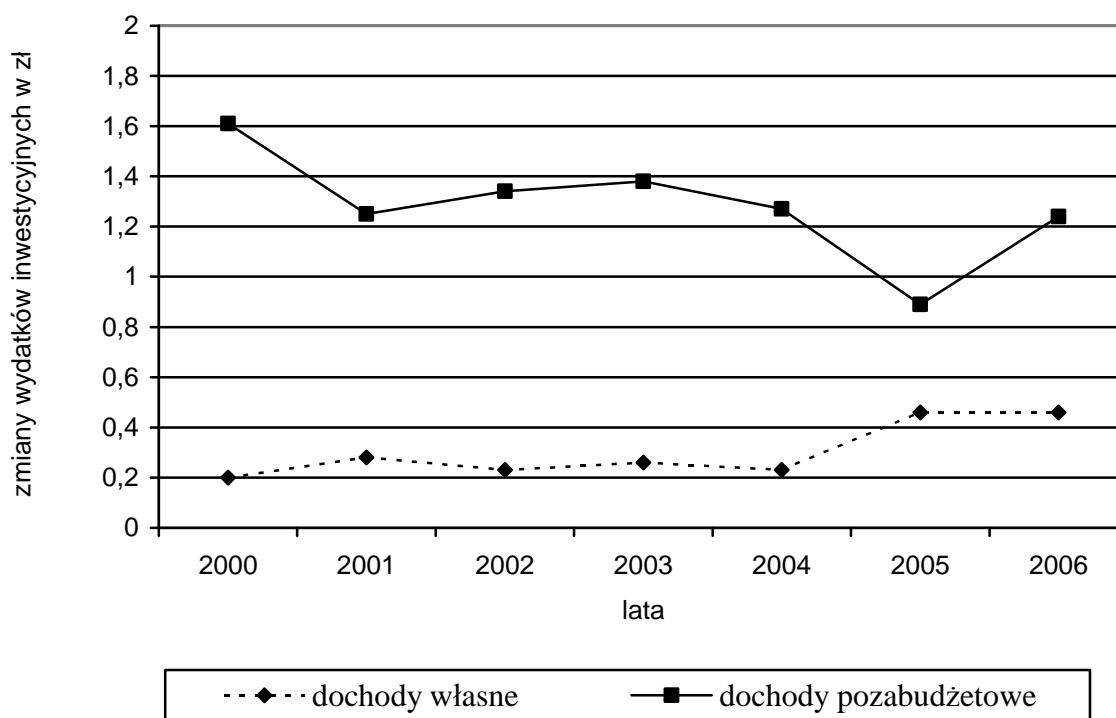


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Ścisły związek pomiędzy dochodami gmin a ich wydatkami inwestycyjnymi potwierdza analiza regresji. Wynika z niej, że w skali wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich wzrost dochodów własnych o 1 zł prowadził w latach 2000-2004 do zwiększenia wydatków inwestycyjnych w granicach od 20 do 30 gr, natomiast od 2005 r. aż o blisko 50 gr (rys. 11). Zwiększenie wydatkowania dochodów własnych na cele inwestycyjne od 2005 r. spowodowane było możliwością wykorzystania w tym kierunku również środków z budżetu UE. Środki te w gminach są klasyfikowane do kategorii dochodów pozabudżetowych, która to grupa wywiera jeszcze większy wpływ na działania inwestycyjne samorządów. Z badań wynika, że do 2004 r. 1 zł dochodów pozabudżetowych generował wzrost wydatków inwestycyjnych od 1,2 do ponad 1,6 zł (rys. 11). Można na tej podstawie stwierdzić, że środki ze źródeł pozabudżetowych aktywizują proces inwestycyjny w gminie, co przejawia się angażowaniem przez samorząd środków własnych oraz pozyskiwaniem dodatkowych środków na cele inwestycyjne z budżetu państwa. Pewnym odstępstwem od powyższych zależności był rok 2005, w którym 1 zł dochodów pozabudżetowych generował jedynie 96 gr wydatków inwestycyjnych. Można to jednak tłumaczyć tym, że tuż po wstąpieniu do UE gminy nie były w pełni przygotowane do wydatkowania środków z nowego źródła. Z sytuacji w 2006 r. można

jednak wnioskować, że było to zjawisko chwilowe i w dłuższej perspektywie środki pozabudżetowe będą generować wydatki inwestycyjne przynajmniej na poziomie sprzed 2005 r.

Rysunek 11. Wpływ wzrostu własnych dochodów budżetowych oraz dochodów pozabudżetowych o 1 zł na wzrost wydatków inwestycyjnych w całej populacji gmin wiejskich w latach 2000-2006



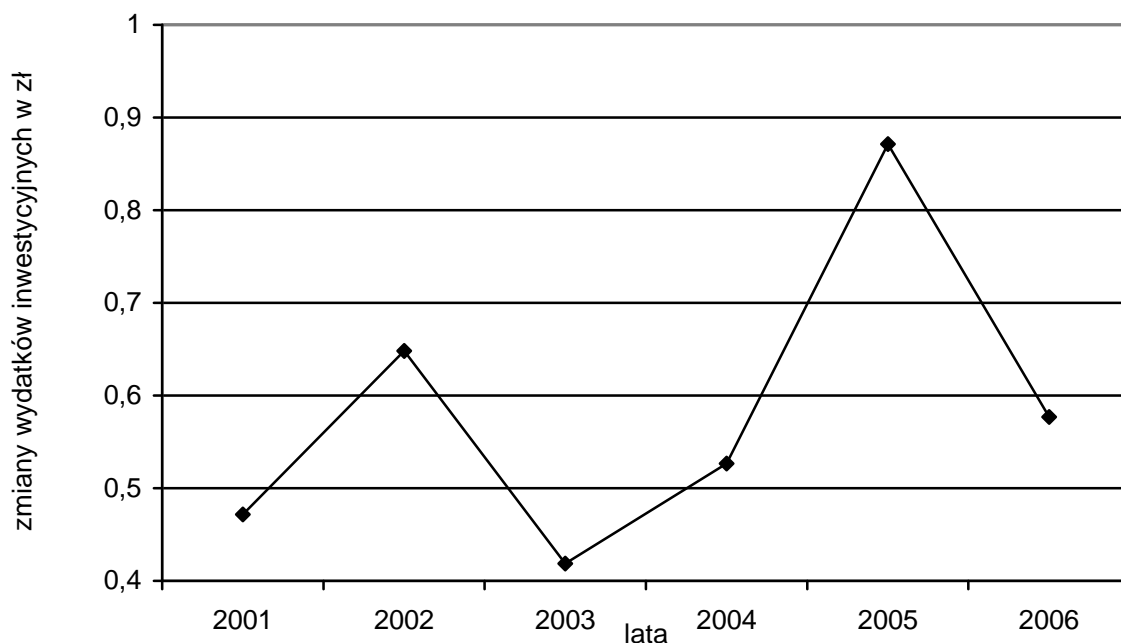
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istotny wpływ na inwestycje gminne miało również saldo budżetu gminy. Istniała bowiem wyraźna korelacja dodatnia pomiędzy nadwyżką budżetową roku poprzedniego a poziomem wydatków inwestycyjnych roku bazowego. Oznacza to generowanie wzrostu wydatków inwestycyjnych przez wzrost nadwyżki. Z przeprowadzonej analizy regresji wynika, że zwiększenie przez gminę poziomu nadwyżki bezpośrednio o 1 zł prowadziło w badanym okresie do wzrostu wydatków inwestycyjnych w granicach od nieco ponad 40 gr do blisko 90 gr (rys. 12). W największym stopniu na cele inwestycyjne wykorzystana została nadwyżka budżetowa gmin z roku 2004. Wynikało to głównie z pojawienia się w 2005 r. dość znacznych środków pozabudżetowych. Zarówno zaangażowanie środków pozabudżetowych, jak i nadwyżki budżetowej, spowodowało w skali wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zaledwie utrzymanie wydatków inwestycyjnych w 2005 r. na poziomie z roku 2004. Ważne jest jednak występowanie dodatniej zależności pomiędzy tą kategorią wydatków

a nadwyżką budżetową, świadczy bowiem o racjonalnej i dość ostrożnej polityce budżetowej gmin.

W praktyce niektóre gminy zmuszone są do finansowania inwestycji kredytem bankowym i tworzenia poprzez to deficytu budżetowego na granicy dopuszczalnej przez ustawę o finansach publicznych. Ma to miejsce przede wszystkim w sytuacji, gdy gmina przygotowała kosztorys inwestycji i uzyskała dofinansowanie z budżetu UE tuż przed wysokim wzrostem cen materiałów i usług budowlanych jaki wystąpił w ostatnich latach. Doprowadziło to do wzrostu kosztów inwestycji przy jednoczesnym braku możliwości renegotjacji kontraktów na dofinansowanie z budżetu UE, co praktycznie uniemożliwia wielu gminom ukończenie inwestycji bez zaciągnięcia dodatkowych kredytów. Do tworzenia znacznego deficytu w związku z prowadzonymi inwestycjami przyczynił się dodatkowo malejący kurs euro, który spowodował zmniejszenie realnej wartości dofinansowania z budżetu UE. Finansowanie inwestycji z deficytu budżetowego jest więc często efektem warunków zewnętrznych, a nie wynikiem lokalnej polityki rozwoju.

Rysunek 12. Wzrost wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich w latach 2001-2006 wywołany wzrostem nadwyżki budżetowej o 1 zł w roku poprzedzającym dokonanie inwestycji

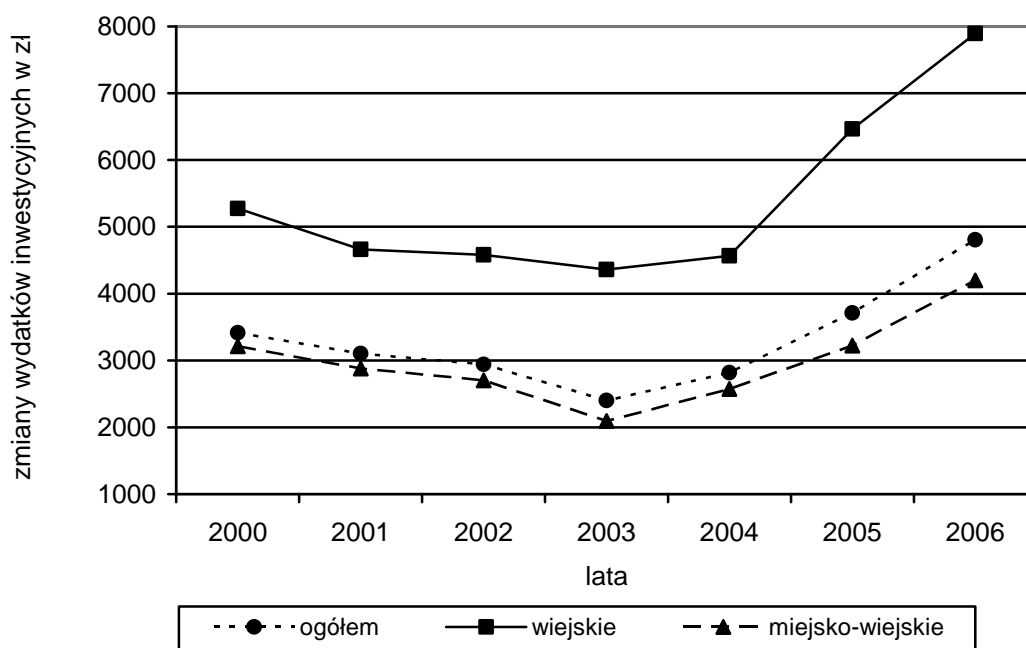


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Jak już wcześniej zaznaczono, wzrost inwestycji gminnych ma istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej. Można więc powiedzieć, że powstaniu każdego dodatkowego podmiotu gospodarczego w gminie towarzy-

szy wzrost gminnych wydatków inwestycyjnych. W przypadku podmiotów osób fizycznych wzrost tych wydatków (rys. 13) – określony za pomocą analizy regresji prostej – kształtował się w badanym okresie w granicach od 2400 do 4800 zł. Należy zaznaczyć, że do 2003 r. ponoszone przez gminę tego rodzaju koszty związane z rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej sukcesywnie malały, a od 2004 r. występuje systematyczny ich wzrost. Wynika to z jednej strony z nasilenia działalności inwestycyjnej gmin, z drugiej – ze spadku liczby podmiotów w 2004 r. i utrzymywania się jej na tym poziomie do chwili obecnej. Sytuację mogłyby poprawić zmiany legislacji, ułatwiające podejmowanie działalności gospodarczej oraz upraszczające jej prowadzenie. W przeciwnym razie gminne koszty rozwoju gospodarczego będą coraz wyższe, zwłaszcza na obszarach gmin wiejskich, gdzie już obecnie na powstanie dodatkowego podmiotu osoby fizycznej trzeba wyłożyć ponad dwukrotnie więcej niż w gminach miejsko-wiejskich.

Rysunek 13. Wzrost wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich w latach 2000-2006 związany z powstaniem dodatkowego podmiotu osoby fizycznej na terenie gminy

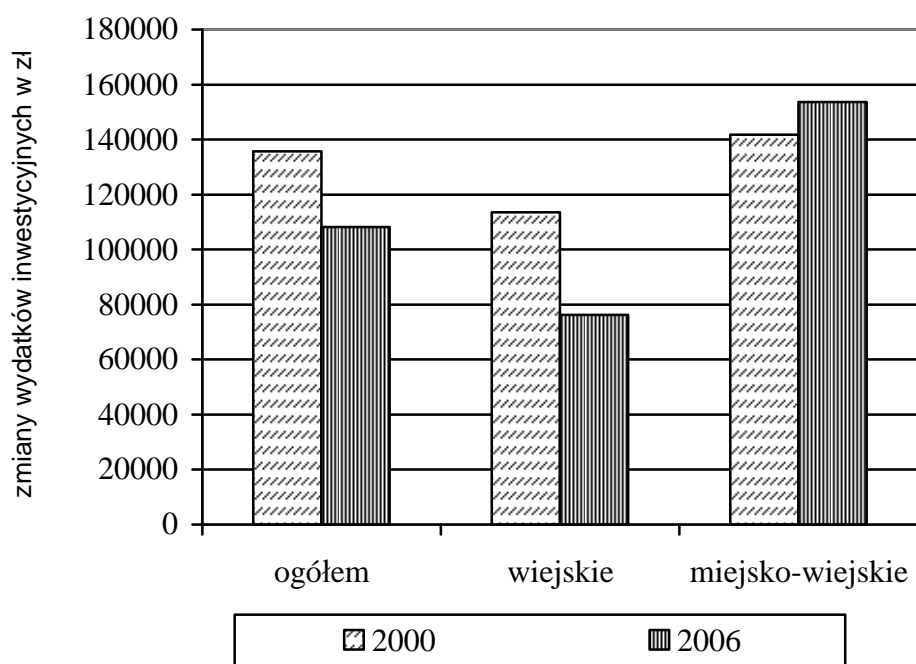


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Znacznie większych nakładów inwestycyjnych na rozwój infrastruktury wymaga zachęcenie kapitału zagranicznego do lokalizacji działalności na terenie gminy (rys. 14). Z przeprowadzonej analizy wynika, że gminy miejsko-wiejskie i wiejskie musiały ponieść wydatki inwestycyjne średnio w wysokości 108 tys. zł na 1 dodatkowy podmiot z udziałem kapitału zagranicznego. Sukcesywny rozwój

infrastruktury spowodował jednak w skali całego kraju zmniejszenie tego rodzaju wydatków o około 20% w porównaniu do roku 2000. Stało się tak przede wszystkim z uwagi na zmiany wyposażenia w poszczególne elementy infrastruktury w gminach wiejskich. Gminy miejsko-wiejskie były w 2006 r. zmuszone do ponoszenia wydatków inwestycyjnych związanych z powstaniem dodatkowej spółki z udziałem kapitału zagranicznego o około 8% wyższych niż w roku 2000. Należy jednak zaznaczyć, że powyższe różnice pomiędzy omawianymi typami gmin wynikały w dużym stopniu z rodzaju podejmowanej działalności, jak również jej skali. Jest to np. uwarunkowane zasobami siły roboczej o określonych kwalifikacjach.

Rysunek 14. Wzrost wydatków inwestycyjnych gmin wiejskich w roku 2000 i 2006 związany z powstaniem dodatkowego podmiotu prywatnej osoby prawnej z udziałem kapitału zagranicznego na terenie gminy

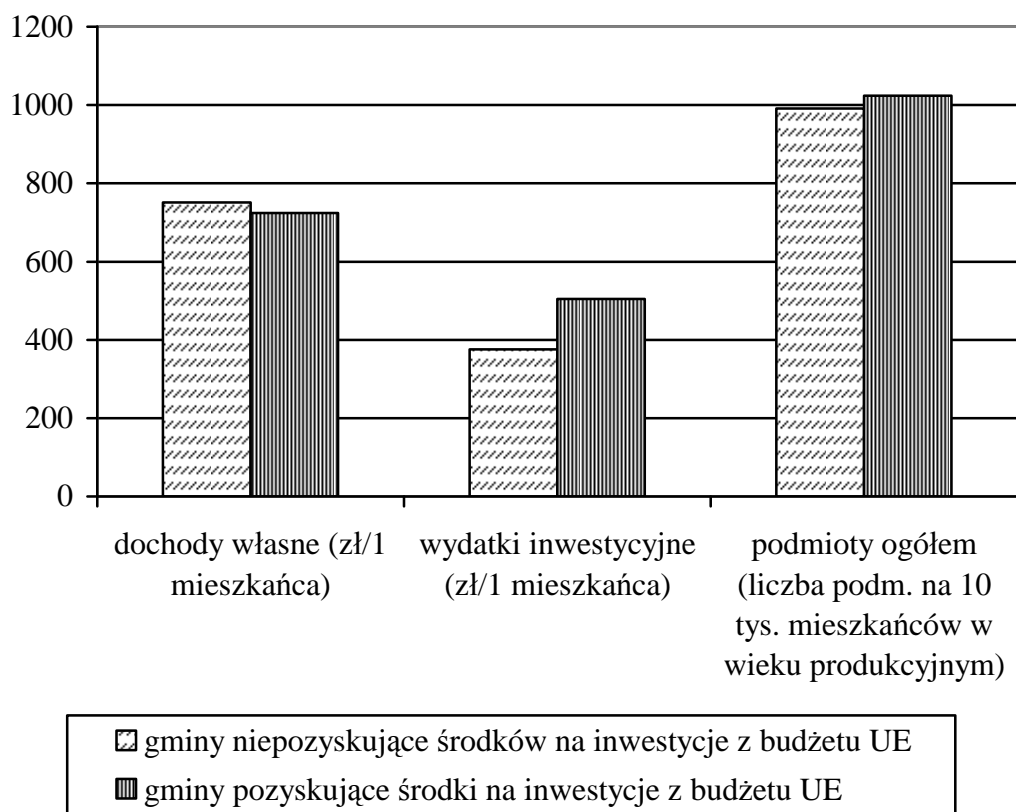


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Omawiając zależności pomiędzy dochodami i wydatkami inwestycyjnymi gmin a rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej należy jeszcze raz podkreślić znaczenie funduszy unijnych. Z badań wynika bowiem, że wspomniana wcześniej grupa gmin finansujących swoje inwestycje ze środków budżetu UE osiągnęła w 2006 r. poziom wydatków inwestycyjnych wyższy o 34%, pomimo niższych dochodów własnych (o około 4%) (rys. 15) niż w gminach finansujących inwestycje wyłącznie ze środków własnych. Efektem była natomiast wyższa o około 3% liczba podmiotów gospodarczych. Wynika z tego, że z jednej strony wiele gmin docenia znaczenie poprawy infrastruktury, z drugiej

z kolei przedsiębiorcy preferują jednostki terytorialne, których władze aktywnie włączają się w rozwój gospodarczy poprzez wykorzystanie tego instrumentu.

Rysunek 15. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w gminach miejsko-wiejskich i wiejskich finansujących inwestycje wyłącznie ze środków krajowych oraz gminach pozyskujących środki na inwestycje z budżetu UE w 2006 roku



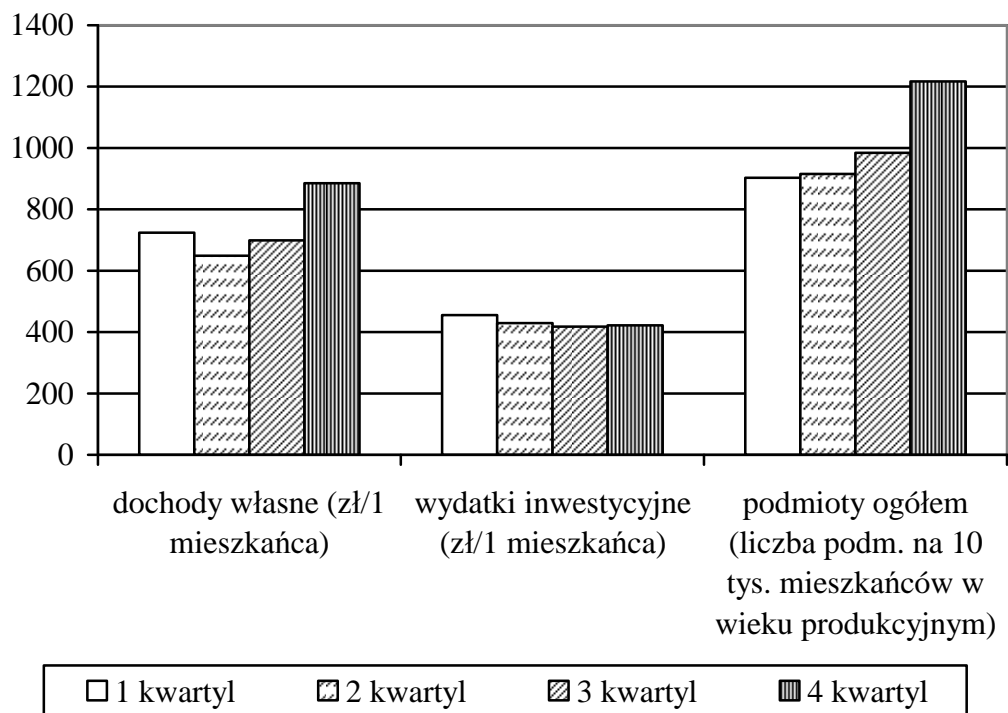
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

3. Demograficzne uwarunkowania sytuacji budżetowej i rozwoju działalności gospodarczej

Omawiane wcześniej relacje pomiędzy dochodami gmin, ich wydatkami inwestycyjnymi oraz liczbą podmiotów gospodarczych były statystycznie istotne. Nie oznacza to jednak, że poziom uzyskiwanych dochodów w 100% objaśnia poziom wydatków inwestycyjnych, ani że poziom tych wydatków jest jedynym czynnikiem decydującym o lokalizacji działalności gospodarczej. Takich czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych jest wiele, a jednym z nich jest sytuacja demograficzna. Relatywnie najwyższe dochody własne uzyskiwane były bowiem przez gminy o największej liczbie ludności (rys. 16). Niemniej gminy te miały również lepiej rozwiniętą infrastrukturę i z tego względu wysokie dochody własne nie generowały proporcjonalnie wysokich

nakładów inwestycyjnych. Gminy duże, pomimo niższych wydatków na inwestycje, preferowane były przez przedsiębiorców jako miejsce prowadzenia działalności. Czynnikiem wpływającym na taki wybór mogły być, w związku z tym, zarówno potencjalne zasoby siły roboczej, jak i popyt lokalny.

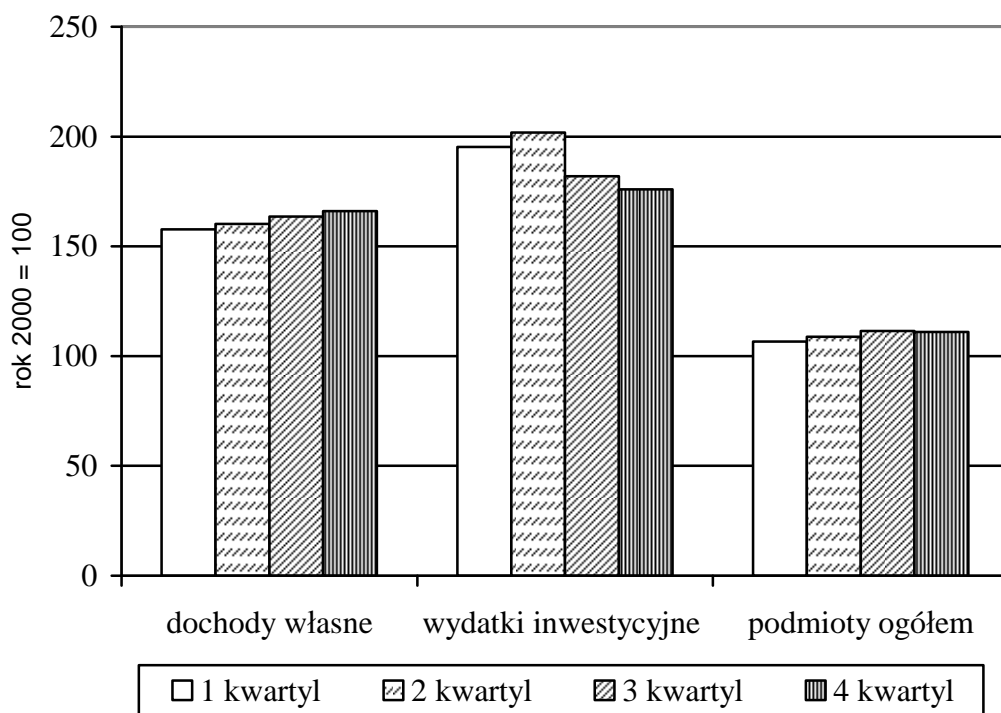
Rysunek 16. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej wielkości zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Gminy o największej liczbie ludności nie tylko osiągnęły relatywnie najwyższy poziom dochodów w 2006 r., ale również najwyższy ich wzrost w latach 2000-2006 (rys. 17). Z kolei w gminach mniejszych zaobserwowano znacznie szybszy wzrost wydatków inwestycyjnych, co wynikało z konieczności poprawy infrastruktury. Nieznacznie większe tempo wzrostu liczby podmiotów w gminach o większym zaludnieniu potwierdza natomiast preferencje przedsiębiorców. Należy jednak zaznaczyć, że różnice tempa rozwoju działalności gospodarczej między grupami gmin o różnej wielkości zaludnienia były tak niewielkie, że np. uproszczenie procedur rejestracji działalności mogłoby je zniwelować, zwłaszcza w sytuacji zwiększenia przez gminę działalności inwestycyjnej.

Rysunek 17. Zmiany dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w latach 2000-2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej wielkości zaludnienia

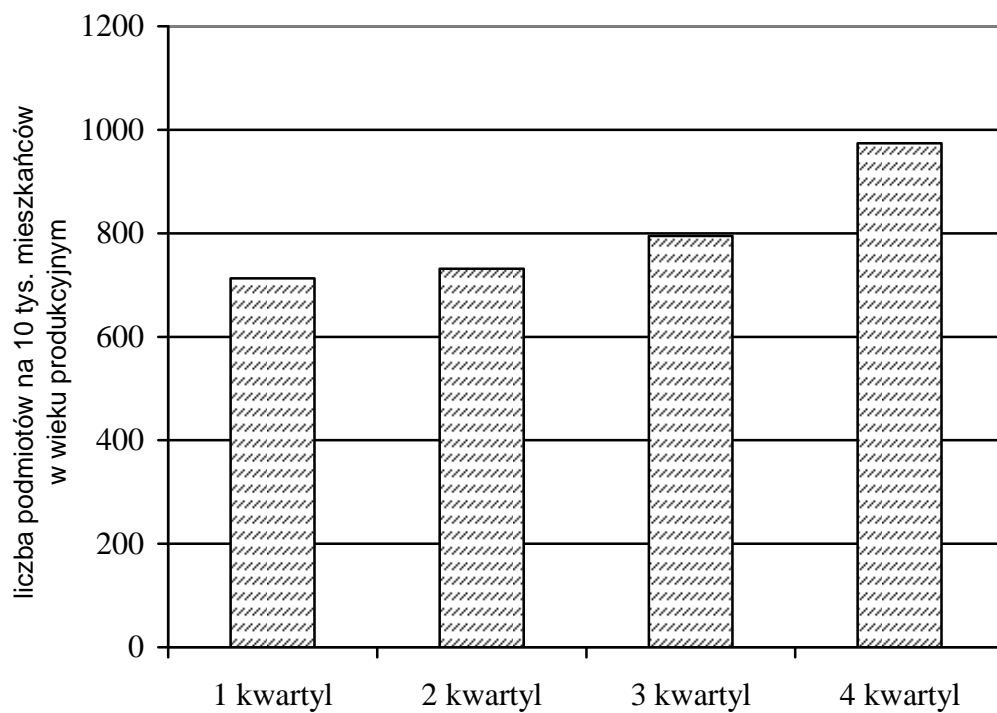


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Istnieją jednak pewne niewielkie różnice pomiędzy rozwojem podmiotów zorganizowanych w postaci różnych form organizacyjno-prawnych. W przypadku osób fizycznych odnotowano w badanym okresie, że w miarę wzrostu liczby ludności zwiększał się również relatywny przyrost liczby podmiotów. Tendencja ta doprowadziła do sytuacji, w której liczba podmiotów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym była o około 37% wyższa w grupie 25% gmin o największym zaludnieniu niż w grupie 25% gmin o najmniejszej liczbie ludności (rys. 18). Utrzymanie się tej tendencji w dłuższym okresie prowadzi do polaryzacji gmin pod względem rozwoju działalności gospodarczej osób fizycznych. Samozatrudnienia w nierolniczych sektorach gospodarki nie można więc uznać za alternatywę dla ludności pracującej w rolnictwie na obszarach małych, typowo wiejskich gmin.

Względny przyrost liczby spółek z udziałem kapitału zagranicznego był natomiast najszybszy w gminach najmniejszych i największych. W gminach najmniejszych występowało jednak najmniej tego rodzaju podmiotów, osiągnięcie większego tempa wzrostu nie do końca można uznać za duży sukces tych gmin.

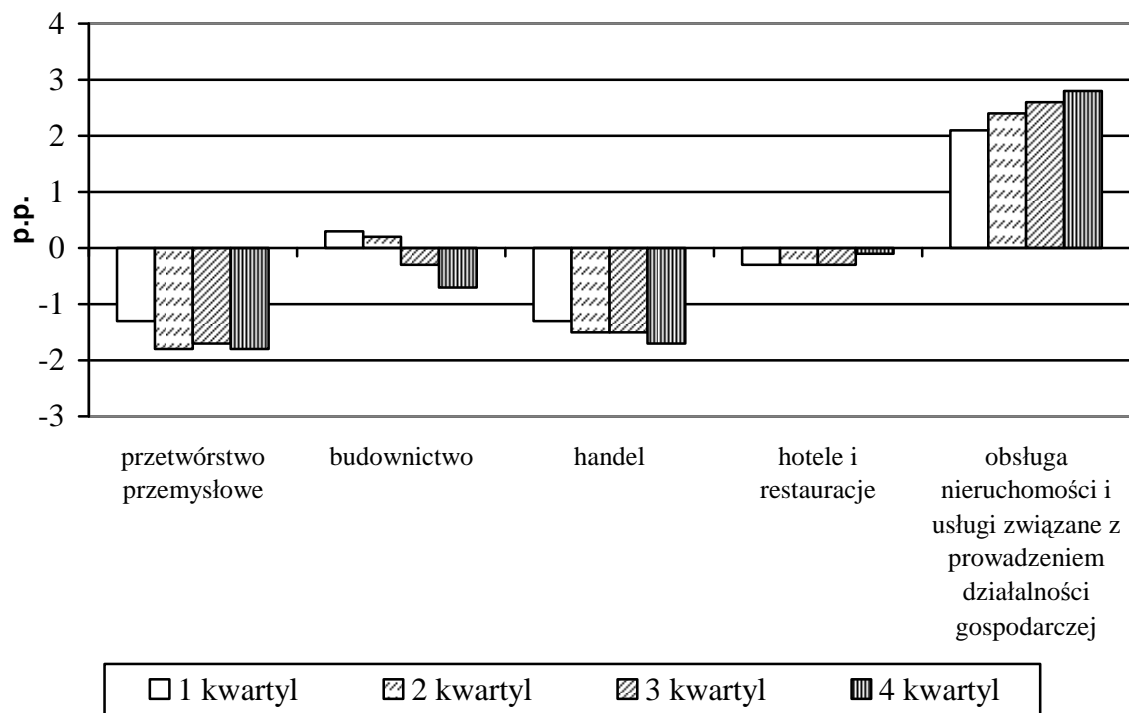
Rysunek 18. Liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich zróżnicowanych pod względem wielkości zaludnienia.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Z wielkością zaludnienia związane były również zmiany struktury branżowej działających podmiotów gospodarczych (rys. 19). Na przykład udział podmiotów zajmujących się przetwórstwem przemysłowym, handlem oraz hotelarstwem i gastronomią w ogólnej liczbie podmiotów gospodarczych zmniejszył się w badanym okresie we wszystkich grupach gmin. W przypadku przetwórstwa przemysłowego i handlu największy spadek odnotowano jednak w gminach o największym zaludnieniu, w których z kolei nie zmalał aż tak udział podmiotów świadczących usługi z zakresu gastronomii i hotelarstwa. W strukturze działalności gospodarczej 50% gmin o największej liczbie ludności zmniejszył się również udział podmiotów świadczących usługi budowlane, podczas gdy w pozostałych jednostkach znaczenie tego sektora wzrosło. We wszystkich grupach gmin coraz większego znaczenia nabierają usługi związane z obsługą nieruchomości i prowadzeniem działalności gospodarczej. Branża ta rozwija się jednak najszybciej w gminach największych z uwagi na wielkość zaludnienia (rys. 18). Jedną z przyczyn takiej tendencji jest dość ograniczony zasięg terytorialny świadczenia niektórych usług z tej grupy i w konsekwencji duże znaczenie lokalnego popytu dla ich rozwoju.

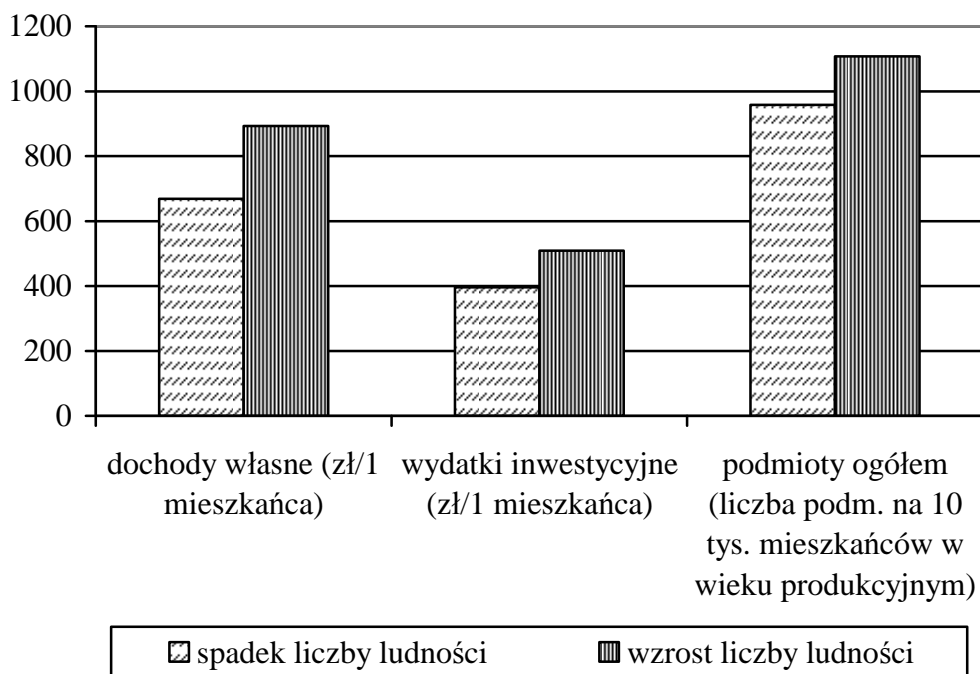
Rysunek 19. Zmiany udziału prywatnych podmiotów gospodarczych wybranych sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności w ogólnej liczbie podmiotów w latach 2000-2006 w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej wielkości zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Sytuacja budżetowa oraz rozwój działalności gospodarczej na obszarach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich były silnie związane ze zmianami liczby ludności, jakie zaszły w latach 2000-2006 (rys. 20). W gminach, w których wzrastała liczba ludności dochody własne w przeliczeniu na 1 mieszkańca w 2006 r. były bowiem aż o 33% wyższe niż w gminach ze spadkiem zaludnienia. Konsekwencją uzyskania wyższych dochodów był o 28% wyższy poziom wydatków inwestycyjnych oraz aż o 15% większa liczba podmiotów gospodarczych. W gminach, w których nastąpił spadek liczby ludności w latach 2000-2006 odnotowano jednak nieznacznie szybszy wzrost względnego poziomu wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej. W latach 2000-2006 wzrost wydatków inwestycyjnych był bowiem wyższy o około 9 p.p., a liczby podmiotów o 3 p.p. niż w grupie gmin wykazującej tendencję wzrostową zaludnienia. W przypadku gmin, w których zmniejszenie zaludnienia wynika z migracji ludności można stwierdzić, że odpływ ludności w pewnym stopniu zmobilizował władze lokalne do nasilenia działalności inwestycyjnej oraz zaktywizował społeczność lokalną do podejmowania działalności gospodarczej.

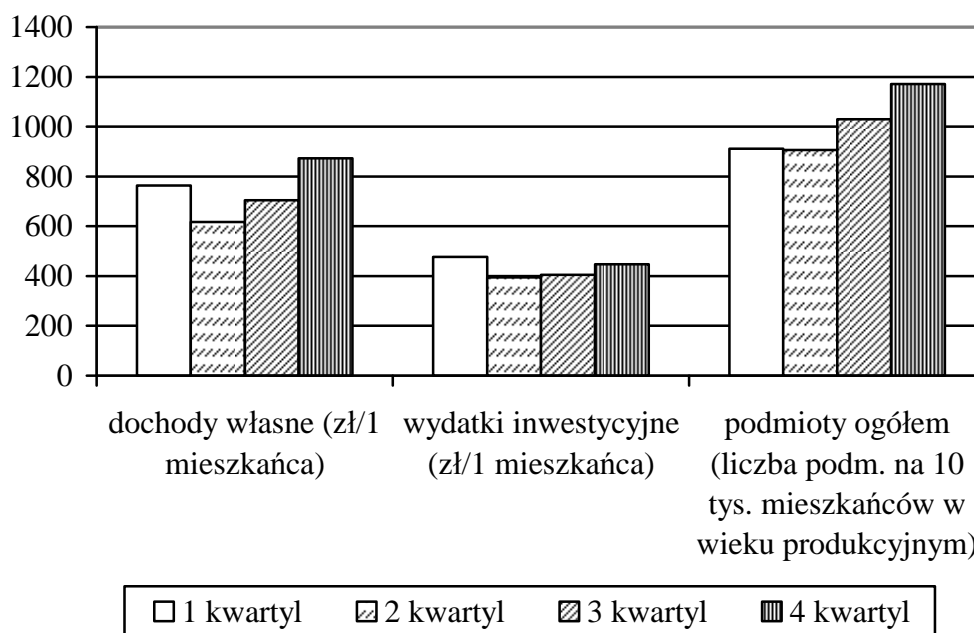
Rysunek 20. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnym kierunku zmian liczby ludności w latach 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

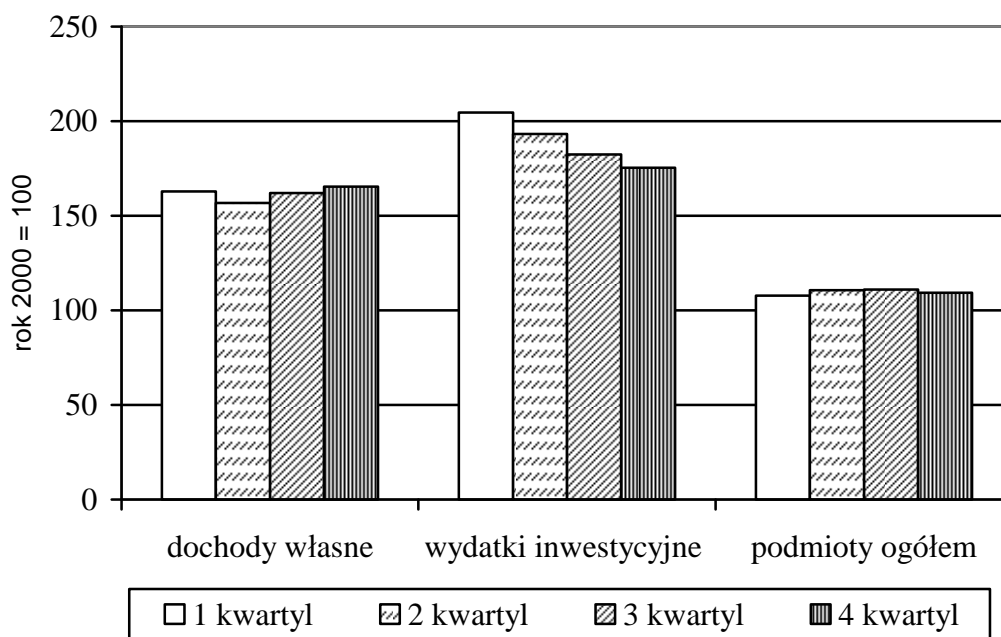
Najwyższy poziom dochodów własnych osiągały gminy nie tylko o największej liczbie ludności, lecz także o największej gęstości zaludnienia (rys. 21). Na drugiej pozycji uplasowała się natomiast grupa 25% gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o najniższej koncentracji ludności. Ze względu na poziom wydatków inwestycyjnych w przeliczeniu na 1 mieszkańca powyższe 2 grupy zamieniły się tylko miejscami. Oznacza to dość dużą aktywność inwestycyjną gmin o najmniejszej gęstości zaludnienia. Można to również tłumaczyć tym, że znaczne rozproszenie ludności podnosi koszty inwestycji. W tym sensie zwiększanie wydatków inwestycyjnych przez gminę nie jest wynikiem prowadzenia przez władze lokalne polityki na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, a raczej instrumentem służącym zapewnieniu miejscowej ludności porównywalnych warunków życia, o czym świadczy nadal relatywnie niski poziom rozwoju działalności gospodarczej w tej grupie. Inaczej sytuacja przedstawiała się w grupie gmin o najwyższych wskaźnikach gęstości zaludnienia. W gminach tych była najlepiej rozwinięta działalność gospodarcza, przy stosunkowo wysokich dochodach i dość dużych wydatkach inwestycyjnych. Nie były one również zmuszone do zwiększania wydatków inwestycyjnych w takim tempie jak gminy o mniejszej gęstości zaludnienia (rys. 22).

Rysunek 21. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej gęstości zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

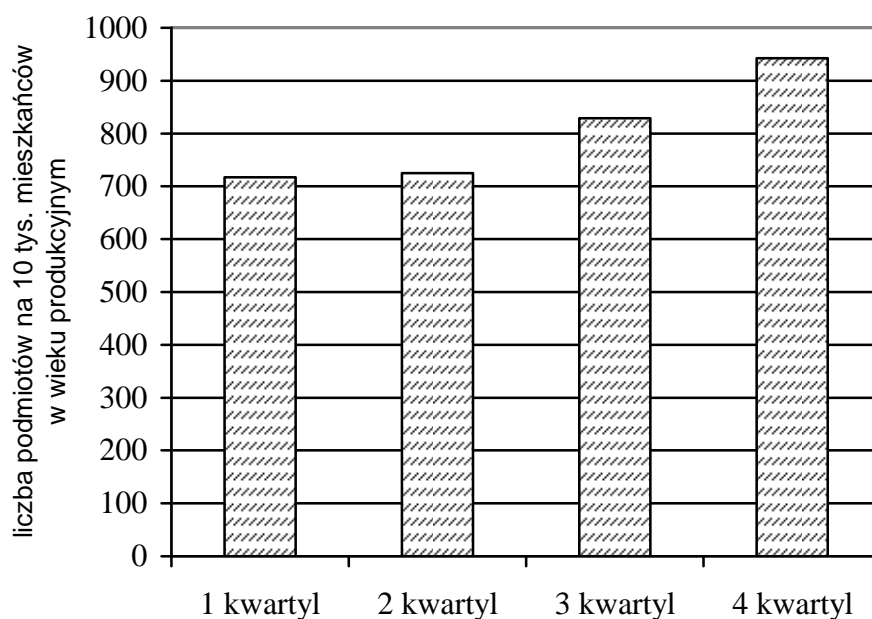
Rysunek 22. Zmiany dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w latach 2000-2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej gęstości zaludnienia



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Na uwagę zasługuje również lokalizowanie działalności gospodarczej przez osoby fizyczne (rys. 23). Jako miejsce rejestracji działalności wybierały one gminy nie tylko o największej liczbie ludności, ale także o największej gęstości zaludnienia. Do pewnego stopnia decydował o tym lokalny rynek pracy. Istnieje jednak i inne wytłumaczenie wyboru miejsca prowadzenia działalności gospodarczej, które odnosi się do zawodności obowiązujących norm prawnych w zakresie funkcji kontrolnych organów administracji publicznej. Wywiady z przedsiębiorcami prowadzą bowiem do wniosku, że „im większa koncentracja podmiotów gospodarczych, tym mniejsze prawdopodobieństwo częstych kontroli (urzędów skarbowych)”. Zbyt częste kontrole – o charakterze profilaktycznym – podnoszą koszty prowadzenia działalności gospodarczej oraz zniechęcają do jej podejmowania, szczególnie osoby fizyczne.

Rysunek 23. Liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej gęstości zaludnienia

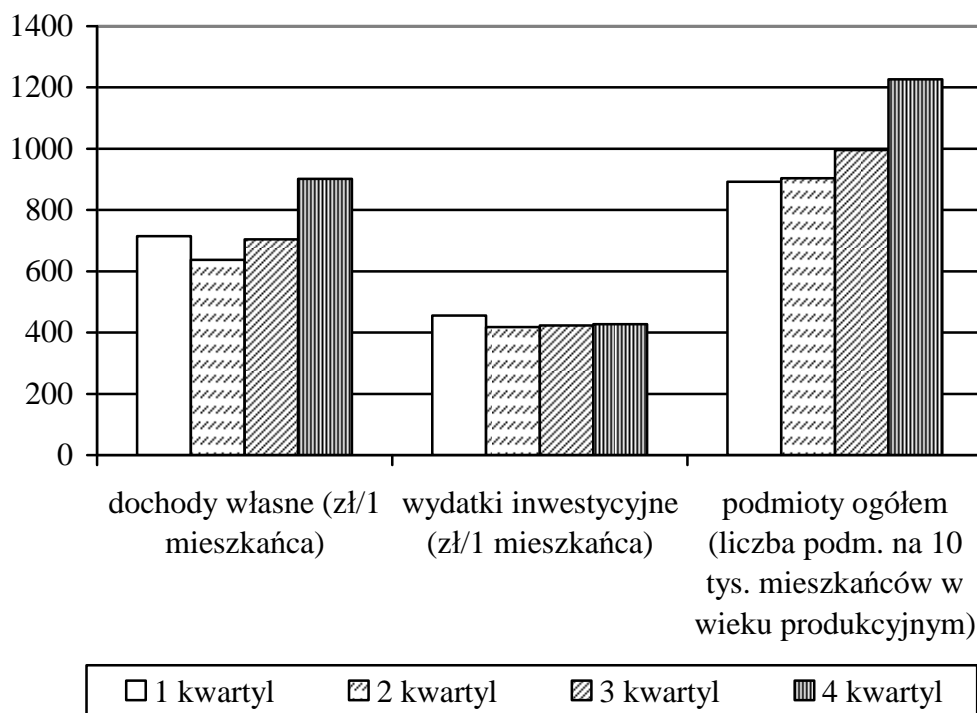


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

O rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w dużym stopniu decydowały lokalne zasoby siły roboczej (rys. 24). Generalnie im więcej osób w wieku produkcyjnym zamieszkiwało daną gminę, tym wyższy był wskaźnik określający liczbę podmiotów w przeliczeniu na 10 tys. mieszkańców zaliczanych do tej grupy. Gminy te osiągały również wysoki poziom dochodów własnych i jednocześnie mogły utrzymywać wysokość wydatków inwestycyjnych na takim samym poziomie jak gminy o mniejszych zasobach siły roboczej. Osiągnięcie tego poziomu wydatków inwestycyjnych przez gminy z mniejszą

liczbą ludności w wieku produkcyjnym było jednak wynikiem większego wzrostu w latach 2000-2006.

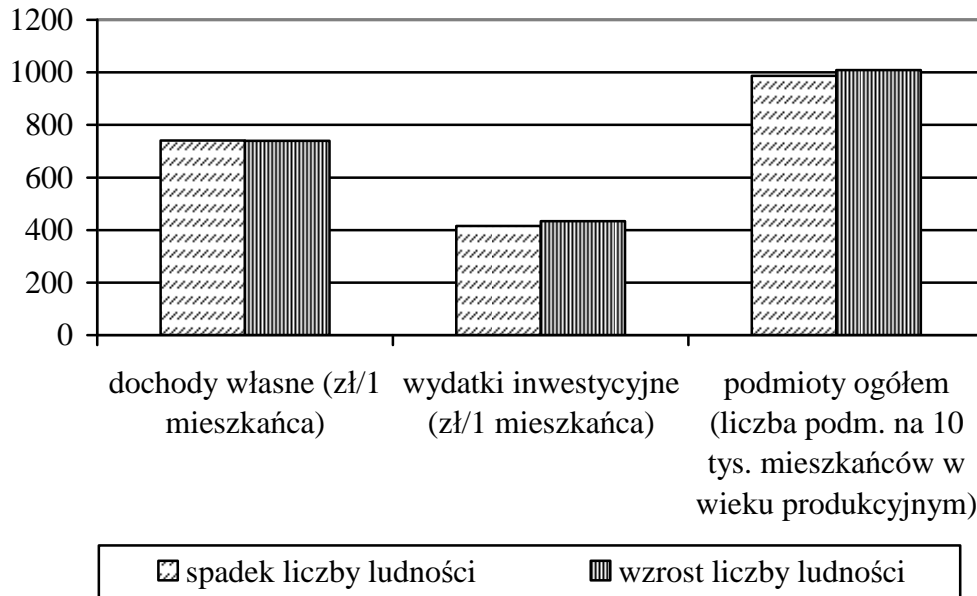
Rysunek 24. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnej liczbie ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

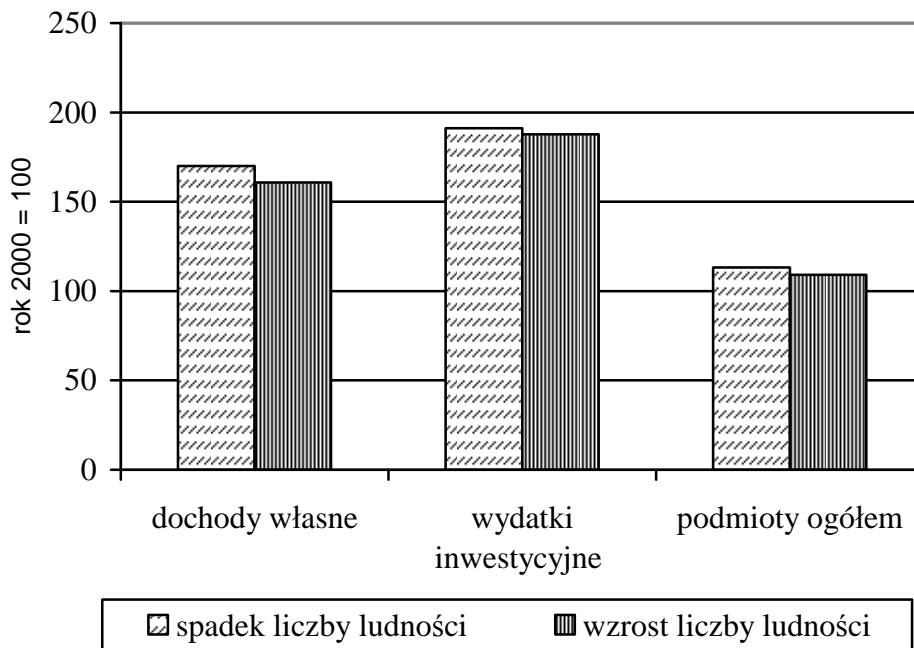
Z przeprowadzonych badań wynika, że zmiany liczby ludności w wieku produkcyjnym w latach 2000-2006 pozostawały w pewnym związku zarówno z polityką inwestycyjną, jak i z rozwojem działalności gospodarczej (rys. 25, rys. 26). Gminy, w których wystąpił wzrost liczby ludności zaliczanej do tej kategorii ponosiły nieznacznie większe wydatki inwestycyjne. Większa była również względna liczba podmiotów gospodarczych na ich terenie. Większy wzrost poziomu wydatków inwestycyjnych oraz liczby podmiotów w latach 2000-2006 zaobserwowano natomiast w gminach odnotowujących spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym. Te nieznaczne różnice mogą do pewnego stopnia być związane z faktem, że zarówno sytuacja budżetowa, jak i rozwój działalności gospodarczej określane są za pomocą wskaźników, których podstawą odniesienia jest liczba ludności. Pomimo to należy podkreślić dość skuteczną politykę rozwoju prowadzoną przez samorządy gmin, w których maleje liczba ludności w wieku produkcyjnym. Świadczy o tym utrzymanie stosunkowo wysokiego tempa wzrostu wydatków inwestycyjnych i liczby podmiotów w warunkach zmniejszających się zasobów siły roboczej.

Rysunek 25. Poziom dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w 2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnym kierunku zmian liczby ludności w wieku produkcyjnym w okresie 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 26. Zmiany dochodów własnych, wydatków inwestycyjnych oraz rozwoju działalności gospodarczej w latach 2000-2006 r. w grupach gmin miejsko-wiejskich i wiejskich o różnym kierunku zmian liczby ludności w wieku produkcyjnym w okresie 2000-2006



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

4. Efekty rozwoju działalności gospodarczej

Zależność pomiędzy sytuacją finansową gminy i jej polityką w zakresie alokacji dochodów a rozwojem pozarolniczej działalności gospodarczej nie jest jednostronna. Stwierdzono wyraźną korelację dodatnią pomiędzy liczbą podmiotów gospodarczych a wielkością wpływów do budżetu z tytułu podatków lokalnych i udziału w podatkach stanowiących dochody budżetu państwa. Ustalone drogą analizy regresji wpływy do budżetu gmin z tytułu powstania dodatkowych podmiotów (tab. 1) były generalnie wyższe niż wydatki inwestycyjne ponoszone z tego samego tytułu. Na przykład wzrost wydatków inwestycyjnych z tytułu powstania podmiotu osoby fizycznej był w 2006 r. prawie w całości rekompensowany przez wzrost podatku od osób fizycznych.

Tabela 1. Wpływy do budżetu gminy z tytułu powstania dodatkowego podmiotu gospodarczego w 2006 roku

Dodatkowy podmiot	Dodatkowe wpływy do budżetu gminy (zł) z tytułu:		
	podatku od nieruchomości	podatku od osób fizycznych	podatku od osób prawnych
Osoby fizycznej	3787,05	4620,02	-
Prywatnej osoby prawnej z udziałem kapitału zagranicznego	24291,80	39950,37	12541,71

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

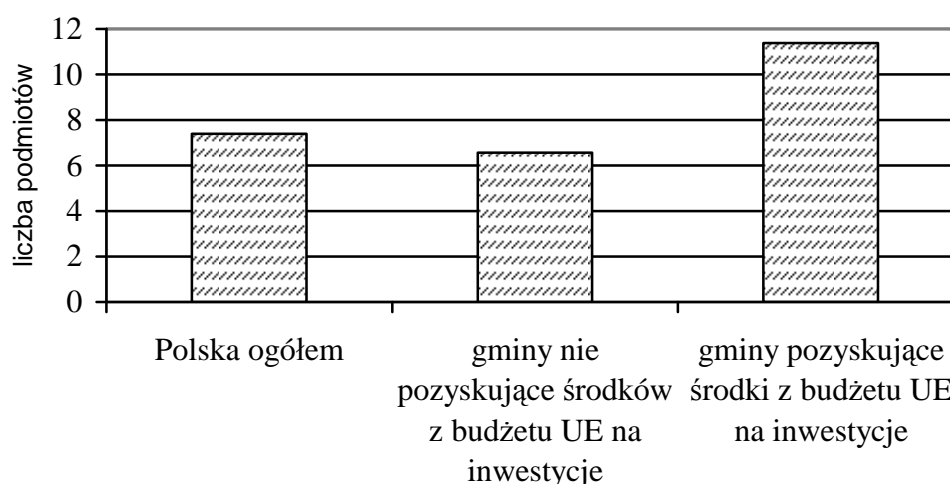
Wysokość wpływów do budżetu gminy z tytułu różnych podatków jest jednak uzależniona od branży w jakiej działają podmioty (tab. 2). Z przyjętych do badań 5 sekcji Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) najwyższe dochody z podatków dochodowych od osób fizycznych i od nieruchomości przynosiło gminom pojawienie się dodatkowego podmiotu klasyfikowanego do sekcji K Polskiej Klasyfikacji Działalności, tj. świadczącego usługi z zakresu obsługi nieruchomości i prowadzenia działalności gospodarczej. W powiązaniu ze wspomnianym wcześniej wzrostem udziału tego sektora w ogólnej liczbie podmiotów może to oznaczać przyspieszenie wzrostu dochodów własnych gmin. Z ustalonych za pomocą regresji wielokrotnej powyższych zależności wynika ponadto, że najniższe jednostkowe wpływy z poszczególnych podatków gmina uzyskuje z tytułu powstania podmiotu prowadzącego działalność handlową (sekcja G PKD).

Tabela 2. Wpływy do budżetu gminy z tytułu powstania dodatkowego podmiotu gospodarczego w różnych sektorach gospodarki

Dodatkowy podmiot prywatny w sektorze	Dodatkowe wpływy do budżetu gminy (zł) z tytułu:	
	podatku od nieruchomości	podatku od osób fizycznych
Przetwórstwo przemysłowe	zależność nieistotna	2627,269
Budownictwo	4999,25	zależność nieistotna
Handel	2738,85	2505,63
Hotele i restauracje	7050,59	zależność nieistotna
Obsługa nieruchomości i usługi związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	11787,44	22126,36

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Rysunek 27. Liczba podmiotów gospodarczych osób fizycznych powstających w związku z pojawieniem się na terenie gminy dodatkowego podmiotu prywatnego posiadającego osobowość prawną z udziałem kapitału zagranicznego



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS.

Podmioty gospodarcze wykazują naturalną skłonność do koncentracji, bowiem nie tylko tworzą podaż różnego rodzaju dóbr i usług, ale również wpływają na popyt. Innymi słowy, podmioty gospodarcze są konsumentami dóbr i usług dostarczanych przez inne podmioty. Z tego względu powstanie jednego podmiotu może przyczynić się do powstania innych. Nie muszą to jednak być powiązania wyłącznie bezpośrednie; mogą one również wynikać ze zmian preferencji konsumpcyjnych pracowników powstającego podmiotu. Zależności te potwierdza przeprowadzona analiza regresji, w której jako zmienną objaśniającą przyjęto liczbę spółek z udziałem kapitału zagranicznego, a jako zmienną objaśnianą – liczbę podmiotów osób fizycznych (rys. 27). Z analizy tej wynika, że pojawienie się dodatkowego podmiotu z udziałem kapitału zagranicznego na obszarach gmin

miejско-wiejskich i wiejskich przyczyniło się do powstania około 7 podmiotów osób fizycznych. Wpływ ten był jednak znacznie silniejszy w gminach korzystających ze środków unijnych, w których jeden dodatkowy podmiot zagraniczny pociągał za sobą powstanie aż 13 podmiotów osób fizycznych.

Podsumowanie i wnioski

Podsumowując należy stwierdzić, że polityka inwestycyjna gmin jest ważnym czynnikiem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej w skali lokalnej. Skuteczność wykorzystania tego instrumentu zależy jednak od wielu uwarunkowań zewnętrznych. Usunięcie barier wynikających z tych uwarunkowań może znacznie zwiększyć znaczenie gminnych instrumentów wspierania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich.

Poziom dochodów gmin i związana z nim skala inwestycji gminnych tylko częściowo objaśnia rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Z przeprowadzonych badań wynika, że lokalizacja działalności uwarunkowana była wieloma innymi czynnikami. Podmioty gospodarcze preferowały gminy o największej liczbie ludności i jednocześnie dużej gęstości zaludnienia. Pomimo funkcjonowania w tego rodzaju gminach największej liczby podmiotów tempo wzrostu ich liczby praktycznie nie odbiegało od średniej krajowej. Silny wpływ na decyzje lokalizacyjne miały również zasoby siły roboczej. Najwięcej podmiotów podejmowało działalność gospodarczą w gminach o najwyższej liczbie ludności w wieku produkcyjnym, a także tych, które w badanym okresie charakteryzował wzrost liczebności tej grupy. Należy jednak zaznaczyć, że względny wzrost liczby podmiotów gospodarczych w badanym okresie był nieco niższy w gminach, gdzie nastąpił przyrost populacji w wieku produkcyjnym. Z badań wynika również, że osoby podejmując działalność gospodarczą biorą pod uwagę aktywność władz lokalnych. Jeżeli więc przyjąć za miarę tej aktywności skuteczne pozyskiwanie środków z budżetu UE na cele inwestycyjne, to można stwierdzić, że więcej podmiotów gospodarczych było zlokalizowane w takich gminach, a ponadto względny wzrost ich liczby był również wyższy.

Samorządy gmin mogą aktywnie wspierać lokalny rozwój gospodarczy za pomocą posiadanych instrumentów związanych z uchwalaniem prawa miejscowego, poprzez prowadzenie własnej polityki fiskalnej w zakresie podatków i opłat lokalnych oraz określoną politykę budżetową i związaną z nią działalność inwestycyjną. Specyficzne warunki lokalne, wynikające np. ze zmian demograficznych oraz niedostosowane do obecnej sytuacji gospodarczej, ale obowiązujące rozwiązania prawno-organizacyjne stanowią często barierę efektywnego wykorzystania przez gminę powyższych instrumentów na rzecz rozwoju gospodarczego obszarów wiejskich.

II. Bezpośrednie i pośrednie instrumenty wspierania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd gminny

1. Bezpośrednie instrumenty wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej

Wstęp

Procesy globalizacji i integracji gospodarki wymuszają obecnie na samorządach lokalnych nowe działania na rzecz rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej. Funkcjonujące instrumenty i mechanizmy rynkowe powodują bowiem, że działalność gospodarcza rozwija się przede wszystkim tam, gdzie przynosi największe korzyści przedsiębiorcom. Władze lokalne jako podmiot gospodarujący i sterujący rozwojem lokalnym powinny mieć na uwadze potrzeby obecnych i przyszłych przedsiębiorców, aby ocenić, w jakich kierunkach powinny iść ich działania. W związku z tym uruchamiają różnorodne przedsięwzięcia, które w znacznym stopniu uatrakcyjniają przestrzeń wiejską jako miejsca lokalizacji przedsiębiorstwa – co podnosi ich konkurencyjność. W tym przypadku konkurencyjność gmin wyraża się w zdolności przyciągania kapitału i przedsiębiorstw, i kształtuje się w wyniku oddziaływania różnych instrumentów.

Zakres, sposób i rodzaj zastosowania przez władze samorządowe poszczególnych instrumentów zależy od ich specyfiki. W literaturze przedmiotu można spotkać się z wieloma próbami klasyfikacji sposobów oddziaływania gmin na lokalny rozwój gospodarczy. Obecne w literaturze klasyfikacje wskazują, iż instrumentarium oddziaływania władz gminnych na sferę gospodarczą jest stosunkowo bogate. Ze względu na aspekty finansowe, można wyodrębnić najistotniejszą dla gospodarki samorządowej grupę instrumentów finansowych, z której można następnie wydzielić instrumenty o charakterze dochodowym i instrumenty o charakterze wydatkowym. Instrumenty, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi po stronie dochodów samorządowych, mają charakter bierny, polegający na przyzwoleniu przez samorząd na pozostawienie większej puli środków w przedsiębiorstwie w celu ich wykorzystania w działalności inwestycyjnej. W szczególności zaliczyć do nich można instrumenty polityki fiskalnej, związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia oraz polityki cenowej.

W najpowszechniej stosowanej klasyfikacji rodzajowej wśród narzędzi oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną wymienia się narzędzia oddziaływania bezpośredniego i pośredniego. Narzędzia pierwszego rodzaju są zwykle adresowane do określonego typu podmiotów lokalnych. Przy ich użyciu uzyskuje się jednoznaczny efekt w postaci oczekiwanych postaw

podmiotów gospodarki lokalnej wobec organów samorządu lokalnego. Pośrednie narzędzia sterowania rozwojem lokalnym mają zaś formę parametrów ekonomicznych sterowania procesami pożądanymi zmianami w układzie lokalnej ekonomiki. Ich adresatem są wszystkie podmioty. Narzędzia te mają stymulować podmioty gospodarcze oraz zainteresowanych inwestorów do rozwijania działalności zgodnej z przyjętą strategią rozwoju gminy lub ograniczać zainteresowanie działalnością uznawaną za niepożądaną.

1.1. Tworzenie klimatu sprzyjającego pozarolniczej działalności gospodarczej

Bezpośrednie instrumenty stymulowania rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej przez samorząd lokalny podzielić można na cztery podstawowe grupy:

- instrumenty finansowe, składające się m.in. z ulg podatkowych i zachęt inwestycyjnych;
- instrumenty organizacyjno-techniczne obejmujące m.in. szeroko pojęte wspomaganie infrastruktury innowacyjnej tworzonej przez parki przemysłowo-naukowe, inkubatory techniczne, klastry przemysłowe;
- formy zinstytucjonalizowane wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej, przejawiające się w finansowaniu ośrodków wspierania przedsiębiorczości, lokalnych funduszy wspierających przedsiębiorczość, funduszy pożyczkowych i poręczeń kredytowych;
- pobudzanie działalności samorządów gospodarczych, a także marketing inwestycyjny polegający głównie na przygotowaniu i prezentacji ofert inwestycyjnych obejmujących np. tereny z zapleczem infrastrukturalnym na terenie gminy.

1.1.1. Instrumenty finansowe

W odniesieniu do pierwszego z wymienionych typów instrumentów należy podkreślić, że system dochodów samorządowych określony ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (j.s.t.) przyznaje gminom odrębne podatki zasilające ich budżety. W literaturze przedmiotu funkcjonują liczne definicje podatków lokalnych, oparte na kryteriach rodzajowych bądź ściągalności (w całości przez gminę bez udziału administracji rządowej). Całościowa definicja pojęcia podatków lokalnych zawarta jest w pracy A. Miszczuka, M. Miszczuk i K. Żuka (2007). Autorzy ci określają mianem podatków lokalnych dochody podatkowe samorządów, którymi nie dzielą się one z innymi podmiotami (np. państwem czy inną j.s.t.), lecz inkasują je w całości i są jako jedyne uprawnione do dysponowania nimi. Definicja ta obejmuje nie tylko po-

datki wymienione w przepisach ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale również opłaty wnoszone na mocy innych regulacji prawnych. W tym ujęciu do podatków samorządowych (lokalnych) należą podatki: od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych, od posiadania psów, karta podatkowa, od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn. Uszczegółowiona klasyfikacja podatków lokalnych wyróżnia te, wobec których gminy mają pełne prawo kształtowania stawek bądź określenia innych współczynników bezpośrednio wpływających na poziom obciążenia podatkowego, tj. podatek od nieruchomości, rolny, leśny, od środków transportowych i od posiadania psów oraz pozostałe, wobec których samorząd szczebla podstawowego nie posiada uprawnień do regulacji systemowej na terenie gminy, lecz może w stosunku do indywidualnych podatników stosować ulgi, odroczenia, umorzenia lub rozłożenie na raty.

Poza wymienionymi istnieją jeszcze inne opłaty i kary stosowane przez gminy na podstawie przepisów szczegółowych zawartych w różnych ustawach, np. opłaty administracyjne za czynności urzędowe, które nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej czy opłaty adiacenckie związane ze wzrostem wartości gruntu wskutek jego uzbrojenia.

Z punktu widzenia udziału w dochodach gmin najważniejszym podatkiem lokalnym jest podatek od nieruchomości, którego udział w dochodach ogółem wszystkich j.s.t. wyniósł według danych GUS 11,34% w 2006 r. Opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości w Polsce podlegają budynki i ich części, budowle lub ich części związane z działalnością gospodarczą (ale nie rolniczą i leśną) oraz grunty. Podatnikami podatku od nieruchomości mogą być osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także spółki niemające osobowości prawnej, które są właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych, posiadaczami samoistnymi, użytkownikami wieczystymi gruntów, posiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych, stanowiących własność skarbu państwa lub j.s.t. Zwolnienie od podatku lokalnego uzależnione jest najczęściej od wartości inwestycji.

Najkorzystniejszym skutkiem obniżenia podatków i opłat dla rozwoju gospodarczego jest wzrost inwestycji. Dlatego gmina powinna dążyć, aby za pomocą polityki fiskalnej stworzyć najlepsze warunki do inwestowania. Zmiany podatków i opłat mogą wywołać dość skomplikowane skutki, dlatego wprowadzenie ich przez władze lokalne wymaga dużych umiejętności oraz wiedzy o funkcjonowaniu rynku. Należy również pamiętać, że ulgi i zwolnienia zmniejszają dochody własne gmin. Z tego punktu widzenia ważna jest stabilność oraz przewidywalność warunków inwestowania, na które władza gminy ma wyraźny wpływ.

Szczególne znaczenie ma w Polsce kwestia przygotowywania przez gminy terenów pod inwestycje. W wielu regionach kraju atrakcyjne dla inwestorów tereny podzielone są na niewielkie gospodarstwa rolne, z ograniczonymi możliwościami wykupu i scalenia. Długi czas i skomplikowanie procedur pozyskiwania nieruchomości oraz ich niejasny stan prawny odstrasza potencjalnych inwestorów. Z tego względu perspektywa możliwości szybkiego zasiedlenia atrakcyjnych terenów pod inwestycje może stanowić istotny czynnik decydujący o wyborze danej lokalizacji.

1.1.2. Instytucje wspierające lokalny rozwój gospodarczy⁸

1. Fundusze Poręczeń Kredytowych są finansowymi instytucjami parabankowymi, działającymi w systemie non-profit, nastawionymi na wspomaganie lokalnego rozwoju społeczno-ekonomicznego. Fundusze świadczą pomoc finansową w formie poręczeń dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw nieposiadających wystarczającej historii kredytowej lub wymaganych przez bank komercyjny zabezpieczeń. Udzielają one również poręczeń kredytowych dla osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą (tzw. starterów). Raport Krajowego Funduszu Poręczeń Kredytowych z końca 2006 r. wymienia 55 organizacji tego typu w Polsce, tworzonych głównie z inicjatywy władz samorządowych – od szczebla lokalnego po wojewódzki – oraz kilka kolejnych inicjatyw znajdujących się w końcowej fazie organizacyjnej. Wartość kapitału poręczeniowego ulokowanego w funduszach na koniec roku 2006 wyniosła ponad 443 mln zł. Średnia wielkość kapitału funduszu wyniosła około 8,36 mln zł i była wyraźnie większa niż pół roku wcześniej (6,57 mln zł) co należy wiązać z dokapitalizowaniem części funduszy oraz zamykaniem działalności funduszy najslabszych kapitałowo. Raport KSFP dzieli fundusze działające w Polsce na pięć grup wielkościowych uwzględniających wielkości ich kapitałów. Podział ten obejmuje fundusze dysponujące kapitałem do 1 mln zł (bardzo małe), fundusze małe o kapitale w wysokości od 1 mln do 3 mln zł, fundusze średnie o kapitale w wysokości 3 mln do 6 mln zł, fundusze duże posiadające kapitał od poziomu 6 mln zł do 12 mln zł oraz fundusze bardzo duże posiadające kapitał ponad 12 mln zł. Liczebność zdefiniowanych powyżej grup instytucji kształtowała się w roku 2006 następująco – fundusze bardzo małe 14, fundusze małe 11, fundusze średnie – 6, fundusze duże 10, fundusze bardzo duże – 12. Zdecydowana większość kapitału poręczeniowego zgromadzona jest w funduszach bar-

⁸ Informacje na temat klasyfikacji instytucji wspierania przedsiębiorczości oraz ich działalności uzyskane zostały na podstawie danych zamieszczonych na stronie internetowej Stowarzyszenia Organizatorów Ośrodków Innowacji i Przedsiębiorczości w Polsce (www.sooioo.org.pl) oraz z raportów Polskiego Stowarzyszenia Funduszy Pożyczkowych, Krajowego Stowarzyszenia Funduszy Poręczeniowych

dzo dużych, najliczniejsza grupa funduszy bardzo małych jest w posiadaniu jedynie niecałych 2% kapitału. Świadczy to o dużej koncentracji portfela poręczeń. Według danych statystycznych do końca roku 2006 fundusze poręczeniowe w Polsce udzieliły ponad 18 700 poręczeń oraz pośrednio przyczyniły się do stworzenia ponad 7 000 nowych miejsc pracy.

2. Lokalne Fundusze Pożyczkowe (fundusze rozwoju przedsiębiorczości) są jednym z elementów infrastruktury wspierania przedsiębiorczości. Ich zadaniem jest wspomaganie lokalnego rozwoju gospodarczego poprzez wpieranie nowo powstających i już działających małych i średnich firm. Cele działalności LFP są integralnie związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii oraz strategią rozwoju lokalnego. Pomoc lokalnych funduszy pożyczkowych jest dużo łatwiej dostępna dla sektora MSP niż kredyt bankowy, przede wszystkim ze względu na uproszczone procedury ubiegania się o pożyczkę, jak również dużo niższe zabezpieczenia niż wymagane w bankach.

Zgodnie z raportem Polskiego Stowarzyszenia Funduszy na koniec roku 2006 w Polsce działało 76 funduszy pożyczkowych, dysponujących kapitałem pożyczkowym w wysokości 712,5 mln zł. Od początku funkcjonowania instytucje te udzieliły ponad 130 tys. pożyczek na łączną kwotę ponad 1900 mln zł. Przeciętna wartość udzielonych pożyczek wyniosła niecałe 15 tys. zł. Fundusze udzielając przedsiębiorcom pożyczek umożliwiły pośrednio utworzenie 45,2 tysięcy nowych miejsc pracy. W 2006 roku fundusze udzielając wsparcia finansowego w postaci pożyczek w wysokości 370,6 mln zł, przyczyniły się do stworzenia 6,5 tys. nowych miejsc pracy. Najwięcej funduszy jest zlokalizowanych w województwach warmińsko-mazurskim i śląskim (po 9) oraz łódzkim (7), najmniej zaś w opolskim, lubelskim i lubuskim (po 2). Większość funduszy jest organizacyjnie i personalnie powiązanych z ośrodkami szkoleniowo-doradczymi lub inkubatorami przedsiębiorczości. Wynika to przede wszystkim z filozofii funkcjonowania sporej ich liczby. Polega ona na kompleksowym wsparciu firm na poziomie lokalnym poprzez łączenie wsparcia finansowego z informacyjnym i szkoleniowym. Najbardziej rozpowszechnioną formą pomocy finansowej małym przedsiębiorstwom i osobom rozpoczynającym działalność gospodarczą jest udzielanie pożyczek, ale większość funduszy łączy to z doradztwem i pomocą w uzyskaniu kredytu. Odbiorcami usług funduszy są w głównej mierze: osoby bezrobotne zainteresowane samozatrudnieniem, nowo powstające firmy oraz przedsiębiorcy rozwijający działalność gospodarczą i tworzący nowe miejsca pracy.

3. Centra Transferu Technologii to grupa nie nastawionych na zysk jednostek doradczych, szkoleniowych i informacyjnych realizujących programy wsparcia transferu i komercjalizacji technologii i wszystkich towarzyszących

temu procesowi zadań. Działalność CTT na styku sfery nauki i biznesu ma na celu adaptację nowoczesnych technologii przez działające w regionie małe i średnie firmy, a tym samym przyczynienie się do podniesienia innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw oraz regionalnych struktur gospodarczych.

Do podstawowych celów działalności centrów należy zaliczyć:

- waloryzację potencjału naukowo-innowacyjnego w regionie, tworzenie baz danych i rozwijanie sieci kontaktów między światem nauki i gospodarki;
- opracowywanie studiów przedinwestycyjnych, obejmujących rozpoznanie zalet nowych produktów i technologii oraz porównanie ich ze znajdującymi się na rynku substytutami, ocenę wielkości potencjalnego rynku, oszacowanie kosztów produkcji i dystrybucji oraz niezbędnych nakładów inwestycyjnych;
- identyfikację potrzeb innowacyjnych podmiotów gospodarczych (audyt technologiczny);
- popularyzację, promocję i rozwój przedsiębiorczości technologicznej.

4. Inkubatory przedsiębiorczości – to zorganizowane kompleksy gospodarcze obejmujące szeroką grupę wyodrębnionych i opartych na nieruchomości ośrodków, posiadających ofertę lokalową oraz ofertę usług wspierających małe i średnie firmy. Funkcjonowanie kompleksów jest ukierunkowane na wspomaganie rozwoju nowo powstałych firm oraz optymalizację warunków dla transferu i komercjalizacji technologii.

5. Specjalne Strefy Ekonomiczne (SSE) stanowią wydzielone obszary oferujące korzystne warunki inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej dla podmiotów gospodarczych. Obszary te wskazywane są jako istotny czynnik podnoszenia konkurencyjności gospodarki regionalnej, lokalnej i krajowej. W Polsce obszary uprzywilejowane obejmują 14 specjalnych stref ekonomicznych (Jarczewski 2007). Według danych z 1 marca 2006 r. zlokalizowane one były łącznie na terenie 158 gmin. Charakterystyczne jest duże rozproszenie terenów stref, gdyż każda z nich może się składać z wielu podstref nieprzypisanych do konkretnego województwa. Na przykład Starachowicka SSE prowadzi podstrefy na terenie województw opolskiego i mazowieckiego, zaś strefa Tarnobrzaska poza województwem podkarpackim również w lubelskim, mazowieckim, świętokrzyskim oraz dolnośląskim. Zgodnie z danymi prezentowanymi przez W. Jarczewskiego do końca roku 2004 w istniejących na terenie Polski specjalnych strefach ekonomicznych wydano 679 pozwoleń na działalność, zaś 421 inwestorów rozpoczęło nową działalność gospodarczą. Zainwestowany kapitał osiągnął wysokość niemal 20 mld zł, z czego 79% przypadało na inwe-

stycje zagraniczne. W firmach mających pozwolenie na działalność w SSE zatrudnionych było ponad 77,5 tys. osób. W regionach o stosunkowo niewielkiej atrakcyjności inwestycyjnej, np. w województwie podkarpackim, nowe zakłady lokowane są przez inwestorów zagranicznych niemal wyłącznie na terenach SSE. W województwie podkarpackim 80% tego typu nakładów skumulowane zostało w dwóch strefach: Mieleckiej i Starachowickiej. SSE są bardzo istotnym elementem sprzyjającym pozyskiwaniu nowych inwestycji do gmin, przede wszystkim firm przemysłowych.

6. Ośrodki Szkoleniowo-Doradcze (OSD) identyfikowane pod różnymi nazwami (Ośrodki Wspierania Przedsiębiorczości, Centra Wspierania Biznesu, Kluby Przedsiębiorczości, Punkty Konsultacyjno-Doradcze) – to nienastawione na zysk jednostki doradcze, informacyjne i szkoleniowe, działające na rzecz rozwoju przedsiębiorczości i samozatrudnienia oraz poprawy konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw. OSD uczestniczą we wszelkich inicjatywach mających na celu rozbudowanie potencjału gospodarczego oraz poprawę jakości życia społeczności lokalnej. Cele działalności ośrodków są związane z potrzebami i wymaganiami lokalnych rynków pracy i nowych technologii, i obejmują m.in.:

- wspieranie i popularyzowanie idei przedsiębiorczości i samozatrudnienia;
- aktywne wspieranie inicjatyw lokalnej społeczności w tworzeniu oraz rozwijaniu małych i średnich przedsiębiorstw;
- aktywną współpracę z lokalną i rządową administracją oraz innymi organizacjami (prywatnymi, pozarządowymi itp.) w celu tworzenia wspólnej płaszczyzny do działalności na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego regionu;
- „reagowanie” w sytuacjach wynikających z doraźnych potrzeb gospodarczych i społecznych w regionie.

Na koniec 2006 r. istniało w Polsce ponad 280 Ośrodków Wspierania Przedsiębiorczości. Dwukrotny przyrost liczby podmiotów od roku 2000 jest spowodowany włączeniem do systemu wsparcia rozwoju instytucji przedstawicielskich biznesu (izby przemysłowo-handlowe, cechy rzemieślnicze, związki pracodawców), niepaństwowych szkół wyższych oraz organizacji zawodowych. Najszerszą lokalną sieć wsparcia przedsiębiorczości zbudowała Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (sieć krajowa) oraz Lubelska Fundacja Rozwoju (w województwie lubelskim).

W ofercie rynkowej ośrodków znajduje się doradztwo, szkolenia, kursy i upowszechnianie informacji z zakresu m.in.:

- przedsiębiorczości i tworzenia firmy,
- dostępu do środków z funduszy europejskich,
- opracowania biznesplanów i wniosków kredytowych,

- badania rynku i marketingu,
- prawa gospodarczego,
- finansów i podatków,
- księgowości i rachunkowości.

7. Klaster przemysłowy (ang. *cluster*) znany również pod nazwami grona, wiązki przemysłowej, lokalnego systemu produkcyjnego lub bieguna kompetencji – oznacza przestrzennie skoncentrowaną grupę przedsiębiorstw, instytucji i organizacji powiązanych siecią pionowych i poziomych zależności, często o charakterze nieformalnym, która poprzez skupienie szczególnych zasobów pozwala osiągnąć tym przedsiębiorstwom trwałą przewagę konkurencyjną. Koncepcja klastra została stworzona przez amerykańskiego ekonomistę Michaela Portera. Charakterystyczną cechą klastrów przemysłowych jest fakt, że przedsiębiorstwa w nich skupione konkurują ze sobą, ale jednocześnie współpracują w tych obszarach, gdzie możliwe jest wyzwolenie efektów synergicznych wspólnych działań (np. wspólne prace badawczo-rozwojowe). W sieć powiązań klastra poza przedsiębiorstwami włączone są również inne instytucje i organizacje, takie jak ośrodki naukowe, jednostki badawczo-rozwojowe czy organizacje prywatne. Wyzwała to znaczny potencjał innowacyjny takiej formy organizacyjno-przestrzennej przemysłu. Wzajemne powiązania poszczególnych podmiotów mają często charakter nieformalny i w części bazują na dużej rotacji kadr wewnątrz klastra. Efekt synergiczny klastra przemysłowego osiągnany jest przede wszystkim dzięki przenikaniu *know-how* oraz zwiększonej rotacji kadr w ramach klastra. Umożliwia to podniesienie produktywności firm zrzeszonych w ramach klastra dzięki skupieniu zasobów, otwartości na innowacje i zdolności ich absorpcji oraz przyciąganie nowych zasobów i przedsiębiorstw. Klastry są w stanie wygenerować tzw. externalities tj. korzyści zewnętrzne, do których zaliczyć można m.in. tworzenie konkurencyjnej sieci dostawców, uzyskanie dostępu do usług specjalistycznych oraz podnoszenie kwalifikacji pracowników a także np. zdolność do wymiany informacji i poszerzenia bazy informacyjnej. Efekty synergiczne klastra związane są także ściśle z kapitałem społecznym. Rozwinięte otoczenie społeczne ogranicza ryzyko, co jest istotne zwłaszcza dla niewielkich firm, o małych zasobach kapitałowych oraz słabej sile nacisku na partnerów, a w konsekwencji pozwala ograniczyć koszty zabezpieczenia przed ryzykiem. Najważniejsze korzyści wynikające z funkcjonowania klastrów związane są z wyższą efektywnością przedsiębiorstw w nich skupionych, wynikającą z możliwości dostępu do wyspecjalizowanych aktywów i dostawców, podniesieniem poziomu innowacyjności dzięki dyfuzji (przenikaniu) wiedzy oraz podniesienia ogólnego poziomu przedsiębiorczości w regionie.

1.2. Analiza przyczynowa stopnia wykorzystania instrumentów bezpośredniego wspierania działalności pozarolniczej przez gminy

W celu ustalenia pogłębionego związku przyczynowego wykorzystania instrumentów bezpośredniego wspierania działalności pozarolniczej w gminach przeprowadzono analizę uwarunkowań działań i instrumentów wykorzystywanych przez gminy do stymulowania rozwoju lokalnych firm i przedsiębiorstw. Informacje do analizy pozyskano drogą bezpośredniej ankiety w badanych gminach z siedmiu województw, zróżnicowanych pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego: mazowieckiego, opolskiego, podkarpackiego, podlaskiego, warmińsko-mazurskiego, wielkopolskiego oraz zachodniopomorskiego. Dane empiryczne z ankiet zostały następnie połączone z danymi statystycznymi dotyczącymi sytuacji ekonomiczno-finansowej, poziomu rozwoju demograficznego oraz infrastruktury społecznej i technicznej jednostek samorządu terytorialnego. Badane jednostki samorządu terytorialnego wykazywały istotne zróżnicowanie pod względem aproksymowanego poziomu zamożności, poziomu dochodów oraz dochodów na 1 mieszkańca (mierzonych liczbą mieszkańców, a także powierzchnią w km kwadratowych) stopnia intensywności inwestycji prorozwojowych (mierzonych poziomem wydatków inwestycyjnych na mieszkańca), poziomu rozwoju przedsiębiorczości (której stan oddaje liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych na terenie gminy na 10 tys. mieszkańców) oraz ogólnego poziomu rozwoju infrastruktury społecznej i technicznej agregowanego w postaci zbiorczych wskaźników wyliczonych metodą Hellwiga. Wysoka zmienność w obrębie badanej zbiorowości charakteryzowała również wskaźniki demograficzne dotyczące struktury bezrobocia oraz udziału ludności w wieku produkcyjnym w ogólnej populacji gminy. Najlepszą sytuacją finansową charakteryzowały się gminy woj. wielkopolskiego. W grupie tej znalazły się jednostki samorządu terytorialnego o najwyższym poziomie dochodów ogólnych oraz odsetku dochodów własnych. Najwyższy poziom wydatków inwestycyjnych wykazywały gminy z województwa zachodniopomorskiego, zaś najlepsze wskaźniki infrastrukturalne w odniesieniu do infrastruktury technicznej i społecznej spotkać można było w woj. podkarpackim. Aktywność gospodarcza mierzona liczbą podmiotów gospodarczych najwyższa była w woj. wielkopolskim. Na drugim końcu skali plasowały się ubogie pod względem dochodów oraz niedoinwestowane infrastrukturalnie gminy województw warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i wschodniej części województwa mazowieckiego. W gminach tych zarejestrowano również najwyższy poziom bezrobocia oraz najniższy odsetek ludności w wieku produkcyjnym. Istotnym czynnikiem różnicującym badaną populację gmin była również przynależność do określonego

typu. Można zauważyć istotną przewagę statystyk finansowych, demograficznych i infrastrukturalnych gmin miejsko-wiejskich nad gminami typu wiejskiego.

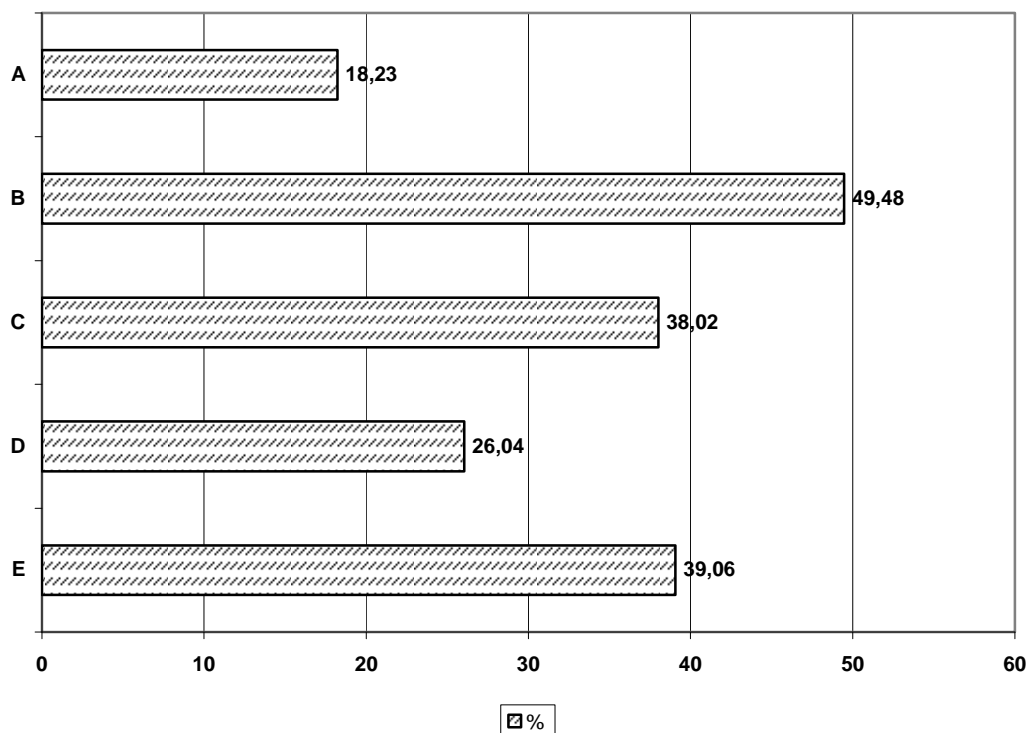
W ramach analizy empirycznej udało się uzyskać dane dotyczące wykorzystania przez ankietowane gminy instrumentów bezpośrednich do pobudzania lokalnej aktywności gospodarczej i stymulowania wzrostu zatrudnienia przede wszystkim w sektorach produkcyjnym i usługowym. Działania te obejmowały:

- wydzielenie w ramach struktur gminy osobnej komórki zajmującej się obsługą inwestorów,
- prowadzenie przez gminy komunalnych przedsiębiorstw użyteczności publicznej,
- współpracę z różnego typu organizacjami pozarządowymi na rzecz pozarolniczego rozwoju gospodarczego oraz
- przygotowywanie i prezentację ofert inwestycyjnych w postaci zaopatrzonych w infrastrukturę techniczną terenów przygotowanych do rozpoczęcia różnego typu działalności gospodarczej.

Osobną kategorią instrumentów bezpośrednich były prowadzone przez gminy we współpracy z Polską Agencją Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) tzw. Lokalne Okienka Przedsiębiorczości funkcjonujące przy urzędach gmin, zazwyczaj w wydziałach odpowiedzialnych za rejestrowanie działalności gospodarczej, których rolą jest udostępnianie małym i średnim przedsiębiorstwom oraz osobom planującym rozpoczęcie działalności gospodarczej danych dotyczących działań i oferty PARP, Punktów Konsultacyjnych oraz sieci Krajowego Systemu Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw (KSU), a także dostępnych programów wsparcia. Wymienione powyżej instrumenty wsparcia bezpośredniego można przypisać do zdefiniowanych uprzednio grup instrumentów organizacyjno-technicznych, instrumentów zinstytucjonalizowanego wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej oraz działań obejmujących marketing inwestycyjny.

Wydzieloną kategorię instrumentów bezpośrednich stanowiły finansowe formy wsparcia publicznego inwestorów obejmujące m.in. ulgi, umorzenia i zaniechania podatkowe, udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych oraz użyczenie, dzierżawę, wynajem, oddanie w wieczyste użytkowanie, sprzedaż mienia będącego własnością gminy. Stosowanie tego rodzaju narzędzi zadeklarowało ponad 2/3 badanych gmin – (woj. mazowieckie 67,1%, opolskie 48,65%, podkarpackie 62,7%, podlaskie 68,2%, warmińsko-mazurskie 69,6%, wielkopolskie 65,7% oraz zachodniopomorskie 65,1%), co uzasadnia szczególne znaczenie i osobne potraktowanie tego typu instrumentów.

Rysunek 1. Odsetek gmin wykorzystujących wybrane instrumenty bezpośrednie na badanych obszarach



- A – prowadzących komórkę obsługi inwestorów
- B – prowadzących przedsiębiorstwa komunalne
- C – współpracujących z organizacjami pozarządowymi
- D – posiadających okienko przedsiębiorczości
- E – przygotowujących oferty inwestycyjne

Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.

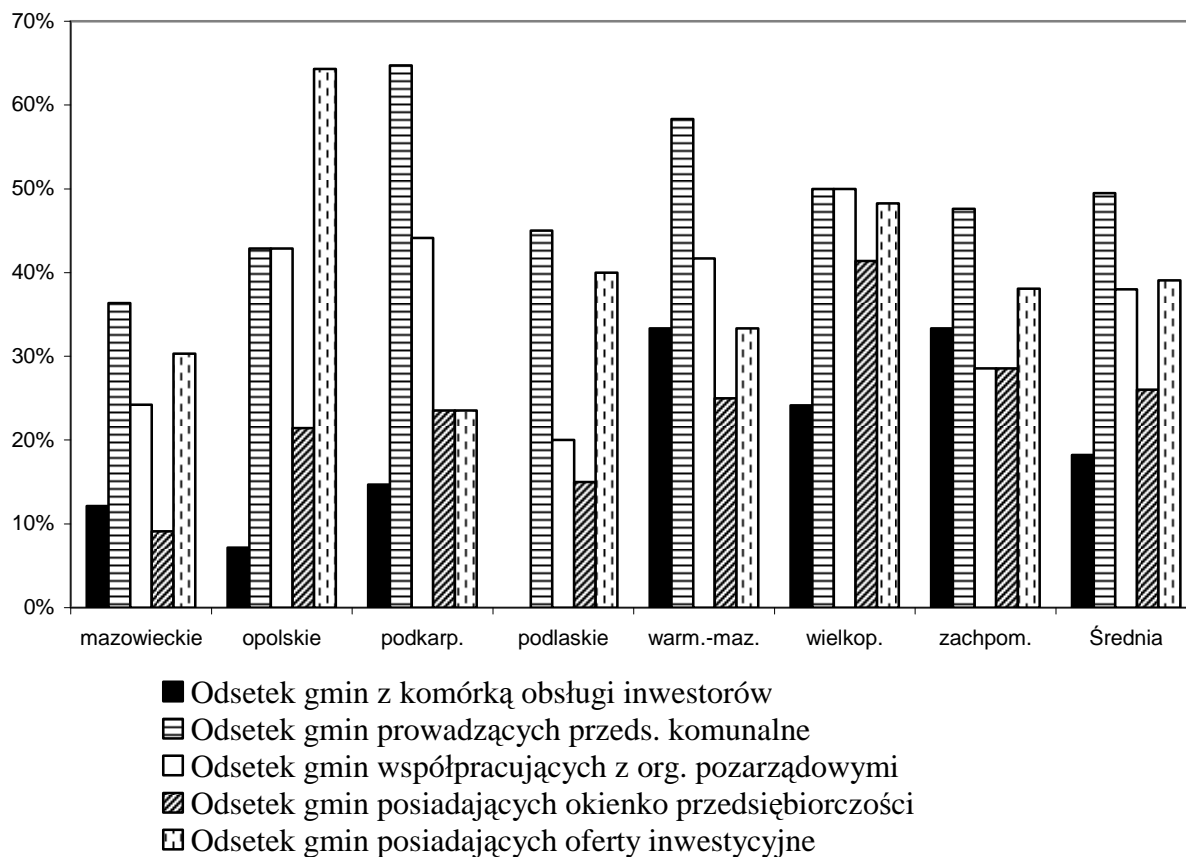
Jak podkreśla B. Słomińska (2007), wysokość podatków i opłat lokalnych, a także poziom stawek ulg i ewentualnych zwolnień mogą bezpośrednio oddziaływać na zachowania podmiotów gospodarczych, zachęcając je lub zniechęcając do podejmowania określonego rodzaju działalności gospodarczej. Dodatkowo gminy z badanej zbiorowości zadeklarowały również w pewnym zakresie korzystanie z promocyjno-organizacyjnych form wspierania przedsiębiorczości. W ramach pytań ankietowych zaliczono do nich: szybkość i sprawność działań decyzyjnych, przejrzyste prowadzenie przetargów, informowanie o działalności lokalnych i regionalnych organizacji wspierających przedsiębiorczość, monitorowanie działalności gospodarczej, tj. przede wszystkim problemów przedsiębiorców oraz organizowanie spotkań przedsiębiorców. Spośród wymienionej piątki narzędzi pomocniczych nakierowanych na tworzenie klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości większość odpowiedzi twierdzą-

cych przypadła na szeroko pojęte wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej – ponad 56% przypadków (mazowieckie 66,2%, opolskie 47,5%, podkarpackie 53,9%, podlaskie 59,0%, warmińsko-mazurskie 57,7%, wielkopolskie 55,8%, zachodniopomorskie 52,8%). W liczbach bezwzględnych wielkości te kształtują się jednak na znacznie niższym poziomie niż w przypadku innych instrumentów.

Wśród wymienionych pięciu podstawowych instrumentów bezpośrednich w ankietowanej grupie gmin dominuje świadczenie przez samorzady usług publicznych (por. rys. 2). Około 50% badanych gmin zadeklarowało partycypację w istniejącym na jej terenie przedsiębiorstwie komunalnym. Odsetek ten jest szczególnie wysoki w gminach woj. podkarpackiego (65%) i warmińsko-mazurskiego (58%), oscyluje w pobliżu 50% wśród samorządów lokalnych województw: opolskiego (43%), podlaskiego (45%), wielkopolskiego (50%) oraz zachodniopomorskiego (47,6%) i jedynie w woj. mazowieckim spada do poziomu 36%. Zakres podejmowanych przez te przedsiębiorstwa zadań był bardzo szeroki i obejmował różnorodne elementy struktury drogowej i kolejowej, zaopatrzenie mieszkańców w wodę, usuwanie i oczyszczanie ścieków, gospodarkę odpadami, organizowanie transportu publicznego, budowę obiektów sportowych, kulturalnych, budynków administracyjnych, szpitali, szkół itp. Wiele z tych przedsięwzięć realizowanych było w formule partnerstwa publiczno-prywatnego, co może dodatkowo wzmacniać pozytywny efekt stymulujący przedsiębiorczość.

Doświadczenie wskazuje, iż ta forma współpracy przynosi pozytywne efekty nie tylko dzięki otwarciu nowych obszarów dla działalności gospodarczej i sprzyjaniu tworzenia nowych obszarów dla działalności gospodarczej oraz promocję tworzenia nowych miejsc pracy, lecz przede wszystkim wiąże się z poprawą jakości świadczonych usług, zwiększenie ich dostępności, obniżenie jednostkowych kosztów dostępu do technologii oraz nowoczesnych metod zarządzania. Stymulowanie przez gminy rozwoju lokalnej infrastruktury komunalnej wpływa zatem znacząco na podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej gminy, zaś poprzez aktywizację lokalnego rynku pracy przyczynia się do kreacji nowych miejsc pracy i podniesienia jakości życia społeczności lokalnej. Prowadzenie działalności gospodarczej może również ułatwić gminom realizację funkcji alokacyjnej, funkcji budowy i rozwoju usług oraz promowania mechanizmów konkurencji w sektorze usług publicznych.

Rysunek 2. Wybrane instrumenty bezpośredniego wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej



Na wzrost aktywności gospodarczej – a w konsekwencji wzrost zatrudnienia – w badanych gminach istotnie wpływało przygotowywanie terenów inwestycyjnych pod działalność gospodarczą oraz współpraca z lokalnymi organizacjami pozarządowymi różnego typu i branż. Promowanie gminy jako obszaru sprzyjającego inwestorom oraz wydzielanie atrakcyjnie zlokalizowanych działek pod inwestycje po podłączeniu ich do infrastruktury komunalnej zadeklarowało prawie 40% badanych gmin – od 23% w woj. podkarpackim do prawie 2/3 gmin w opolskim. W województwach: mazowieckim (30%), podlaskim (40%), warmińsko-mazurskim (33%), wielkopolskim (48%) oraz zachodniopomorskim (38%) wyniki zbliżone były do średniej grupowej. Wysoki wynik gmin woj. opolskiego może być po części efektem stwierdzonej dodatniej zależności pomiędzy wielkością gminy a częstością stosowania instrumentu – jest to forma wspierania przedsiębiorczości, po którą najczęściej sięgają duże i średnie gminy. Na drugim biegunie niski odsetek gmin woj. podkarpackiego angażujących się w działania marketingu inwestycyjnego wynikał częściowo z rozdrobnienia jednostek przestrzennych.

Istotnym, choć często niedocenianym obszarem działań aktywizujących przedsiębiorczość jest również współpraca i wsparcie przez gminy różnego ro-

dzaju lokalnych instytucji bądź organizacji pozarządowych operujących na ich terenie. Z punktu widzenia pozarolniczego rozwoju gospodarczego najistotniejszą rolę pełni tu system funduszy pożyczkowych i gwarantowania kredytów oraz różnego typu organizacje wspierania przedsiębiorczości. W analizowanych gminach współpracę z organizacjami lokalnymi zadeklarowało ponad 38% jednostek lokalnej administracji. Szczególnie wysoki był odsetek gmin tego typu (50%) w woj. wielkopolskim – nasycenie organizacjami świadczącymi usługi pożyczkowe, poręczeniowe i wsparcia przedsiębiorczości jest tu najwyższe. W większości przypadków gminy inicjowały ich powstanie i należą do najważniejszych udziałowców.

Pozytywny efekt działalności tego typu instytucji ilustrować mogą przypadki Gnieźnieńskiej Agencji Rozwoju Gospodarczego (GARG) oraz Agencji Rozwoju Północnej Wielkopolski (ARPW) w Pile. GARG, której założycielami i udziałowcami są gminy powiatu gnieźnieńskiego udzielił poręczeń kredytowych przedsiębiorcom z gmin Gniezno, Witków i Trzemeszno, a także rozwijał szereg programów pomocowych dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, z których np. projekt pt. „Rozwój przedsiębiorczości poprzez kompleksowe doradztwo i szkolenia oraz wsparcie finansowe” obejmował wsparcie szkoleniowo-doradcze oraz finansowe wsparcie pomostowe (podstawowe i przedłużone) lub w formie jednorazowej dotacji dla osób pragnących rozpocząć działalność gospodarczą. Beneficjentami projektu było kilkadziesiąt osób z gmin partycypujących w kapitale agencji. W przypadku ARPW, w której udziały posiadają gminy członkowie Stowarzyszenia Gmin i Powiatów Nadnoteckich, województwo wielkopolskie, a także powiaty: pilski, czarnkowsko-trzecieński, chodzieski, wągrowiecki oraz złotowski dwie edycje programu „Pomagamy przedsiębiorczym w Północnej Wielkopolsce” (w ramach działania ZPOR 2,5), zaowocowały przyznaniem prawie 80 dotacji dla przedsiębiorców, zaś efektem programu „System innowacji i informacji gospodarczej województwa wielkopolskiego”, który obejmował stworzenie portalu internetowego zawierającego ofertę inwestycyjną gmin i powiatów północnej Wielkopolski był pakiet ponad 130 ofert inwestycyjnych. Zaangażowanie kapitału gmin w instytucje wspierania przedsiębiorczości zaowocowało zatem podniesieniem potencjału aktywizacji zawodowej na ich terenie.

Stosunkowo wysoki poziom zaangażowania gmin we wspieranie organizacji pozarządowych zaobserwowano również na terenie województw opolskiego (43% gmin), podkarpackiego (44%) oraz warmińsko-mazurskiego (42%). Szczególnie w dwóch ostatnich przypadkach – terenów o niższym poziomie rozwoju ekonomiczno-społecznego, wyższy udział gmin wspierających aktywność gospodarczą świadczy o racjonalności postępowania i chęci poprawy sytuacji lokalnej społeczności. W gminach woj. mazowieckiego oraz zachodniopo-

morskiego wykorzystywano instrument „wsparcie bezpośrednie” w mniejszym stopniu. W pierwszym przypadku zaledwie co czwarta, a w drugim co trzecia gmina deklarowała aktywną współpracę z organizacjami lokalnymi wspierającymi działalność pozarolniczą. Spośród wymienionych bezpośrednich instrumentów wsparcia przedsiębiorczości najmniej intensywnie w badanej grupie gmin tworzono wydzielone struktury do obsługi inwestorów oraz Lokalne Okienka Przedsiębiorczości dla Małych i Średnich Przedsiębiorców. Tylko co czwarta gmina badanej populacji posiada na swoim terenie okienko przedsiębiorczości, zaś niecałe 20% utworzyło specjalne komórki wsparcia dla inwestorów. Istnieje silna dodatnia zależność pomiędzy stosowaniem obu instrumentów w badanej grupie, co oznacza, że wzajemnie się dopełniają. Najintensywniej z obu form wspierania przedsiębiorczości korzystały gminy woj. wielkopolskiego (ponad 40% posiadało okienko i 25% specjalną komórkę inwestorską) oraz warmińsko-mazurskiego (odpowiednio 25% i 33%) i zachodniopomorskiego (29% oraz 33%). W pozostałych województwach poziom wykorzystania obu instrumentów nie przekraczał 20%.

Zbiorcze spojrzenie na poziom wykorzystania przez gminy rozpatrywanych instrumentów bezpośrednich obejmujących prowadzenie komórki obsługi inwestorów, przedsiębiorstwa komunalnego, podejmowania współpracy z organizacjami pozarządowymi, otwierania okienek przedsiębiorczości oraz przygotowywania ofert inwestycyjnych ujawniło, że zaledwie 1,6% gmin stosowało pełną paletę narzędzi, odpowiednio 8,7% i 18,0% samorządów zadeklarowało korzystanie z 4 bądź 3 instrumentów bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości, ponad 55% gmin miało nie więcej niż dwa narzędzia w swoim instrumentarium, zaś około 15% gmin w ogóle nie prowadziło aktywnych działań wsparcia inwestorów. Analiza empiryczna wskazuje na istotne zróżnicowanie stopnia intensywności działań gmin w podgrupach gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. Wśród gmin wiejskich tylko niecałe 20% podejmowały działania na szerszą skalę stosując więcej niż połowę (tj. 3 i więcej) wymienionych instrumentów, podczas gdy w grupie gmin miejsko-wiejskich wskaźnik ten wyniósł ponad 50%. W połączeniu z rezultatami analogicznej analizy w rozbiciu na województwa, wskazującymi na 50% udział gmin z trzema i więcej instrumentami jedynie na terenie województwa wielkopolskiego, wielkości te mogą świadczyć o wysokiej współzależności pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego, tradycjami zrzeszania się i tworzenia organizacji wspierania przedsiębiorczości a świadomością inwestycyjną gmin. W liczbach bezwzględnych analizowane gminy korzystały średnio z niecałych dwóch (1,7) instrumentów bezpośredniego wspierania przedsiębiorczości. Wskaźnik ten tylko w woj. wielko-

polskim przekraczał 2 (2,19), zaś najniższy był na terenie mazowieckiego, w jego wschodniej części.

Zidentyfikowano czynniki środowiskowe mające wpływ na stosowanie (poszczególnych) instrumentów bezpośrednich przez gminy. Są to:

- poziom wydatków na 1 mieszkańca;
- syntetyczny wskaźnik rozwoju społecznego;
- stopa bezrobocia – wysokie bezrobocie może stanowić czynnik motywujący władze samorządowe do zastosowania instrumentów w celu przyciągnięcia inwestorów lub przedsiębiorstw;
- wykształcenie mieszkańców jako odsetek mieszkańców z wykształceniem co najmniej średnim – obrazujący jakość kapitału ludzkiego; wiąże się z tym również potencjał demograficzny (pracowniczy) na jaki liczyć mogą przedsiębiorcy chcący założyć (rozpocząć) działalność inwestycyjną na danym terenie. W kontekście proinnowacyjnego, nowoczesnego i zaawansowanego technologicznie charakteru większości firm zgrupowanych na terenie specjalnych stref ekonomicznych bądź funkcjonujących w ramach klastrów (gron) można stwierdzić, że struktura demograficzna ludności na danym terenie może być czynnikiem przyciągającym potencjalnych inwestorów i warunkującym sens wydatkowania środków na wsparcie dla podmiotów chcących zainwestować na danym terenie;
- poziom wydatków inwestycyjnych;
- zmiana poziomu wydatków inwestycyjnych w okresie 2000-2006 – określająca skłonności inwestycyjne gmin;
- wskaźnik wykształcenia radnych jako odsetek osób posiadających wykształcenie wyższe – dokumentujący wyższą świadomość potrzeb społecznych i dążenie do innowacyjności, dążenie do przyciągnięcia inwestorów, umiejętność skojarzenia potrzeb inwestycyjnych gminy, zdolność do zrozumienia zależności pomiędzy stosowaniem instrumentów i poziomem zamożności gminy, zdolność do opracowywania programów inwestycyjnych o zróżnicowanym poziomie komplikacji, umiejętność zdobycia środków finansowych na funkcjonowanie programów wsparcia np. poprzez aplikacje do programów unijnych;
- odsetek ludności w wieku produkcyjnym – miara jakości kapitału ludzkiego w gminie, czynnik potencjalnie przyciągający inwestorów, wzmacniający skuteczność działania instrumentów;
- wielkość gminy, wyrażona liczbą ludności, gęstością zaludnienia lub powierzchnią w kilometrach kwadratowych.

Zgodnie z badaniami B. Słomińskiej wielkość gminy jest istotnym czynnikiem różnicującym charakter stosowanych instrumentów. Wyniki badań sze-

rokiej i zróżnicowanej grupy 100 gmin usytuowanych na terenach województw o wysokim i słabym poziomie rozwoju gospodarczego wskazują, że skłonność do stosowania instrumentów natury fiskalnej (niskie ceny za usługi komunalne, niskie opłaty za dzierżawę mienia komunalnego, sprzedaż mienia komunalnego po atrakcyjnych cenach, udzielanie pożyczek i dotacji bezpośrednich dla MŚP), a także inwestycje w rozwój szeroko pojętej infrastruktury telekomunikacyjnej charakteryzują gminy małe i średnie (do 20 tys. mieszkańców), podczas gdy duże gminy częściej decydują się na wydzielanie atrakcyjnie położonych działek pod inwestycje, inwestowanie w podnoszenie kwalifikacji lokalnych kadr, wprowadzanie ułatwień w procedurze urzędowej oraz inicjowanie tworzenia na własnym terenie różnego typu instytucji (agencji bądź ośrodków) wspierania przedsiębiorczości. Badanie wyróżniło także grupę instrumentów, których stosowanie nie zależy od rozmiaru gminy. Są to wszelkiego rodzaju działania promocyjne, kreowanie klimatu społecznego sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości, organizacja baz danych o możliwościach inwestycyjnych na terenie gminy, a także zmniejszanie obciążeń z tytułu podatków lokalnych. Zestawienie to wskazuje zatem, że małe gminy częściej korzystają z narzędzi natury fiskalnej, oznaczających pogodzenie się jednostki terytorialnej z koniecznością rezygnacji z ewentualnych dochodów budżetowych, podczas gdy duże gminy zdolne są do uruchomienia działań związanych z wydatkowaniem określonych, celowych środków z własnych budżetów.

Jako czynniki dodatkowe wyróżniono udział opłat lokalnych w sumie dochodów rocznych gminy na 1 mieszkańca, zmianę wielkości opłat lokalnych na przestrzeni lat 2000-2006 – jako zdolność gmin do świadomej rezygnacji z części dochodów bieżących w celu kreowania potencjalnej przyszłej wartości dodanej związanej z funkcjonowaniem nowych przedsiębiorców na jej terenie.

Czynniki egzogeniczne, co do których przyjęto założenie o relacji ich natężenia ze skłonnością gmin do wykorzystania bezpośredniego instrumentarium wspierania działalności pozarolniczej była również zdolność gminy do absorpcji funduszy unijnych. Wykorzystano w tym celu informację statystyczną z bazy GUS o udziale dochodów z Unii Europejskiej w łącznych dochodach gminy na 1 mieszkańca, łącząc te dane z deklaracjami ankietowymi jednostek samorządu terytorialnego dotyczącymi udziału w programach finansowanych przez Unię Europejską. Można założyć, że szeroko pojęte korzystanie ze środków unijnych wiąże się bezpośrednio z proinwestycyjnym nastawieniem władz gminnych. Wiele programów pomocowych nastawionych jest bezpośrednio na wsparcie przedsiębiorców, przede wszystkim z grupy małych i średnich, są więc one niejako katalizatorem zastosowania instrumentów i źródłem ich finansowania, ponadto fakt uczestnictwa w programach i konieczność merytorycznego

przygotowania wniosków podnosi kompetencje osób w samorządach terytorialnych odpowiedzialnych za promocję przedsiębiorczości i pozytywnie determinuje ich zdolność do działania w tym zakresie w przyszłości.

Istotnym czynnikiem egzogenicznym jest również usytuowanie przestrzenne gminy – jak pokazują badania B. Słomińskiej fakt położenia gminy w województwie o niskim stopniu rozwoju gospodarczego negatywnie rzutuje na jej skłonności do inwestycji, zaś usytuowanie na obrzeżach wielkich aglomeracji przyczynia się do podniesienia tej skłonności. Miarą kontrolną wykorzystaną do badania skłonności gmin do podejmowania działań pobudzających przedsiębiorczość był również rodzaj (typ) gminy. Na podstawie poprzednich badań empirycznych udało się ustalić, iż przynależność do grupy gmin wiejskich bądź miejsko-wiejskich rzutuje w sposób istotny na intensywność stosowania i skład instrumentarium wspierania przedsiębiorczości wykorzystywanego przez gminy. Analogicznie do badania B. Słomińskiej wyższą aktywność wspierania przedsiębiorczości stwierdzono wśród gmin położonych na terenach o niższym stopniu rozwoju gospodarczego mierzonego poziomem współczynnika rozwoju społecznego. Może to dowodzić znacznej racjonalności podejścia lokalnych władz do problemów związanych z pozycją i sytuacją lokalnej społeczności i chęci poprawy tego położenia.

1. 3. Instrumenty bezpośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza

W drugim etapie badania podjęto próbę rozgraniczenia i kwantyfikacji wpływu stosowania instrumentów na charakterystyki społeczno-ekonomiczne gminy. Analizowano sytuację dochodową gminy w ujęciu wielkości dochodów na mieszkańca, dochodów własnych jako odsetka dochodów ogółem oraz zmiany obu tych wielkości na przestrzeni lat 2000-2006. Przyjęto założenie o pozytywnym wpływie zastosowania szerokiego instrumentarium aktywnego wspierania przedsiębiorczości na poziom dochodów gminy i zdolności zastosowanych narzędzi do pośredniego różnicowania dochodów (wpływów) gmin. Z punktu widzenia efektu działania instrumentów najważniejszym czynnikiem ich zastosowania wydaje się być kreowanie zachowań przedsiębiorczych. Jako miarę kreacji przedsiębiorczości przez gminy przyjęto liczbę podmiotów gospodarczych zlokalizowanych na terenie gminy w odniesieniu do 10 tys. mieszkańców. Przeanalizowano również dynamikę przyrostu podmiotów gospodarczych w latach 2000-2006 oraz ich strukturę rodzajową. Z punktu widzenia rozwoju gospodarczo społecznego-gminy, wzrostu innowacyjności na jej terenie, a także promowania pozarolniczej działalności gospodarczej istotny wydaje się udział

Tabela 1. Średnie wartości charakterystyk gmin w zależności od liczby stosowanych instrumentów bezpośredniego wsparcia przedsiębiorczości

Wyszczególnienie	Liczba zastosowanych instrumentów bezpośrednich						Łącznie
	0	1	2	3	4	5	
Dochody własne jako odsetek dochodów ogółem (w %)	32,5	31,0	35,1	38,6	44,0	32,4	34,6
Dochody gminy na mieszkańca (w zł)	2166,5	2077,4	2155,1	2011,2	2231,1	2137,2	2109,7
Liczba podmiotów gospodarczych w gminie na 10 tys. mieszk.	921,1	939,5	947,1	1125,18	982,7	991,2	976,4
Liczba podmiotów rolniczych na terenie gminy na 10 tys. mieszk.	49,1	53,6	42,1	37,7	37,5	60,7	46,4
Liczba podmiotów przemysłowych na terenie gminy na 10 tys. mieszk.	142,3	149,5	150,9	191,7	155,7	125,5	156,4
Liczba podmiotów usług rynkowych na terenie gminy na 10 tys. mieszk.	313,6	333,3	343,3	407,3	374,4	379,3	349,4
Liczba podmiotów usług nierynkowych na terenie gminy na 10 tys. mieszk.	55,9	53,5	56,3	55,6	52,8	62,9	54,9
Dynamika liczby podmiotów gospodarczych na terenie gminy w latach 2000-2006 (w %)	8,7	8,9	7,2	8,8	11,5	19,9	8,9
Liczba mieszkańców pełnozatrudnionych w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych w gminie	12,6	11,6	12,4	11,3	13,2	8,7	12,0
Ogólny poziom zatrudnienia na 1000 osób w wieku produkcyjnym	145,8	148,0	190,3	248,9	227,4	132,2	180,5
Stopa bezrobocia 2006 (%)	7,0	7,1	6,9	6,1	7,2	11,8	7,0
Zmiana stopy bezrobocia na przestrzeni lat 2000-2006 (2000 = 100)	76,6	78,2	77,3	70,6	75,2	77,5	76,1
Syntetyczny wskaźnik rozwoju społecznego	96,5	89,4	11,05	95,4	120,7	68,4	99,2
Syntetyczny wskaźnik rozwoju infrastruktury	97,7	88,6	111,2	107,6	126,2	88,0	101,1
Łączna liczba obserwacji	29	65	37	33	16	3	183

Źródło: Obliczenia własne.

podmiotów usług rynkowych i nierynkowych w ogólnej liczbie podmiotów, a także liczba podmiotów przemysłowych zlokalizowanych na terenie gminy. Wyższe wartości wymienionych wskaźników mogą świadczyć o pozytywnym działaniu narzędzi stymulujących przedsiębiorczość. Jako potencjalne mierniki (wskaźniki) efektywności proinwestycyjnej aktywności gmin testowano również

szereg miar związanych z szeroko pojętym rozwojem kapitału ludzkiego na terenie gminy, w tym m.in. wskaźnik zmiany stopy bezrobocia w okresie 2000-2006, wielkość zatrudnienia w pozarolniczej działalności gospodarczej na 1000 osób w wieku produkcyjnym, liczba mieszkańców pełnozatrudnionych w rolnictwie na 100 ha użytków rolnych w gminie oraz ogólny poziom zatrudnienia na 1000 osób w wieku produkcyjnym. Poza zmianą stopy bezrobocia oraz wielkości zatrudnienia w działalności rolniczej, których niższe wartości znamionują pozytywny wpływ kreowania korzystnych warunków powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na lokalnym rynku, wszystkie pozostałe wskaźniki są pozytywnie skorelowane z intensywnością akcji promocyjnej w gminach.

Uzyskane rezultaty analizy potwierdzają tezę o dodatniej zależności pomiędzy poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej a stosowaniem przez gminy bezpośrednich instrumentów wsparcia. Wyższy odsetek wsparcia działalności pozarolniczej owocował w większości przypadków zwiększeniem liczby podmiotów na 10 tys. mieszkańców gminy (tab. 2). Zależność ta jest szczególnie widoczna w przypadku wspierania przedsiębiorczości za pomocą okienka przedsiębiorczości i komórki wsparcia inwestorów.

Tabela 2. Wybrane instrumenty bezpośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza

Wybrane instrumenty bezpośrednie (odsetek gmin)	Liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców			
	< 600	600-900	900-1200	>1200
Wydzielona komórka obsługi inwestorów	6,7	13,5	19,2	23,4
Działające przedsiębiorstwo komunalne	20	53,42	50	54,05
Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz pozarolniczego rozwoju gospodarczego	20	39,7	45,3	29,7
Działające okienko przedsiębiorczości	13,3	24,7	28,1	32,4
Posiadanie ofert inwestycyjnych	40	32,9	37,5	51,4

Źródło: *Badania empiryczne w gminach, Bank Danych Regionalnych GUS.*

Stwierdzono również dodatnią zależność pomiędzy wskaźnikami demograficznymi i społeczno-ekonomicznymi gmin (takimi jak udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach czy poziom wykształcenia ludności) a stopniem wykorzystania przez nie instrumentów wsparcia przedsiębiorczości. Gminy przodujące w tym zakresie mają znacznie wyższe takie wskaźniki i korzystniejszą strukturę demograficzną ludności oraz radnych w gminie.

Tabela 3. Wybrane instrumenty bezpośrednie a zmiana pozarolniczej działalności gospodarczej

Wybrane instrumenty bezpośrednie (odsetek gmin)	Zmiana liczby podmiotów w latach 2000-2006 (w %)			
	< 0	0-10	10-20	>20
Wydzielona komórka obsługi inwestorów	13,6	9,1	33,3	25,0
Działające przedsiębiorstwo komunalne	47,4	49,1	56,4	47,7
Współpraca z organizacjami pozarządowymi na rzecz pozarolniczego rozwoju gospodarczego	37,2	41,5	48,5	37,5
Działające okienko przedsiębiorczości	22,7	28,6	28,2	29,6
Posiadanie ofert inwestycyjnych	36,4	33,9	33,3	45,5

Źródło: *Badania empiryczne w gminach, Bank Danych Regionalnych GUS.*

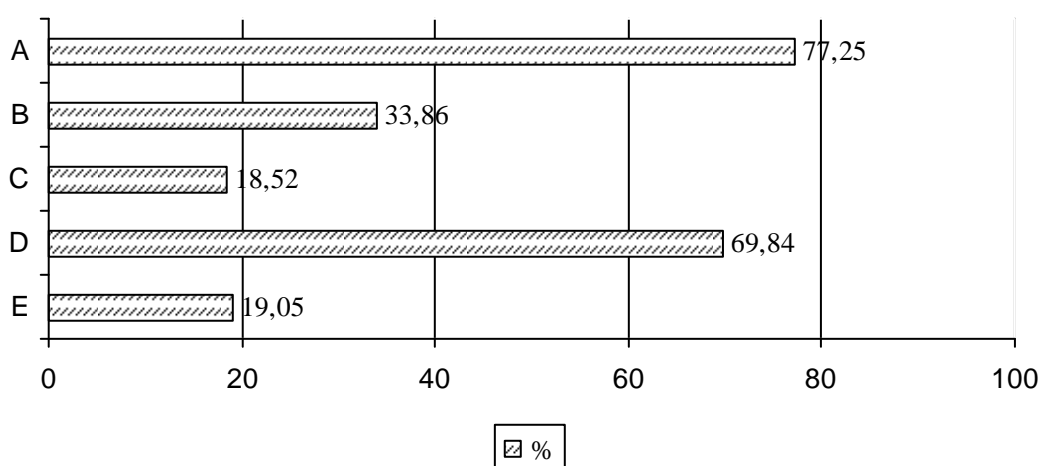
W odniesieniu do dynamiki zmian liczby podmiotów w latach 2000-2006 zauważyć można zależność pomiędzy funkcjonowaniem okienka przedsiębiorczości oraz przygotowywaniem przez gminy ofert inwestycyjnych a wysokością poziomu wzrostu liczby podmiotów gospodarczych. W przypadku pozostałych kategorii instrumentów bezpośrednich zależność ta nie ma charakteru liniowego.

2. Pośrednie instrumenty wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej

2.1. Charakterystyka instrumentów pośrednich

W grupie instrumentów pośrednich znajdują się wszelkiego rodzaju działania prowadzące do poprawy infrastruktury przestrzeni i kwalifikacji miejscowej ludności, pozyskiwania środków unijnych, zarządzania rozwojem lokalnym – opracowanie strategii rozwoju, przedsięwzięcia prawno-administracyjne (przede wszystkim przygotowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego), promowanie gminy, kreowanie współpracy z innymi gminami. Inaczej mówiąc, są to działania mające na celu tworzenie środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu. Są one skierowane zarówno do przedsiębiorców, jak i do społeczności lokalnej, która jest konsumentem efektów procesu rozwoju. Działania władz lokalnych w tym zakresie przedstawia rys. 1.

Rysunek 1. Odsetek gmin wykorzystujących wybrane instrumenty pośrednie



A – ze strategią rozwoju

B – z absorpcją funduszy unijnych

C – realizujących projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej

D – prowadzących działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji

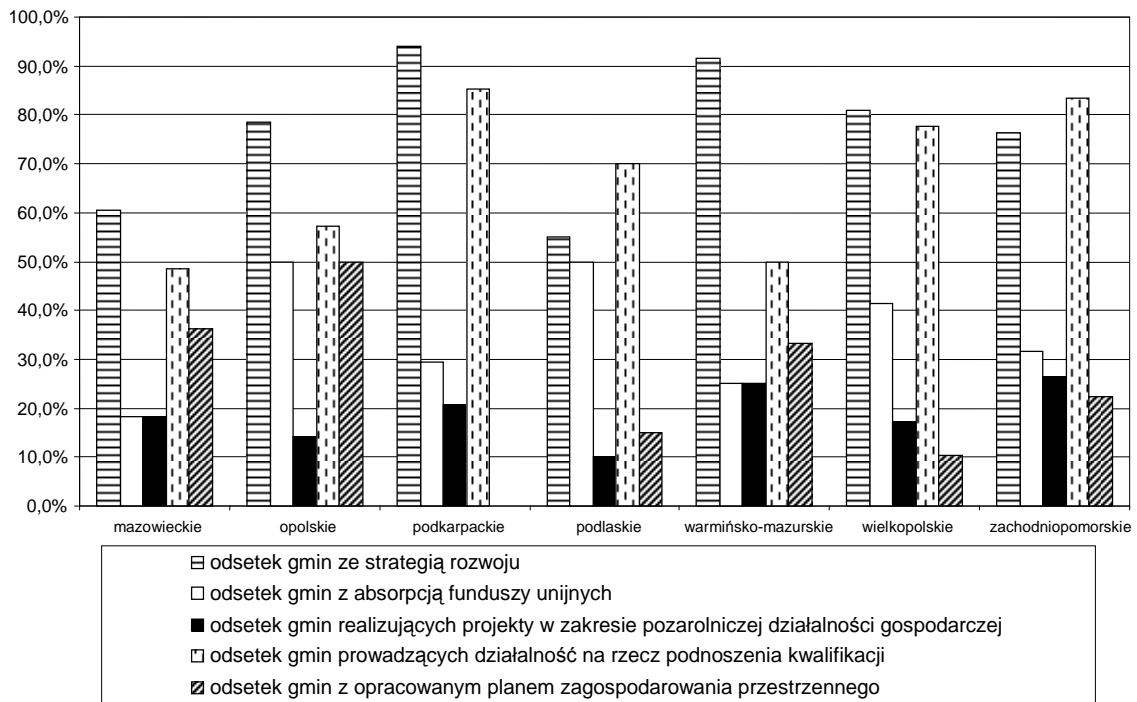
E – z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego

Źródło: Badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007.

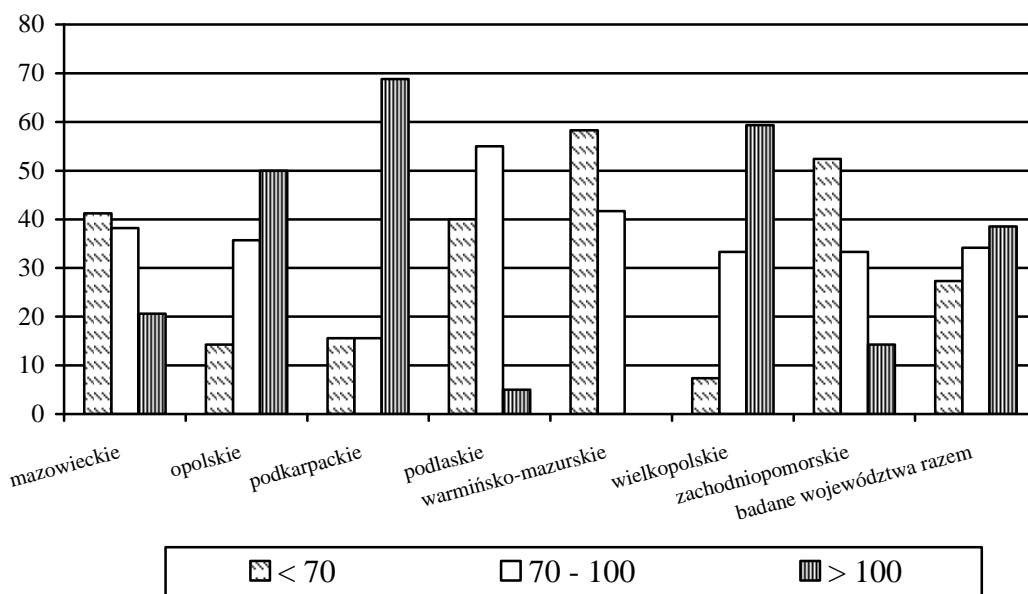
Z przeprowadzonych badań empirycznych wynika, że wśród instrumentów pośrednich ważne miejsce zajmują takie działania jak: opracowanie strategii rozwoju, podnoszenie kwalifikacji społeczności lokalnej oraz rozwój infrastruktury technicznej. Zaletą tych działań jest to, że kształtowanie struktury przestrzennej i społeczno-gospodarczej gmin przebiega w okresach wieloletnich. Najmniej wskazanych w ankiecie miały działania z zakresu prowadzonych projek-

tów dotyczących pozarolniczej działalności gospodarczej i opracowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Udział gmin według województw koncentrujących się na rozpatrywanych instrumentach przedstawiają rys. 2, 3 i 4.

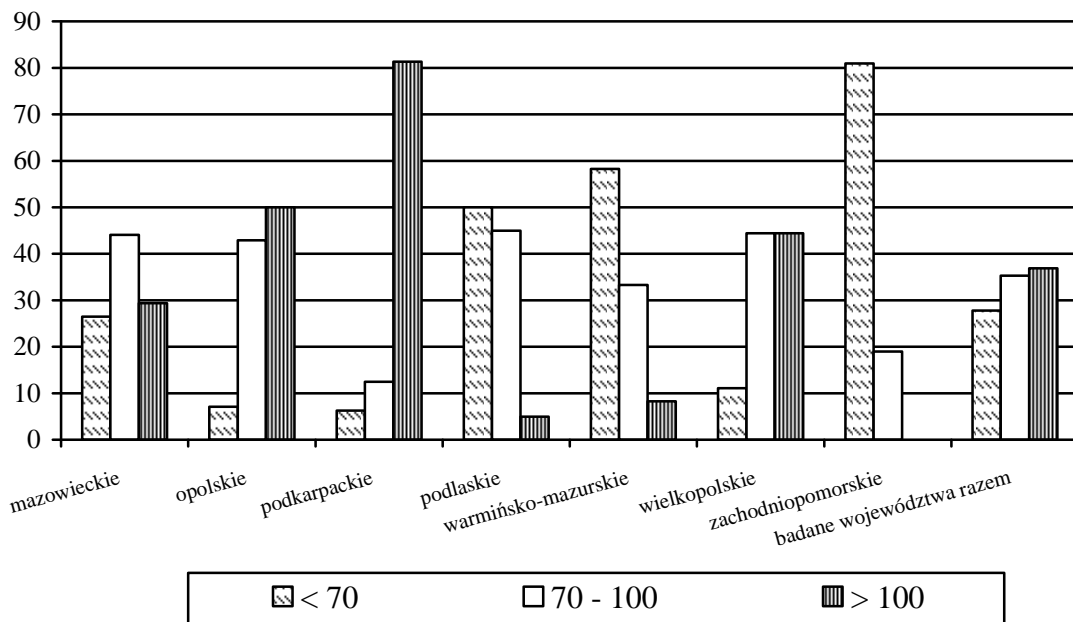
Rysunek 2. Wybrane instrumenty pośrednie wspierające pozarolniczą działalność gospodarczą



Rysunek 3. Odsetek gmin według poziomu rozwoju infrastruktury technicznej



Rysunek 4. Odsetek gmin według poziomu rozwoju infrastruktury społecznej



Infrastruktura techniczna

Ponieważ stwierdzono, że znaczny odsetek gmin postrzega rozwój infrastruktury technicznej jako najważniejszy instrument rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej, to ważne jest przedstawienie możliwości finansowych gmin co do inwestowania w infrastrukturę. Prowadzenie polityki inwestycyjnej stanowi obecnie domenę działalności władz lokalnych, a jej skuteczność zależy od znajomości potrzeb i posiadanych środków finansowych. W praktyce oznacza to, że gminy odpowiedzialne są za wydatkowanie środków budżetowych na finansowanie większości urządzeń i obiektów infrastrukturalnych.

Wyniki badań wskazują, że inwestycyjne potrzeby i możliwości gmin są silnie zróżnicowane. Udział wydatków inwestycyjnych w ogólnych wydatkach badanych gmin wahał się w 2006 r. od 0,4% w gminie Rychliki w woj. warmińsko-mazurskim do 54,8% w gminie Suchy Las w woj. wielkopolskim. Wielkość wydatków inwestycyjnych zależała nie tylko od globalnych dochodów – znaczne środki pozyskiwano także z budżetu unijnego oraz kredytów (współczynnik korelacji między udziałem wydatków inwestycyjnych a środkami unijnymi $r = 0,57$). Niestety wiele gmin nie może skorzystać z tej formy pomocy, gdyż warunkiem jej otrzymania jest znaczny udział własnych środków. Spośród badanych gmin tylko 52% zasilalo budżet środkami unijnymi. Efekty wykorzystania tych środków są widoczne w znacznie wyższym poziomie rozwoju infrastruktury technicznej.

Analiza wykazuje, że stopień wyposażenia większości badanych gmin w infrastrukturę techniczną jest nadal niewystarczający, co więcej, nie jest on

dostosowany do postulowanego rozwoju gospodarczego ani do potrzeb cywilizacyjnych. Około 90% badanych gmin miało o połowę niższy poziom rozwoju infrastruktury technicznej niż gmina o najwyższym poziomie. Poziom rozwoju infrastruktury technicznej obszarów wiejskich (gminy wiejskie i miejsko-wiejskie) oceniono, stosując metodę taksonomiczną – miarę rozwoju Z. Hellwiga. Oparto się w niej na podstawowych elementach, takich jak udział dróg o nawierzchni twardej, długość sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, liczba oczyszczalni ścieków itp. (tab. 1).

Tabela 1. Wskaźniki z zakresu poziomu infrastruktury technicznej w badanych gminach w 2006 roku

Województwo	Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w gminach obszary wiejskie w Polsce = 100						
	wiejskich			miejsko-wiejskich			łącznie na badanych obszarach wiejskich
	średnia	min.	max.	średnia	min.	max.	
Mazowieckie	71,3	37,8	104,3	118,2	65,0	199,4	80,9
Opolskie	106,1	48,1	238,1	138,0	95,0	214,6	117,5
Podkarpackie	127,2	62,5	315,1	171,2	105,3	253,1	136,8
Podlaskie	65,0	47,8	79,4	83,9	69,9	118,5	70,7
Warmińsko-mazurskie	68,3	45,2	89,8	74,5	63,2	88,7	70,9
Wielkopolskie	109,0	50,7	252,9	115,0	72,8	171,6	111,4
Zachodniopomorskie	71,0	49,9	119,9	85,6	62,2	133,3	77,9

Źródło: *Badania ankietowe IERiGŻ-PIB 2005-2007, Bank Danych Regionalnych GUS – obliczenia własne.*

Najlepsza sytuacja pod tym względem była w gminach woj. podkarpackiego, wielkopolskiego i opolskiego. W dalszym ciągu najmniej zaawansowane w rozwoju infrastruktury technicznej są gminy w warmińsko-mazurskim i podlaskim. Tu sytuacja jest niepokojąca, gdyż konkurencyjność infrastruktury technicznej jest niewielka i maleje udział nakładów inwestycyjnych w wydatkach gmin. W najbliższych latach infrastruktura techniczna w tych gminach może stać się „hamulcem” dla dalszych procesów gospodarczych. Nie ulega wątpliwości, że infrastruktura jest jednym z ważnych czynników przyciągania inwestorów, a także poprawy warunków rozwoju dotychczasowych przedsiębiorstw.

Infrastruktura społeczna

Rosnąca konkurencyjność gospodarek sprawia, że wysoki poziom rozwoju infrastruktury społecznej należy do kluczowych determinant ich rozwoju. Szczególną wagę przywiązuje się do budowania silnej konkurencyjnej gospodarki, opartej na wysokiej jakości czynnika ludzkim, a to jest jedna z podsta-

wowych ról infrastruktury społecznej. Niedobór odpowiedniej jakości czynnika ludzkiego na rynku pracy jest poważną barierą rozwoju przedsiębiorczości na lokalnym rynku pracy. Ma ona większe znaczenie na obszarach, na których występuje zachwiana struktura społeczna, m.in. niski wskaźnik zatrudnienia. Czynniki ludzki stanowi wówczas warunek konieczny i jest szansą na pokonanie dystansu społeczno-gospodarczego, jaki dzieli obszary wiejskie od miast i innych krajów UE.

Jeśli chodzi o infrastrukturę społeczną, analizowano podstawowe placówki edukacji i wychowania, ochrony zdrowia, opieki zdrowotnej i kultury. Uporządkowanie stanu rozwoju infrastruktury społecznej badanych gmin przeprowadzono za pomocą miary rozwoju Hellwiga. Uzyskane wyniki przedstawiono w tabeli 2.

Tabela 2. Wskaźniki z zakresu poziomu infrastruktury społecznej w badanych gminach w 2006 roku

Województwo	Poziom rozwoju infrastruktury społecznej w gminach obszary wiejskie w Polsce = 100						
	wiejskich			miejsko-wiejskich			łącznie na badanych obszarach wiejskich
	śred- nia	min	max	średnia	min	max	
Mazowieckie	83,5	55,1	139,8	119,3	68,8	162,3	90,9
Opolskie	107,3	68,3	201,9	125,7	74,3	186,6	113,9
Podkarpackie	140,8	37,4	266,1	174,5	118,5	262,3	148,2
Podlaskie	68,7	37,7	87,6	83,4	58,4	157,4	73,1
Warmińsko-mazurskie	58,1	1,2	104,2	70,5	54,5	86,5	63,3
Wielkopolskie	98,4	53,4	173,4	112,8	58,5	221,4	104,3
Zachodniopomorskie	53,4	0,5	90,6	57,2	38,1	83,0	55,2

Źródło: Jak w tab. 1.

Przedstawione w tabeli 2 dane wskazują na duże różnice wartości miary rozwoju infrastruktury społecznej w badanych województwach. Duże różnice w poziomie ich rozwoju zaznaczyły się:

- między gminami miejsko-wiejskimi a wiejskimi,
- między obszarami o osadnictwie rozproszonym i zwartym.

Usługi infrastruktury społecznej z racji swego punktowego charakteru muszą być odbierane w miejscu ich świadczenia, w związku z tym ich rozmieszczenie powinno być proporcjonalne do liczby mieszkańców i przestrzeni. Rozdrobnienie sieci osadniczej utrudnia dostęp do tych usług świadczonych przez istniejące i potencjalne urządzenia infrastrukturalne. W ostatnich latach obserwuje się zmniejszanie liczby placówek infrastrukturalnych – dotyczy to szczególnie obiektów z zakresu kultury i wychowania przedszkolnego. Dzieje

się to głównie z powodu wycofania się państwa, a także innych instytucji z finansowania ich kosztów.

Tabela 3. Poziom rozwoju infrastruktury społecznej a wydatki inwestycyjne w badanych gminach

Województwo	Poziom rozwoju infrastruktury społecznej (obszary wiejskie w Polsce = 100)	Wydatki inwestycyjne na 1 mieszkańca	Udział wydatków inwestycyjnych w wydatkach ogółem
Mazowieckie	<70	529,3	22,9
	70-100	448,2	20,8
	>100	395,5	18,9
	razem	463,7	21,0
Opolskie	<70	193,6	11,1
	70-100	607,3	26,8
	>100	648,7	26,0
	razem	568,9	24,1
Podkarpackie	<70	374,8	17,7
	70-100	285,6	13,9
	>100	309,8	15,7
	razem	313,6	15,7
Podlaskie	<70	325,3	15,5
	70-100	299,9	14,8
	> 100	161,1	10,5
	razem	312,0	15,2
Warmińsko-mazurskie	<70	267,5	11,7
	70-100	215,6	11,4
	>100	7,8	0,4
	razem	241,5	10,8
Wielkopolskie	<70	410,8	18,1
	70-100	348,9	14,5
	>100	498,5	17,9
	razem	428,0	16,8
Zachodniopomorskie	<70	402,6	16,4
	70-100	431,4	19,4
	>100	405,3	16,6
Badane województwa	razem	398,6	17,3

Źródło: Jak w tab. 1.

Zauważono, że czynniki finansowe (udział wydatków inwestycyjnych na infrastrukturę społeczną w ogólnych wydatkach gmin) nie wiążą się z poziomem rozwoju infrastruktury społecznej. Można to tłumaczyć tym, że znaczna część urządzeń i placówek infrastruktury społecznej powstała wcześniej i jak dotąd

gminy nie mają dużych środków finansowych na jej rozwój, a te, które powstają są finansowane przy znacznym udziale budżetu państwa (subwencje i dotacje) i niewielkich środkach pozabudżetowych. Jest nadzieja, że projekty realizowane na obszarach wiejskich w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich i siedmiu programów IW Interreg IIIA przyczynią się do poprawy stanu infrastruktury społecznej. Są to głównie inwestycje w zakresie kultury, sportu, renowacji zabytków i edukacji. Większość tych projektów realizowana jest przez jednostki samorządu terytorialnego, które dotychczas mają najwyższe zrealizowane wskaźniki finansowe.

Strategia gminy

Nie ulega wątpliwości, że szanse rozwoju gmin zwiększają się, jeżeli prowadzą one aktywną politykę rozwoju lokalnego, co wiąże się z opracowaniem strategii rozwoju. Około 90% badanych gmin miało opracowane strategie rozwoju, co w głównej mierze było skutkiem obowiązujących przepisów i podstawą do uzyskania środków strukturalnych z Unii Europejskiej.

Posiadanie strategii gminy z określonymi najważniejszymi problemami do rozwiązania traktowane jest jak ważny instrument zarządzania gminą w długim okresie. Analizując strategie rozwoju badanych gmin, można stwierdzić, że dla 85% gmin priorytetem była infrastruktura techniczna, nakreślona w wieloletnim programie inwestycyjnym jako czynnik aktywizujący. Poprzez jej rozwój zwiększa się atrakcyjność i wiarygodność gminy jako miejsca zamieszkania i tworzenia miejsc pracy, co decyduje o szansach dalszego rozwoju.

Strategie rozwoju lokalnego przedstawiają również działania władz publicznych na rzecz tworzenia i wspierania środowiska innowacyjnego dla rozwoju działalności pozarolniczej. Dlatego potencjalne przedsiębiorstwa, chcąc funkcjonować w konkurencyjnym otoczeniu, muszą zapoznać się ze strategią rozwoju gmin. Stwierdzono jednak, że tylko 15% spośród badanych przedsiębiorców zapoznało się ze strategią rozwoju gminy. Większą aktywność w tym zakresie wykazali przedsiębiorcy z woj. wielkopolskiego i opolskiego, najmniej z mazowieckiego.

Promocja gmin

W celu pobudzenia rozwoju pozarolniczej działalności, władze lokalne przywiązują szczególną rolę do promocji własnej gminy – poprzez prezentację jej największych walorów (naturalnych, społecznych, gospodarczych, ekologicznych). Są to działania zmierzające do poinformowania i zachęcenia inwestorów do aktywności gospodarczej, zgodnie z kierunkiem nakreślonym przez te

władze. Inaczej mówiąc, inwestorom pokazuje się możliwości i potencjalne korzyści, aby pobudzić ich do działań. Jest to wypracowanie marketingowego podejścia do rozwijania pozarolniczej działalności gospodarczej, czyli traktowania przedsiębiorcy jako kupującego usługi publiczne oferowane przez władze lokalne. Nie ulega wątpliwości, że jest to przedsięwzięcie, które przynosi zwykle efekty w przyszłości.

Wszystkie badane gminy wykorzystywały w tym zakresie podstawowe narzędzia, takie jak: działalność wydawnicza (broszury, foldery, ulotki, informatory), tablice ogłoszeniowe, informacje do prasy lokalnej, reportaże radiowe i TV, czasopisma, konferencje, internet, uczestnictwo w konkursach (np. gmina przyjazna dla inwestorów). Najpowszechniej wykorzystywane są tablice ogłoszeniowe (mimo niewielkiego zasięgu), internet i działalność wydawnicza – w około 75% badanych gminach.

Działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji

Nie wszystkie gminy prowadzą działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych osób dorosłych (tylko 70% badanych gmin). Mając na uwadze znaczenie wykształcenia w kreowaniu wartości firm i wartości kapitału gminy, jest to zjawisko niepokojące. Podnoszenie poziomu wiedzy jest równoznaczne z tworzeniem konkurencyjnej struktury społeczno-gospodarczej gminy, a wyższy poziom wysoko kwalifikowanej kadry wpływa na innowacyjność gospodarki. Innowacyjność gospodarki wyraża się w wyższym odsetku zatrudnienia i podmiotów gospodarczych w usługach rynkowych. Dane z GUS wydają się potwierdzać te przekonania (tab.4).

Tabela 4. Odsetek ludności z wykształceniem średnim i więcej a struktura gospodarki w badanych gminach

Odsetek ludności z wykształceniem średnim i więcej	Udział podmiotów gospodarczych w działach gospodarki			
	rolnictwo	przemysł	usługi rynkowe	usługi nierynkowe
<23	10,4	26,2	52,8	10,7
23–30	8,0	24,6	58,2	9,1
>30	5,7	23,4	62,8	8,1
badane gminy	8,2	24,8	57,7	9,4

Źródło: Jak w tab. 1.

O ile relacja wykształcenia i podmiotów w gospodarce rynkowej jest stosunkowo silna, o tyle badania nie potwierdzają wpływu wykształcenia na kreowanie podmiotów w zakresie innych działów gospodarki. Trzeba jednak podkreślić, że zastosowanie zależności pozwala sformułować wniosek jedynie w stosunku do wąsko zdefiniowanego działu gospodarki – usługi rynkowe – nieobejmującego nowoczesnych technologii w tym zakresie.

Wśród badanych gmin, które prowadzą działania na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych najwyższy udział miało rozpowszechnianie informacji na temat możliwości podnoszenia kwalifikacji (65% gmin), organizowanie i pomaganie w organizowaniu szkoleń podnoszących kwalifikacje (31% gmin) i udostępnienie pomieszczeń we własnym ośrodku szkoleniowym (39%), najmniejszy udział stanowiło fundowanie stypendium (13%). Jednak w organizacji szkoleń dla firm aktywne są przede wszystkim duże gminy, a tylko 7% badanych gmin dofinansowuje tego typu przedsięwzięcia.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma rangę prawa lokalnego i jest dokumentem, za pomocą którego samorząd, stosownie do polityki przestrzennej nakreślonej w studium, określa przeznaczenie terenów oraz sposoby ich zagospodarowania i zabudowy. Władze lokalne powinny znać więc potrzeby przedsiębiorców oraz ludności i ocenić w stosunku do obowiązujących planów, a w razie potrzeby przystosować miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego do zgłaszanych potrzeb.

Za pomocą tych planów władze gminy mogą aktywnie kształtować warunki gospodarowania i decydować o konkurencyjności swoich terenów. Dla przedsiębiorców istnienie planu jest ważne, ponieważ:

- określa możliwości prowadzenia działalności gospodarczej,
- wpływa na koszty prowadzenia działalności gospodarczej,
- kształtuje warunki działania konkurencji poprzez określenie struktur przestrzeni.

Z rysunku 1 można wyczytać, że opracowywanie planów przestrzennego zagospodarowania jest wciąż niedocenianym instrumentem działania władz lokalnych. Tylko 14% badanych gmin ma opracowane takie plany dla całej swej powierzchni bądź dla wybranych mniejszych obszarów. Odsetek powierzchni badanych gmin pokrytej planami miejscowymi waha się od 2% w przypadku gmin woj. podkarpackiego do 27% w gminach woj. opolskiego. Zdecydowanie częściej planami dysponują gminy miejsko-wiejskie niż gminy wiejskie, w których plany pokrywają od 0,5% do 30% obszaru.

Rozpatrywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zmiany organizacji przestrzeni, polegające na zmniejszaniu powierzchni użyt-

ków rolnych, powiększaniu powierzchni leśnej i wzroście udziału gruntów zabudowanych i zurbanizowanych wywierają istotny wpływ na działalność gospodarczą człowieka. Wyraża się to we wzroście podaży terenów pod inwestycje, co podnosi konkurencyjność gmin.

W wyniku badań przeprowadzonych w gminach w pełni potwierdzono znaczenie czynnika ekonomicznego, infrastrukturalnego i demograficznego w kształtowaniu presji urbanizacyjnej na grunty rolne.

W ujęciu regionalnym gminy przodujące w pośrednich instrumentach wspierania pozarolniczej działalności gospodarczej to przede wszystkim gminy woj. podkarpackiego i opolskiego. Analiza pośrednich instrumentów w badanych gminach wykazała, że duże różnice w stosowaniu zaznaczyły się:

- między gminami miejsko-wiejskimi a wiejskimi; gminy wiejskie znacznie częściej wykorzystywały przedstawione instrumenty; mniejsze różnice były w przypadku woj. wielkopolskiego,
- między grupami gmin różniącymi się pod względem liczby mieszkańców; bardziej aktywne były gminy o liczbie mieszkańców od 5 do 15 tys. – w próbie badawczej stanowiły one 61,7% ogółu badanych gmin,

Oznaczać to może, że tego typu gminy mogą w najbliższej przyszłości stać się uczestnikami gry lokalizacyjnej w pozyskiwaniu potencjalnych inwestorów. Znaczną liczbę gmin przodujących w tym zakresie charakteryzują wyższe wskaźniki społeczno-ekonomiczne, tj. większy udział dochodów własnych w ogólnych dochodach, korzystniejsze wskaźniki demograficzne ludności i radnych w gminie. Inaczej mówiąc, struktury społeczno-gospodarcze w tych gminach są znacznie bardziej przystosowane do podejmowania działalności pozarolniczej.

2.2. Instrumenty pośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza

Wyniki badań potwierdzają występowanie zależności pomiędzy poziomem rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej a stosowanymi pośrednimi instrumentami jej wspierania (tab. 5). Przy korzystniejszych warunkach wspierania działalności pozarolniczej liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców była znacznie wyższa. Można przyjąć, że rozmieszczenie pozarolniczej działalności gospodarczej (znaczące skupienie w pewnych gminach) odzwierciedla teorię „biegunów wzrostu” sformułowaną przez F. Perroux w latach 1950. Nie ulega wątpliwości, że na takie zróżnicowanie wpływają lepsze warunki oferowane przez władze lokalne. Ważne jest więc tworzenie przez samorządy lokalnych warunków, aby umożliwić rozproszenie bieguna wzrostu. Dlatego część gmin, w których poziom rozwoju działalności pozarolniczej jest stosunkowo

niski podejmuje działania, które w przyszłości mają przyczynić się do poprawy warunków inwestowania, np. wykazują większą aktywność w absorpcji funduszy unijnych.

Badania wykazują, że gminy aktywnie uczestniczące w procesach przemian mają większą szansę rozwoju i poprawienia swojej konkurencyjności w przestrzennym systemie gospodarki. Trzeba również zwrócić uwagę, że struktura gospodarcza tych gmin różni się od struktury gmin o niższej aktywności władz lokalnych w zakresie wspierania przedsiębiorczości. Wyraża się to w wyższym poziomie rozwoju funkcji przemysłowej i funkcji rynkowych w gminie.

Tabela 5. Wybrane instrumenty pośrednie a pozarolnicza działalność gospodarcza w badanych gminach

Wybrane instrumenty pozarolnicze (odsetek gmin)	Liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców			
	<600	600-900	900-1200	>1200
Ze strategią rozwoju	60,0	72,6	89,1	72,9
Z absorpcją funduszy unijnych	53,3	34,2	28,1	32,4
Realizujących projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej	6,6	13,7	26,5	16,2
Prowadzących działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji	53,3	71,2	64,0	54,0
Z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego	6,7	20,5	18,7	16,2

Źródło: Jak w tab. 1.

W większości badanych gmin widoczny był wzrost liczby podmiotów gospodarczych wpisanych do rejestru w 2006 r. w stosunku do roku 2000 (z wyjątkiem 24% gmin). W latach 2000-2006 dominowały pod tym względem przede wszystkim gminy z woj. podkarpackiego i opolskiego.

Tabela 6. Wybrane instrumenty pośrednie a zmiany liczby podmiotów gospodarczych w latach 2000-2006

Wybrane instrumenty pozarolnicze (odsetek gmin)	Zmiany liczby podmiotów (%)				Ogółem
	<0	0-10	10-20	>20	
Ze strategią rozwoju	70,5	71,4	79,5	88,6	77,1
Z absorpcją funduszy unijnych	29,6	40,0	23,1	36,4	33,0
Realizujących projekty w zakresie pozarolniczej działalności gospodarczej	13,6	16,4	18,0	22,7	17,6
Prowadzących działalność na rzecz podnoszenia kwalifikacji	72,7	61,8	79,0	72,7	70,7
Z opracowanym planem zagospodarowania przestrzennego	25,0	16,4	18,4	20,5	19,9

Źródło: Jak w tab. 1.

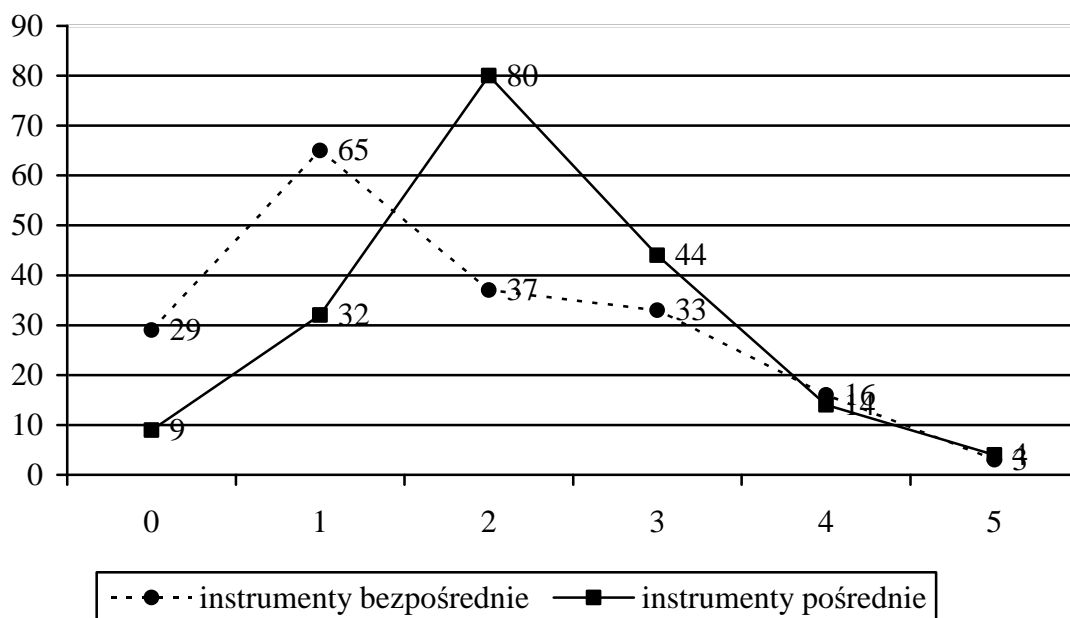
Analizując zmiany liczby podmiotów gospodarczych w kontekście stosowanych przez gminy instrumentów pośrednich można stwierdzić, że odgrywają znaczną rolę w rozwoju przedsiębiorstw (por. tab. 5 i 6). Zwraca uwagę, że zmiany liczby podmiotów są bardziej widoczne przy uruchomieniu takich instrumentów, jak podnoszenie kwalifikacji miejscowej ludności i wdrażanie programów poprawy funkcjonowania działalności pozarolniczej. Być może należy je uznać za priorytetowe działania władz lokalnych we wspieraniu pozarolniczej działalności gospodarczej, mimo że niewiele gmin wykazało aktywność w drugiej z tych kwestii.

2.3. Aktywność władz lokalnych na rzecz działalności pozarolniczej a struktury gospodarcze

Biorąc pod uwagę powyższą analizę podjęto próbę oceny roli, jaką odegrać mogą stosowane przez władze lokalne instrumenty na rzecz pozarolniczej działalności gospodarczej we wzmocnieniu struktur gospodarczych w gminie.

Wśród analizowanych instrumentów są takie, które poświęcone są bezpośrednio kształtowaniu się poziomu działalności gospodarczej, a w tym efektywności ich działań (m.in. oferty inwestycyjne, popieranie instytucji wspierających ich działalność) oraz te, które poprzez poprawę jakości przestrzeni i czynnika ludzkiego stwarzają bodźce do podejmowania działalności.

Rysunek 5. Liczba gmin stosujących wybrane instrumenty



Należy stwierdzić, że badane gminy w sposób szczególny i na miarę swoich możliwości prawno-finansowych dbają o rozwój przedsiębiorczości. W ba-

danej reprezentacji gmin (193) tylko około 5% nie podejmowało działań pośrednich i około 16% bezpośrednich mających na celu pobudzenie przedsiębiorczości. Na ogół były to gminy małe, do 10 tys. mieszkańców, ale były też duże, powyżej 15 tys. mieszkańców. Z badań wynika, że trzy działania bezpośrednie stosowało 18% gmin (co wskazuje na większą aktywność), a pośrednie 24%. Na intensywność stosowanych instrumentów miały wpływ typ gminy, jej wielkość oraz położenie – zaobserwowano większą aktywność (w stosowaniu instrumentów zarówno pośrednich, jak i bezpośrednich) gmin wiejskich, o liczbie mieszkańców do 15 tys., o średnim poziomie rozwoju gospodarczego i położonych z dala od większych ośrodków miejskich.

Nie zauważono wyraźnej regionalnej koncentracji liczby stosowanych instrumentów. Można więc sądzić, że w tej sytuacji decydują uwarunkowania wewnętrzne, wyrażone przez skłonność i zdolność władz lokalnych. Skłonność do zmian jest określona przez motywacje podejmowania przedsięwzięć. Istotnym czynnikiem jest chęć poprawy warunków inwestowania i warunków życia mieszkańców. Natomiast zdolność podejmowanych działań zależy od finansowych, rzeczowych, kadrowych i technologicznych możliwości władz lokalnych. Przeszkodą we wspieraniu działalności pozarolniczej na badanych terenach jest w wielu gminach bariera finansowa.

Tabela 7. Instrumenty a sytuacja gospodarcza w gminach

Stosowane instrumenty	Sytuacja gospodarcza		Udział podmiotów według działów (%)			
	liczba podmiotów na 10 tys. mieszkańców w wieku produkcyjnym	zmiana liczby podmiotów 2000-2006	rolnictwo	przemysł	usługi rynkowe	usługi nierynkowe
instrumenty bezpośrednie						
0-1	886,8	7,8	9	25	56	10
2-5	1015,3	9,3	7	25	59	9
Obszary badane	952,2	8,6	8	25	57	10
instrumenty pośrednie						
0-1	925,3	8,8	10	24	56	10
3-5	974,5	9,2	9	24	58	9
Obszary badane	965,2	9,1	9	25	57	9

Źródło: Jak w tab. 1.

Istotnym zagadnieniem w tym obszarze badań jest konfrontacja instrumentów wsparcia pozarolniczej działalności gospodarczej ze strukturą gospo-

darczą gmin. Stwierdzono, że interakcyjna zależność stosowanych instrumentów i procesów gospodarczych ujawnia się bardziej w przypadku instrumentów bezpośrednich niż pośrednich (tab. 8). W ogólnym ujęciu można sformułować tezę o zależności rozwoju działalności pozarolniczej i jej struktury od aktywności władz lokalnych oraz o wpływie tejże działalności na tę aktywność. Można tu mówić o klasycznym sprzężeniu zwrotnym badanych zjawisk. Tylko w takiej sytuacji może zrodzić się szansa rozwoju tych gmin, opartego na wzajemnych oddziaływaniach „wzrost liczby podmiotów – zwiększenie dochodu gmin – zwiększenie aktywności gmin we wspieraniu działalności pozarolniczej – dalszy rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej (wzmocniony potencjał gospodarczy gmin)”.

Z tego wynika, że rozwój gospodarczy i jego struktura jest w dużym stopniu efektem aktywności zachowań władz lokalnych. Wywołanie silnego impulsu gospodarczego w gminie wiąże się ze stworzeniem sprzyjających warunków napływu inwestycji o wysokim stopniu innowacyjności, decydujących o skali i jakości gospodarki. Głównymi, a przynajmniej wyjściowymi, kierunkami tej orientacji powinno być:

- podniesienie jakości (kwalifikacji) miejscowych zasobów ludzkich przez intensywne działania szkoleniowe wobec osób pracujących i ubiegających się o pracę w celu zasilenia obszaru pracownikami o wyższych kwalifikacjach;
- wzmocnienie kapitałowe przestrzeni gmin przez wspieranie rozwoju urządzeń infrastrukturalnych;
- udostępnienie wszystkich możliwych środków finansowych stymulujących inwestycje w sektorze prywatnym (tworzenie funduszy poręczeniowych, obniżenie podatków lokalnych);
- uruchomienie inwestycji publicznych (w formie społecznie użytecznych usług publicznych);
- tworzenie kapitału społecznego, który pobudzi aktywizację społeczności lokalnej na rzecz kreowania nowych miejsc pracy;
- wspomaganie wszelkiego rodzaju organizacji wspierających pozarolniczą działalność gospodarczą.

Siła i możliwości kreowania warunków innowacyjnej przedsiębiorczości tkwią więc w dużej mierze w samorządzie lokalnym. Trzeba dodać, że aktywność władz lokalnych zależy również od jej kompetencji. Niedostatek tejże nazywa się w ekonomii brakiem absorpcji innowacji w zastosowaniu do struktur lokalnych, który wynika z niskiego poziomu wykształcenia i niedostatecznego doświadczenia władz lokalnych. Trzeba dodać, że większymi kompetencjami (wykształceniem) na badanym obszarze wyróżnia się władza lokalna w województwie mazowieckim i wielkopolskim, co znajduje potwierdzenie w większej innowacyjności gospodarki gmin tego województwa.

3. Ocena wspierania rozwoju działalności przez samorządy w opinii przedsiębiorstw

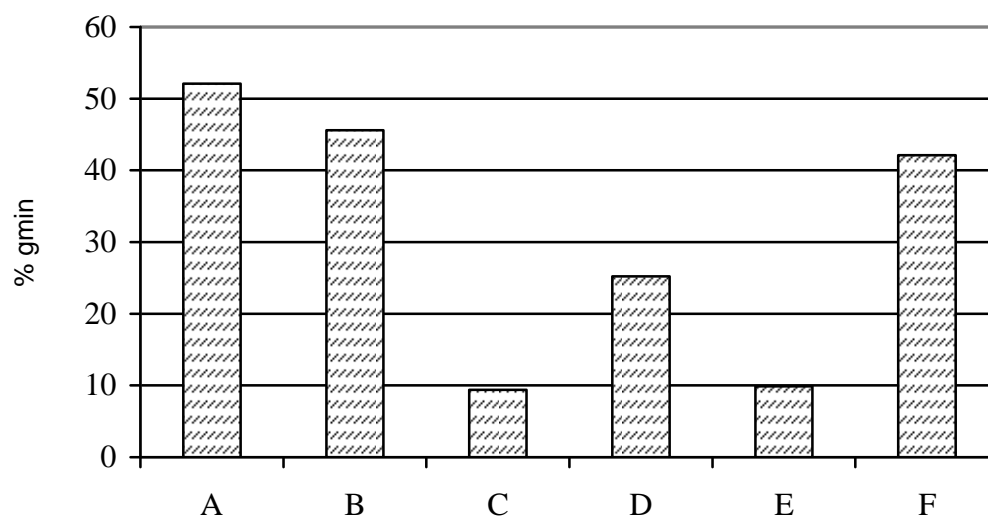
Samorząd lokalny w sektorze pozarolniczej działalności gospodarczej powinien m.in. pełnić funkcje obrony i reprezentanta interesów przedsiębiorstw oraz zabiegać o nowe inwestycje w tym zakresie. Jednak tylko 45% badanych przedsiębiorców uznało, że władza lokalna zabiega o interesy przedsiębiorstw, a 10% twierdzi, że władza nie wykazuje zainteresowania rozwojem przedsiębiorstw na terenie gminy. Nie zauważono wyraźnej zależności regionalnej tej opinii. Pewną zależność zauważono natomiast w przypadku statusu prawnego przedsiębiorstwa, profilu działalności i liczby osób zatrudnianych. Większy entuzjazm wobec działalności władzy lokalnej wykazali przedsiębiorcy prowadzący firmę w charakterze spółki, prowadzący działalność przemysłową i zatrudniający powyżej 50 pracowników. Można przypuszczać, że istnieje skłonność do współpracy obu stron. Takie podejście jest pochodną roli tych przedsiębiorstw w rozwoju lokalnym.

Powodem nawiązywania współpracy z samorządami lokalnymi może być: chęć obniżenia kosztów działalności (rozwój infrastruktury) – 28% wskazań, pomoc w pozyskiwaniu rynków zbytu – 19% i pomoc w poszukiwaniu pracowników – 16%. Dzięki nim przedsiębiorstwa mają szansę na rozwój oraz wzmocnienie swojej pozycji rynkowej. Można więc powiedzieć, że przedstawione powody przedsiębiorców wiążą się z ich oczekiwaniami ze strony władz lokalnych.

Najbardziej skuteczne działania władz lokalnych w ocenie badanych przedsiębiorców zawiera rys. 1. Poznanie oczekiwań przedsiębiorstw względem władz lokalnych wydaje się ważne, aby ustalić odpowiednią strategię działania uwzględniającą ich potrzeby.

Zwraca uwagę mnogość wskazań na znaczenie rozwoju infrastruktury, kreowania odpowiednich warunków organizacyjnych dla przedsiębiorstw oraz wspieranie ich środkami finansowymi (np. ulgi podatkowe, kredyty poręczeniowe). Tak duża liczba wskazań odnosząca się do poprawy warunków funkcjonowania przedsiębiorstw może wynikać z tego, że ich wsparcie dotyczy głównie przedsiębiorstw zlokalizowanych na obszarach wiejskich oraz przedsiębiorstw powstałych po 2000 r. Dochodzą również takie czynniki, jak niska zamożność społeczności, która tworzy rynek przedsiębiorstw i silna konkurencja oraz niewielkie działania marketingowe przedsiębiorstw.

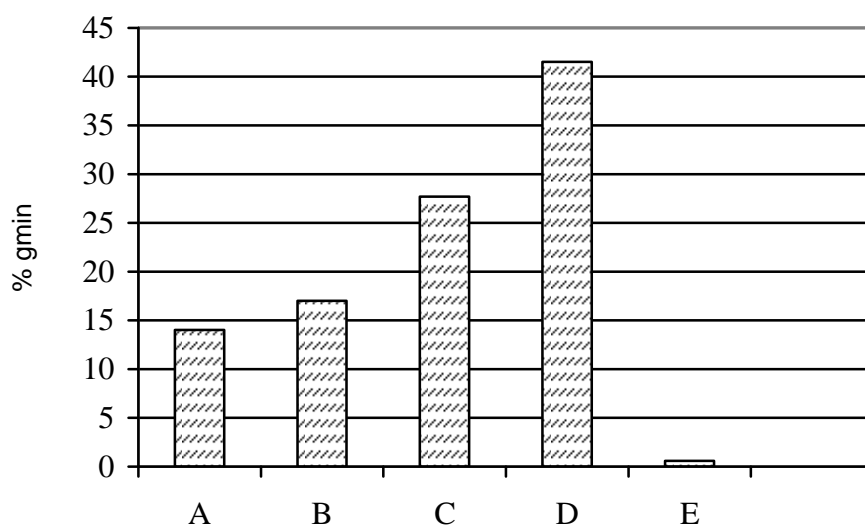
Rysunek 1. Wykaz skutecznych działań władz lokalnych na rzecz pozarolniczej działalności w opinii przedsiębiorców



- A – budowa infrastruktury
- B – kreowanie odpowiednich warunków dla MSP
- C – pośrednictwo w konfliktach między MSP
- D – powiązanie sukcesu MSP ze strategią rozwoju lokalnego
- E – wpływ na konkurencyjność pomiędzy MSP poprzez wyemitowanie licencji i zezwoleń
- F – wsparcie MSP wykorzystujące środki władz lokalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Rysunek 2. Ocena procesu rejestracji działalności gospodarczej w gminie przez przedsiębiorców



- A – bardzo zbiurokratyzowany
- B – powolny i trudny
- C – przejrzysty
- D – szybki i łatwy
- E – wcale nie jest przejrzysty, wymaga wręczenia urzędnikom łapówki

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych ankietowych.

Niewielki udział miały sprawy eliminacji konkurencyjności między przedsiębiorstwami, występowanie władz lokalnych w roli mediatora w powstałych konfliktach między przedsiębiorstwami. Mała liczba tych wskazań świadczy o pewnym niedoszacowaniu w tym zakresie, a jest to problem ważny mówiący o charakterze więzi gospodarczych w ramach układów lokalnych.

Bardzo interesująca jest różnica rozkładu uzyskanych odpowiedzi na pytania dotyczące rejestracji działalności gospodarczej w gminie. Zwraca uwagę fakt dość wysokich wskazań dotyczących szybkiego i łatwego (około 50%) i przejrzystego (prawie co trzecia gmina) procesu rejestru działalności gospodarczej. Takie stwierdzenie jest pochodną rozbudowanych komórek wspierania przedsiębiorczości w urzędach gmin, które są otwarte na nowych inwestorów.

Dość dużo (około 15%) jest także wskazań na powolne i zbiurokratyzowane procedury rejestracji działalności gospodarczej. Niestety taka sytuacja występowała w gminach, w których poziom działalności jest stosunkowo niski. Wskazane więc byłoby szybkie pokonanie wskazanych barier organizacyjnych.

Podsumowanie i wnioski

Z powyższych rozważań wynika, że instrumentarium wspierania pozarolniczej działalności przez samorządy lokalne badanych gmin jest podobne, różnice w ich zastosowaniu wynikają zaś głównie z sytuacji finansowej poszczególnych gmin oraz aktywności władz lokalnych.

Samorządy lokalne mają do dyspozycji instrumenty o charakterze budżetowym, instrumenty podnoszące atrakcyjność inwestycyjną gminy oraz tworzące bardziej korzystne warunki podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej.

Badania wykazały, że stosowane instrumenty mają znaczny wpływ na rozwój pozarolniczej działalności gospodarczej. Wszystko to potwierdza więc słuszność tezy, że możliwości lokalnego rozwoju trzeba upatrywać przede wszystkim w zwiększonej aktywności władz lokalnych. Chodzi tu szczególnie o rozwój placówek infrastruktury społecznej, które przyczyniają się do poprawy jakości kapitału ludzkiego i prawidłowego jego funkcjonowania na rynku pracy. Należy dodać, że na badanym terenie, podobnie jak na pozostałych obszarach wiejskich występują ogromne potrzeby w tym zakresie. Jeśli ten proces nie zostanie przyśpieszony, trzeba się liczyć z tym, że w najbliższych latach nie będzie rozwijać się tam działalność pozarolnicza i nie zmieni się struktura aktywności ekonomicznej ludności.

Do ważnych działań władz lokalnych należy również zorganizowanie infrastruktury organizacyjnej wspierającej przedsiębiorczość. Jej brak lub niedostateczny poziom jest i może stanowić barierę w rozwoju przedsiębiorstw i wpływa negatywnie na zmianę w strukturze gospodarki w gminie.

Lokalizacja podmiotów gospodarczych zmienia bowiem układ warunków zachowania przestrzennego innych podmiotów, następuje wzrost atrakcyjności danego miejsca i w związku z tym przyciąganie nowych inwestycji. Rodzi to impuls do nowych procesów i przyczynia się do wzrostu poziomu koncentracji (tzw. mnożnik rozwoju).

Badania wykazały, że działalność władz lokalnych nie w pełni zadowala przedsiębiorców. Ich oczekiwania idą w kierunku wspierania przedsiębiorstw w trakcie funkcjonowania (zapewnienie odpowiedniej kadry, wsparcia ze strony odpowiednich organizacji doradczych pozwalających zmniejszyć ryzyko inwestowania w tej gminie). Szersze podejście władz lokalnych do rozwoju działalności pozarolniczej ma szansę zmienić sposób zarządzania gminą z administracyjnego – w menadżerski, w której działania proinwestycyjne muszą pochodzić od władz lokalnych. Skuteczność tych działań jest w dużej mierze uzależniona od nakreślenia wizji lokalnego rozwoju, a także szerszej współpracy z przedsiębiorcami i organizacjami otoczenia biznesu.

Literatura

- Adamowicz M. (red.), *Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, wyd. SGGW, Warszawa 2006,
- Barłowska-Łapka A., *Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma realizacji projektów innowacyjnych jednostek samorządu terytorialnego we współpracy z innymi podmiotami*, [w:] Czudec A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007, s. 289-301.
- Berger B., *Kultura przedsiębiorczości*, Oficyna Literatów „Rój”, Warszawa, 1994.
- Czudec A. (red), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Uniwersytet Rzeszowski Wydział Ekonomii, Rzeszów 2007.
- Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Wyd. Polskiej Fundacji Promocji i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 2000.
- Jarczewski W., *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*, Samorząd Terytorialny, 7-8 (199-200), Warszawa 2007, s. 89-97.
- Jarczewski W., *Pozyskiwanie inwestorów do gmin*, ABC a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2007,
- Kalupa Ł., *Klasy – geograficzne skupiska wzajemnie powiązanych podmiotów jako narzędzie zarządzania rozwojem regionalnym i lokalnym*, *Problemy Zarządzania*, 3/2006 (13), Wydział Zarządzania UW.
- Klata R., *Proinnowacyjna rola instytucji otoczenia biznesu w rozwoju przedsiębiorczości na wsi*, [w:] Czudec A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007, s. 145-167.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego w obszarze gminnej polityki dochodowej*, [w:] Patrzalek L., *Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo WSB, Warszawa 2007.
- Materna W., *Klaster jako przykład współdziałania przedsiębiorstw we wdrażaniu innowacji*, [w:] Czudec A. (red.) *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007 s. 213-225.
- Mentelski P., *Rola samorządu terytorialnego w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości na wsi*, [w:] Czudec A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007, s. 241-257.
- Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2007.

- Nowak J.F., *Modernizacja lokalnej administracji publicznej a rozwój lokalny*, wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2006.
- Potoczek A., *Administracja publiczna w procesie zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym*, Zarządzanie Rozwojem Lokalnym, Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005, s. 11-17.
- Przybyła-Markowska U., *Samorząd terytorialny wobec sektora MŚP – ze szczególnym uwzględnieniem pomocy publicznej*, [w:] Rębacz A. (red.), *Gospodarka a środowisko: Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 200, s. 11-21.
- Rapacz A., *Wspieranie aktywności podmiotów gospodarki turystycznej przez samorząd lokalny na przykładzie wybranych gmin turystycznych województwa dolnośląskiego*, [w:] Rębacz A. (red.), *Gospodarka a środowisko: Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 32-46.
- Rękas M., *Ulgi podatkowe jako element pomocy publicznej udzielonej przedsiębiorcom przez gminy w Polsce w latach 2002-2004*, [w:] Rębacz A. (red.) *Gospodarka a środowisko: Wybrane problemy funkcjonowania samorządu terytorialnego i przedsiębiorstw*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2007, s. 21-32.
- Rutkowski J., Stawasz D. (red.), *Zarządzanie rozwojem lokalnym*, wyd. Fundacja Współczesne Zarządzanie, Białystok 2005.
- Skowider J., Załęska A., *Instrumenty stymulowania rozwoju lokalnego obszarów wiejskich przez władze lokalne* [w:] Adamowicz M., *Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich*, SGGW, Prace Naukowe Nr 40, Warszawa 2006.
- Skowronek-Mielczarek A., *Małe i średnie przedsiębiorstwa, Źródła finansowania*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2007.
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, *Samorząd Terytorialny* 3 (195), 2007, s. 19-34.
- Ślusarz G., *Przedsiębiorczość jako forma przeciwdziałania marginalizacji obszarów wiejskich*, [w:] Czudec A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007, s. 13-15.
- Strużycki M. (red.), *Małe i średnie przedsiębiorstwa w gospodarce regionu*, PWE, Warszawa 2004,
- Witalec W., *Prawno-finansowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, [w:] Czudec A. (red.), *Innowacyjność jako czynnik rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich*, Rzeszów 2007, s. 267-289.

WYKAZ BADANYCH GMIN

Województwo	Wykaz gmin
Mazowieckie	<i>gminy wiejskie:</i> Borowie, Garwolin, Górzno, Maciejowice, Miastków Kościelny, Parysów, Sobolew, Trojanów, Huszlew, Olszanka, Plateków, Sarnaki, Stara Kornica, Baranowo, Czarnia, Troszyn, Czerwińsk nad Wisłą, Joniec, Sochocin, Odrzywół, Mokobody, Paprotnia, Siedlce, Skórzec, Suchożebry, Kuczbork-Osada, Lubowidz, Lutocin; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Pilawa, Żelechów, Łosice, Mordy, Błonie, Biezuń, Żuromin.
Opolskie	<i>gminy wiejskie:</i> Branice, Bierawa, Świerczów, Chrzastowice, Dąbrowa, Dobrzeń Wielki, Komprachcice, Popielów, Tułowice; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Gogolin, Zdieszowice, Dobrodzień, Praszka, Kolonowskie.
Podkarpackie	<i>gminy wiejskie:</i> Jasło, Czarna, Domaradz, Dydnia, Haczów, Jasienica Rosielna, Nozdrzec, Brzostek, Radymno, Rokietnica, Brzyska, Dziadowiec, Grodzisko Dolne, Kuryłówka, Leżajsk, Białobrzegi, Przewłok, Fredropol, Krasieczyn, Gać, Hyżne, Krasne, Bojanów, Radomyśl nad Sanem, Zaklików, Zaleszany; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Brzozów, Jedlicze, Rymanów, Nowa Sarzyna, Nisko, Ulanów, Tyczyn.
Podlaskie	<i>gminy wiejskie:</i> Wyszki, Miastkowo, Śniadowo, Dziadkowice, Grodzisk, Nurzec Stacja, Kuźnica, Sidra, Filipów, Jeleniewo, Raczki, Rutka Tartak, Szypliszki, Wizajny; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Choroszcz, Czarna Białostocka, Łapy, Wasilków, Nowogród, Suchowola.
Warmińsko-mazurskie	<i>gminy wiejskie:</i> Gronowo Elbląskie, Markusy, Milejewo, Rychliki, Giżycko, Wydminy, Iława; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Pieniężno, Pasłęk, Tolkmicko, Dobrze Miasto, Jeziorany.
Wielkopolskie	<i>gminy wiejskie:</i> Gniezno, Ostrów Wielkopolski, Obrzycko, Wągrowiec, Budzyń, Łubowo, Niechanowo, Pępowo, Mycielin, Opatówek, Babiak, Krzymów, Rzgów, Stare Miasto, Wierzbiniek, Wilczyn, Wijewo, Miedzichowo, Sieroszewice, Kaczory, Miasteczko Krajeńskie, Gołuchów, Czerwonak, Suchy Las, Tarnowo Podgórne, Pakosław, Ostrowite, Powidz, Duszniki, Brudzew, Małanów, Przykona, Wapno, Kołaczkowo, Lipka, Zakrzewo; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Trzemeszno, Gostyń, Wielichowo, Żerków, Kępno, Kłodawa, Kleczew, Sompolno, Zduny, Lwówek, Nowe Skalmierzyce, Odolanów, Grabów nad Prosną, Ujście, Buk, Kostrzyn, Stęszew, Rawicz, Ostroróg, Szamotuły, Nekla, Jastrowie.
Zachodniopomorskie	<i>gminy wiejskie:</i> Białogard, Bierzwnik, Tychowo, Wierzchowo, Osina, Stepnica, Widuchowa, Rymań, Bielice, Marianowo, Wałcz; <i>gminy miejsko-wiejskie:</i> Drawno, Pelczyce, Recz, Drawsko Pomorskie, Goleniów, Wolin, Bobolice, Chociwel, Borne Sulinowo, Resko.



Ankieta pt. „Samorząd terytorialny jako element systemu instytucjonalnego rozwoju obszarów wiejskich” przeprowadzana jest przez Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy w Warszawie. Stanowi ona II etap badań terenowych przeprowadzanych w ramach realizacji zadania badawczego pt. „Instytucjonalne czynniki rozwoju obszarów wiejskich” Ich celem jest rozpoznanie działań podejmowanych przez samorządy lokalne w zakresie rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego wsi.

Podstawowe informacje o gminie

1. Nazwa gminy:
2. Powiat:
3. Województwo:
4. Strona internetowa gminy:
5. E-mail osoby ankietowanej:
6. Liczba zatrudnionych w urzędzie
7. Czy gmina ma uchwaloną strategię rozwoju (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Polityka gospodarcza gminy

8. Kluczowe sektory gospodarki lokalnej z uwagi na liczbę zatrudnionych oraz wpływy do budżetu samorządu (ponumerować od najważniejszego począwszy):

**Liczbę
zatrudnionych**

- produkcja rolna
- usługi dla rolnictwa
- przetwórstwo rolno-spożywcze
- budownictwo
- turystyka
- agroturystyka
- drobna działalność usługowa na rzecz różnych sektorów
- przemysł
- drobna działalność produkcyjna
- usługi nierynkowe (szkolnictwo, służba zdrowia, administracja itp.)
- inne (jakie?)

-
9. Czy w urzędzie gminy funkcjonuje wydzielona komórka zajmująca się obsługą inwestorów (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to ile osób jest w niej zatrudnionych i jaki jest roczny koszt jej utrzymania?

liczba osób:

10. Czy gmina uczestniczy w projektach finansowanych z funduszy unijnych, w zakresie rozwoju rolnictwa oraz pozarolniczej działalności gospodarczej (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to proszę uzupełnić poniższą tabelę:

Lp.	Nazwa projektu	Nazwa funduszu	Wartość projektu (zł)	Udział finansowy gminy (%)	Inne organizacje w projekcie

11. Czy przygotowaniem wniosków o finansowanie z funduszy unijnych zajmuje się wydziałowa i wyspecjalizowana komórka w Urzędzie Gminy (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to ile osób jest w niej zatrudnionych i jaki jest roczny koszt jej utrzymania?

liczba osób:

12. Czy gmina korzysta z usług wyspecjalizowanych firm w zakresie przygotowania wniosków o finansowanie projektów z funduszy unijnych (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakich (proszę podać nazwy)?

13. Czy na terenie gminy są realizowane projekty ukierunkowane na aktywizację gospodarzą danego terenu, w których gmina nie uczestniczy (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakie i kto jest ich koordynatorem na poziomie gminy?

14. Inne stosowane przez gminę formy wsparcia rozwoju działalności gospodarczej (zaznaczyć właściwą odpowiedź):

- rozwój infrastruktury technicznej:
 - dróg
 - wodociągów
 - kanalizacji
 - oczyszczalni ścieków
 - składowania i utylizacji odpadów stałych
- wsparcie publiczne:
 - ulgi, umorzenia i zaniechania podatkowe
 - udzielanie gwarancji i poręczeń kredytowych
 - użyczenie, dzierżawa, wynajem, oddanie w użytkowanie wieczyste, sprzedaż mienia będącego własnością gminy
 - wyznaczenie obszarów na prowadzenie działalności gospodarczej, w tym:

- z przygotowaną infrastrukturą
 - bez infrastruktury
- promocyjno-organizacyjne
 - szybkie i sprawne działania decyzyjne
 - przejrzyste prowadzenie przetargów
 - informowanie o działalności lokalnych i regionalnych organizacji wspierających przedsiębiorczość
 - monitorowanie działalności gospodarczej (problemów przedsiębiorców)
 - organizowanie spotkań przedsiębiorców
 - inkubatory przedsiębiorczości
- inne (jakie?)

15. Czy gmina ma udziały w spółkach (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to w jakich i jaki %?

16. Czy gmina ma plany zakupu udziałów w spółkach (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak to, w jakich?

17. Czy gmina posiada przedsiębiorstwa komunalne (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakie i czym się one zajmują?

18. Czy działalnością prowadzoną przez przedsiębiorstwa komunalne zajmują się również firmy prywatne (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jaka jest to działalność i czy wzrasta zainteresowanie jej prowadzeniem wśród firm prywatnych?

19. Z czego wynikają bariery ograniczające możliwości skutecznego wspierania rozwoju gospodarczego przez gminy (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

- system finansowania samorządów (np. ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, ustawa o finansach publicznych)
- prawo regulujące działalność gospodarczą (np. ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy)

- prawo rolne (ustawa prawo rolne)
- inne (jakie)

Krótki opis skutków nieodpowiednich rozwiązań:

Współpraca na rzecz rozwoju gospodarczego

20. Czy gmina współpracuje z organizacjami pozarządowymi na rzecz rozwoju gospodarczego (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak to, z jakimi oraz czego dotyczy współpraca i na jakich zasadach jest realizowana?

21. Czy na terenie gminy występowały sytuacje, w których działalność organizacji pozarządowych stanowiła barierę rozwoju gospodarczego (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak to, czego one dotyczyły?

22. Czy w sferę lokalnego rozwoju gospodarczego zaangażowane były instytucje/firmy prywatne (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

banki

inne instytucje finansowe

inne (jakie)

Jaki był zakres udzielonego przez nie wsparcia?

23. Czy na terenie gminy działają organizacje spółdzielcze (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to ile ich jest i które z nich wykazywały się szczególnie ważnymi dla gospodarki lokalnej inicjatywami?

Liczba spółdzielni:

Inicjatywy

24. Czy kościół lub inne związki wyznaniowe aktywnie angażują się w lokalny rozwój gospodarczy (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakiego wyznania i czego dotyczą inicjatywy?

25. Czy zadania samorządu są realizowane na podstawie ustawy o partnerstwie publiczno-
prywatnym (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to przez jakie organizacje (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

- organizacje pozarządowe _____
- przedsiębiorstwa/instytucje prywatne _____
- kościół/związki wyznaniowe _____
- inne (jakie) _____

W przypadku występowania organizacji realizującej zadania na zasadzie partnerstwa publicz-
no-prywatnego proszę podać jej nazwę, zakres wykonywanego zadania oraz kwotę kontraktu.

26. Czy partnerstwo publiczno-prywatne przyczynia się do zmniejszenia kosztów realizowa-
nych zadań (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

Jeśli tak, to o ile %?

..... %

Jeśli nie, to jakich zmian w zasadach jego funkcjonowania należałoby dokonać aby funkcjo-
nowanie tej formy działalności było uzasadnione?

Kształtowanie kapitału ludzkiego

27. Czy gmina prowadzi działalność na rzecz podnoszenia/zmiany kwalifikacji zawodowych
osób dorosłych (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

28. Jakiego rodzaju działania są podejmowane w zakresie podnoszenia/zmiany kwalifikacji
zawodowych (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

- rozpowszechnianie informacji nt. możliwości podnoszenia kwalifikacji _____
- organizacja szkoleń we własnym ośrodku szkoleniowym _____
- udostępnianie pomieszczeń na organizację szkoleń _____
- dofinansowanie centrów kształcenia ustawicznego _____
- współfinansowanie projektów szkoleniowych _____
- fundowanie stypendiów osobom, które podjęły studia _____
- inne (jakie) _____

29. Czy w zakresie podnoszenia kwalifikacji ludności gmina współpracowała z (TAK/NIE):

- organizacjami pozarządowymi _____
- innymi szczeblami samorządu terytorialnego _____
- organizacjami rządowymi (np. agencjami) _____
- firmami/instytucjami prywatnymi (przedsiębiorcy, banki, firmy konsultingowe) _____
- kościołem _____
- innymi instytucjami _____

Jeśli współpracowała, to z jakimi i jaki był zakres zaangażowania partnerów?

Kapitał społeczny

30. Ile organizacji pozarządowych działa na terenie gminy?

liczba organizacji:

31. Czy w ciągu ostatnich trzech lat nastąpił wzrost liczby organizacji pozarządowych na terenie gminy (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to w jakich sferach, tj. gospodarczej społecznej czy środowiskowej oraz jakie były tego przyczyny?

32. Czy zauważalne jest zwiększenie zainteresowania ludności aktywnym uczestnictwem w pracach powyższych organizacji (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to w jakich obszarach działań?

33. Czy gmina podejmuje działania mające na celu zachęcić lokalną społeczność do formalizowania działalności na rzecz rozwoju społecznego, gospodarczego i ekologicznego jednostki (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jaka jest ich forma:

- spotkania informacyjne
- ogłoszenia w urzędach
- rozpowszechnianie informacji poprzez sołtysów
- inne (jakie)

34. Czy gmina dofinansowuje działalność organizacji pozarządowych (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakich i jaki % wydatków ogólnych stanowi to wsparcie?

Gospodarka przestrzenna

35. Czy gmina posiada plan zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli nie, to jaki % powierzchni ogólnej gminy jest objęty miejscowymi planami przestrzennego zagospodarowania?

.....
%

36. Jaki jest (faktyczny lub szacowany) koszt sporządzenia planu przestrzennego zagospodarowania dla całej gminy?

.....
tys. zł

37. Jaki obszar został przeznaczony w planie przestrzennego zagospodarowania pod zabudowę i jakie rodzaj gruntów objął?

Rodzaj gruntów:	Powierzchnia:
• Powierzchnia ogółem ha
• GO ha
• TUZ ha
• lasy ha
• nieużytki ha

38. Jaką powierzchnię UR I i II klasy bonitacyjnej przeznaczono pod zabudowę?

Powierzchnia ha

39. Jaką powierzchnię UR III i IV klasy bonitacyjnej przeznaczono pod zabudowę?

Powierzchnia ha

Środowisko przyrodnicze

40. Na ile punktów można ocenić stan środowiska przyrodniczego w skali od 0 do 5 (0 – całkowicie zdegradowane, 5 – stan bardzo dobry):

..... pkt

41. Czy w ciągu ostatnich 5 lat poddano jakieś tereny ochronie prawnej (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakie to były tereny, jaką formę ochrony zastosowano, jaka była ich powierzchnia oraz z czyjej inicjatywy wprowadzono ochronę?

42. W ciągu ostatnich 5 lat jakość środowiska naturalnego (zaznaczyć właściwą odpowiedź):

- nie zmieniła się
- poprawiła się
- pogorszyła się

Co było przyczyną zmian?

43. Czy na terenie gminy realizowane są projekty związane z ochroną i zachowaniem zasobów środowiska przyrodniczego (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakie instytucje w nich uczestniczą i jaka jest ich rola?

44. Czy gmina uczestniczy w realizacji projektów rolno-środowiskowych (zaznaczyć właściwą odpowiedź)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jaka jest jej rola i jaki jest udział środków gminy w ogólnej wartości projektu?

45. Czy w działalność na rzecz ochrony środowiska naturalnego aktywnie włączają się (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*):

- | | TAK | NIE |
|---------------------------------------|------------|------------|
| • ekologiczne organizacje pozarządowe | ----- | ----- |
| • firmy prywatne | ----- | ----- |
- Jeśli tak, to jakie i w jaki sposób?

46. Czy działalność ekologicznych organizacji pozarządowych była barierą rozwoju działalności gospodarczej (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

- | | TAK | NIE |
|--|------------|------------|
|--|------------|------------|
- Jeśli tak, to w czym się to przejawiało?

47. Czy gminny fundusz ochrony środowiska funkcjonuje w postaci wydzielonego rachunku bankowego (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

- | | TAK | NIE |
|--|------------|------------|
|--|------------|------------|
- Jeśli tak, to ile wynosiły przychody funduszu w 2005 r. i na jakie cele zostały rozdysponowane?

48. Ile miejscowości na terenie gminy korzysta z wodociągu zbiorowego (jaki jest to odsetek wszystkich miejscowości)?

liczba miejscowości: ----- **% wszystkich miejscowości:** ----- %

49. Jaki % wsi podłączono do wodociągu zbiorowego w ciągu ostatnich 5 lat?

----- %

50. Czy na terenie gminy istnieje kanalizacja zbiorcza i oczyszczalnia ścieków (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

- | | TAK | NIE |
|--|------------|------------|
|--|------------|------------|
- Jeśli tak, to kiedy zostały wybudowane i jaki % wsi z nich korzysta?
- | | Rok budowy | % wsi | % gospodarstw domowych |
|--|-------------------|--------------|-------------------------------|
|--|-------------------|--------------|-------------------------------|

- oczyszczalnia ścieków -----
- kanalizacja -----

51. Czy na terenie gminy został zorganizowany wywóz nieczystości płynnych (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

- | | TAK | NIE |
|--|------------|------------|
|--|------------|------------|
- Jeśli tak, to czy zajmuje się tym przedsiębiorstwo komunalne czy firma prywatna oraz jaki % wsi korzysta z niego?

- | | % wsi |
|------------------------------|--------------|
| • przedsiębiorstwo komunalne | ----- |
| • firma prywatna | ----- |

52. Czy każde gospodarstwo domowe ma obowiązek podpisania umowy o wywóz nieczystości płynnych (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli nie, to czy gmina ma zamiar taki obowiązek wprowadzić?

TAK

NIE

53. Jaki procent gospodarstw rolnych oraz gospodarstw domowych rodzin nie posiadających gospodarstwa rolnego korzysta z nieszczelnych szamb?

.....
%

54. Czy gmina prowadziła kontrolę szczelności szamb (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli nie, to czy ma takie plany (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

55. Czy na terenie gminy istnieje zorganizowany wywóz śmieci (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jaki % wsi jest nim objęty?

.....
%

56. Czy każde gospodarstwo domowe ma obowiązek podpisania umowy o wywóz śmieci (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli nie, to czy gmina ma zamiar taki obowiązek wprowadzić (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

57. Czy na terenie gminy istnieje wysypisko śmieci (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli nie, to dokąd są wywożone śmieci (odległość) i czy gmina ma plany budowy?

58. Czy na terenie gminy istnieją dzikie wysypiska śmieci (*zaznaczyć właściwą odpowiedź*)?

TAK

NIE

Jeśli tak, to jakie są roczne koszty ich likwidacji i czy gmina prowadzi działania, które mają zapobiegać ich powstawaniu?

59. Propozycje zmian w ustawodawstwie (ustawa o ochronie środowiska, prawo ochrony przyrody, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych), które mogłyby przyczynić się do poprawy stanu środowiska.