



Janina Jędrzejczak-Gas*

Anetta Barska**

Joanna Wyrwa***

Uniwersytet Zielonogórski, Wydział Ekonomii i Zarządzania

KREOWANIE KLIMATU DLA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ SAMORZĄD GMINNY (NA PRZYKŁADZIE MIASTA ŻAGANIA)

Streszczenie

Samorząd gminny dysponuje szerokim wachlarzem instrumentów, za pomocą których może stymulować rozwój przedsiębiorczości lokalnej. W wielu gminach oddziaływanie władz samorządowych na środowisko lokalnych przedsiębiorców charakteryzuje się jednak brakiem spójności i kompleksowości. Konieczność transformacji dotychczasowych form wspierania lokalnej przedsiębiorczości dostrzegły również władze Żagania i podjęły działania, które doprowadziły do opracowania programu wspierania przedsiębiorczości. Celem opracowania jest scharakteryzowanie instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny oraz przedstawienie prawno-organizacyjnych form wspierania przedsiębiorczości przyjętych przez władze Żagania w *Programie wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020*.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, wspieranie przedsiębiorczości, instrumenty wspierania przedsiębiorczości

* Adres e-mail: j.jedrzejczak-gas@wez.uz.zgora.pl.

** Adres e-mail: a.barska@wez.uz.zgora.pl.

*** Adres e-mail: j.wyrwa@wez.uz.zgora.pl.

Wprowadzenie

W warunkach gospodarki rynkowej istotna rola w tworzeniu i rozwoju przedsiębiorczości przypisana została samorządowi gminnemu. Zarządzanie rozwojem przedsiębiorczości lokalnej nie jest zadaniem własnym gminy wynikającym *explicite* z obowiązującego prawa. Niemniej władze gminne mogą, poprzez wielokierunkowe działania, tworzyć warunki do ujawnienia przedsiębiorczych inicjatyw mieszkańców, stymulować rozwój mikro, małych i średnich przedsiębiorstw, a także pozyskiwać inwestorów.

W wielu gminach oddziaływanie władz na środowisko lokalnych przedsiębiorców cechuje się jednak brakiem spójności i kompleksowości, zarówno w kwestii stosowanych narzędzi, jak i w charakterze oraz jakości prowadzonej polityki. Dlatego też w wielu gminach niezbędna jest ocena i weryfikacja dotychczas prowadzonych działań oraz wdrożenie właściwych i skutecznych narzędzi.

Konieczność transformacji dotychczasowych form wspierania lokalnej przedsiębiorczości dostrzegły również władze Żagania i podjęły działania, które doprowadziły do opracowania *Programu wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020* (2016). Podstawowym argumentem przemawiającym za opracowaniem programu (mimo że ustawodawca nie wprowadził takiego obowiązku) była możliwość planowanego realizowania działań prowadzących do tworzenia sprzyjających warunków dla rozwoju przedsiębiorstw oraz osiągania korzyści społecznych i gospodarczych. Wdrożenie programu umożliwiło koordynację wszystkich instrumentów wspierania przedsiębiorczości, dostępnych na poziomie lokalnym, przez co możliwe stało się zwiększenie efektywności zadań realizowanych przez samorząd miasta Żagania.

Program zawiera dozwolone prawem instrumenty oddziaływania samorządu Żagania na wzrost aktywności gospodarczej miasta. Przewiduje wdrożenie trzech rodzajów instrumentów, tj. 1) o charakterze technicznym, 2) o charakterze promocyjnym, 3) o charakterze prawno-organizacyjnym. Ze względu na ograniczenia formalne stawiane artykułom (ograniczona liczba stron), w niniejszym opracowaniu przedmiotem zainteresowania są prawno-organizacyjne instrumenty wspierania przedsiębiorczości na terenie miasta.

Celem opracowania jest scharakteryzowanie instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny oraz przedstawienie prawno-organizacyjnych

form wspierania przedsiębiorczości przyjętych przez władze Żagania w *Programie wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020*.

Artykuł składa się z dwóch części. W pierwszej dokonano przeglądu literatury przedmiotu, w drugiej zaś przedstawiono studium empiryczne miasta Żagania.

1. Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd gminny – uwarunkowania prawno-ekonomiczne

Najważniejszy w Polsce akt prawny, czyli Konstytucja RP (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.), nie odnosi się wprost do tematu wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny. Konstytucja uznaje jednak zasadę wolności działalności gospodarczej oraz własność prywatną za podstawę ustroju gospodarczego RP (art. 20 Konstytucji RP). Ponadto zgodnie z konstytucją „Władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych” (art. 65 ust. 5 Konstytucji RP). Co oznacza, że władze gminne, podejmując działania mające na celu walkę z bezrobociem, mogą jednocześnie wspierać przedsiębiorczość i wpływać na rozwój aktywności gospodarczej.

Aktem prawnym, uprawniającym władze gminne do wspierania przedsiębiorczości, jest ustawa o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.), która w art. 8 mówi, że „organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności wspierają mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców”.

Podstawą prawną umożliwiającą gminie podejmowanie działań, które będą wspierać przedsiębiorczość, jest również art. 7 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 z późn. zm.), który do zadań własnych gminy zalicza m.in. sprawy:

- gospodarki terenami,
- gminnych dróg, ulic i mostów,
- wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz,
- lokalnego transportu zbiorowego.

Gmina, realizując wskazane wyżej zadania własne, podejmuje m.in. działania polegające na budowie infrastruktury technicznej, które mają istotne znaczenie w rozwoju przedsiębiorczości na poziomie lokalnym.

Można również wskazać szereg aktów prawnych, które dają gminom uprawnienia do podejmowania działań mających na celu stworzenie wszystkim podmiotom gospodarczym z terenu gminy korzystnych warunków finansowych dla podejmowania i rozszerzania działalności gospodarczej. Do działań tych zaliczyć można m.in.:

- stosowanie niższych niż maksymalnie dozwolone stawek podatków stanowiących dochody gminy,
- stosowanie ulg i zwolnień podatkowych,
- stosowanie polityki ograniczonego wzrostu cen na usługi komunalne,
- ustalanie poziomu opłat lokalnych.

Akty prawne umożliwiające gminom podejmowanie wskazanych wyżej działań to m.in.: ustawa o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.), ustawa o podatku rolnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm.), ustawa o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.), ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm).

Art. 9 ustawy o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827) daje z kolei gminom prawo do tworzenia instytucji wspierających podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, takich jak agencje rozwoju regionalnego, centra wspierania biznesu, inkubatory przedsiębiorczości.

Reasumując, można wskazać wiele aktów prawnych rangi ustawowej, których przepisy odnoszą się – bezpośrednio lub pośrednio – do wspierania przedsiębiorczości i rozwoju aktywności gospodarczej przez samorząd gminny. Gminy mają więc do dyspozycji szeroki wachlarz instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Każda gmina dysponuje jednak ograniczonymi zarówno zasobami, jak i możliwościami organizacyjnymi, dlatego też powinna koncentrować swoje działania przede wszystkim na tych instrumentach, które przynoszą jej największe korzyści (Skica, 2008). Istotną kwestią jest również to, że bezpośrednie udzielanie wsparcia przedsiębiorcom (głównie w formie ulg uznaniowych oraz zwolnień od podatków) ma charakter pomocy publicznej i musi być realizowane zgodnie z rozbudowanymi przepisami wspólnotowymi, obowiązującymi w całej UE, oraz przepisami krajowymi¹.

¹ Przedsiębiorca ubiegający się o pomoc musi spełnić liczne warunki wynikające z prawa wspólnotowego oraz krajowego. Natomiast gmina, czyli podmiot udzielający pomocy, zobowiązana

2. Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny

W literaturze przedmiotu prezentowane są różne klasyfikacje instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez władze lokalne. Do głównych instrumentów, którymi mogą posługiwać się samorządy lokalne w procesie stymulowania przedsiębiorczości, należą:

- plany i programy zadań publicznych o charakterze przestrzennym, finansowym i gospodarczym,
- instrumenty reglamentacyjne,
- zarządzanie mieniem,
- instrumenty bodźcowo-ekonomiczne,
- instrumenty instytucjonalne,
- instrumenty polityki społecznej, w tym działalność promocyjna (Strużycki, 2006, s. 87).

Najogólniej instrumenty wspierania przedsiębiorczości można podzielić na dwie grupy, tj. instrumenty dochodowe oraz instrumenty wydatkowe (Ziemanowicz, Mackiewicz, Malinowska, Misiąg, Tomalak, 2000, s. 8–16).

Wśród instrumentów dochodowych najważniejsze znaczenie mają wszelkiego rodzaju zwolnienia i ulgi podatkowe, jak również obniżenia stawek maksymalnych w podatkach lokalnych.

Do grupy instrumentów wydatkowych należą m.in. inwestycje, w tym przede wszystkim: inwestycje infrastrukturalne (przyczyniają się do polepszenia warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej), inwestycje bezpośrednie (mogą oddziaływać na rynek pracy), inwestycje realizowane wspólnie z przedsiębiorcami lokalnymi i innymi samorządami terytorialnymi (tworzą korzystny klimat dla przedsiębiorczości). Poza nakładami inwestycyjnymi w ramach instrumentów wydatkowych może występować także wspieranie różnego rodzaju przedsięwzięć i instytucji (tj. np. agencje rozwoju regionalnego).

Ze względu na formę i zakres przedmiotowy stosowanych przez samorządy instrumentów na rzecz kreowania rozwoju gospodarczego można wyróżnić następujące ich grupy:

- prawno-administracyjne,

jest do sprawdzenia, czy spełnione zostały wymogi warunkujące przyznanie wsparcia. Znaczne sformalizowanie i uwarunkowanie uzyskania wsparcia może ograniczać rozwój przedsiębiorczości przez samorząd gminny.

- instytucjonalno-organizacyjne,
- ekonomiczno-finansowe,
- infrastrukturalne,
- planistyczne,
- informacyjno-promocyjne (Wojciechowski, 2003; Kudłacz, 2008).

Z badań, które prowadziły autorki w ramach prac zespołu ds. opracowania programu wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań, wynika, że instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny można sklasyfikować w trzech grupach, tj.:

- instrumenty o charakterze technicznym,
- instrumenty o charakterze promocyjnym,
- instrumenty o charakterze prawno-organizacyjnym.

W dalszej części opracowania przedstawione zostaną prawno-organizacyjne instrumenty wspierania przedsiębiorczości wdrażane na terenie Żagania.

3. Metodyka badań

W *Strategii rozwoju miasta Żagań na lata 2015–2020* (2015) za główny cel wspierania rozwoju gospodarczego miasta uznano „Rozwój lokalnej przedsiębiorczości i tworzenie klimatu dla wzrostu gospodarczego”. Dla osiągnięcia tego celu wyznaczono cele operacyjne. Pochodną przyjętych celów są instrumenty i kierunki działań, które wskazano w *Programie wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020* (2016). Program przewiduje wdrożenie trzech rodzajów instrumentów, które wpłyną na poprawę warunków funkcjonowania przedsiębiorstw i zwiększą atrakcyjność inwestycyjną miasta.

W toku postępowania badawczego, mającego na celu wyznaczenie działań i typów projektów w ramach każdego instrumentu (por. tab. 1–3), przeprowadzono analizę dostępnych danych statystycznych, analizę dokumentów, badania ankietowe oraz konsultacje z pracownikami urzędu miasta oraz przedsiębiorcami.

4. Instrumenty prawno-organizacyjne wspierania przedsiębiorczości na terenie Żagania

Wdrożenie wskazanych w programie instrumentów organizacyjno-prawnych ma na celu stworzeniu takiego klimatu dla prowadzenia działalności gospodarczej, by przedsiębiorcy mieli uzasadnione poczucie, że miasto pomaga im w prowadzeniu codziennej biznesowej działalności. W ramach instrumentów organizacyjno-prawnych przewiduje się realizację trzech rodzajów działań, które będą oddziaływały głównie na kondycję ekonomiczną przedsiębiorstw, jakość ich współpracy z władzami miasta oraz tworzenie warunków dla rozwoju struktur klastrowych. Działania te przyczynią się do wzrostu konkurencyjności i innowacyjności żagańskich przedsiębiorstw, co niewątpliwie przełoży się na pozytywne zmiany ilościowe, jakościowe i strukturalne w gospodarce miasta.

W tabelach 1–3 przedstawiono typy projektów, które będą realizowane na terenie Żagania w ramach trzech działań, które wyznaczono w ramach 3. instrumentu wspierania przedsiębiorczości na terenie miasta.

Tabela 1. Działanie 1. oraz typy projektów wdrażanych w ramach 3. instrumentu wspierania przedsiębiorczości na terenie Żagania

Instrument 3.
Opracowanie procedur organizacyjno-prawnych warunkujących rozwój przedsiębiorczości
Działanie 1.
Opracowanie i wdrożenie systemu ulg podatkowych oraz innych form wsparcia dla podmiotów gospodarczych funkcjonujących na terenie Żagania
Typy projektów:
<ul style="list-style-type: none"> • Opracowanie i wdrożenie uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach pomocy de minimis na tworzenie nowych miejsc pracy na terenie Żagania. • Opracowanie i wdrożenie uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości w ramach programu pomocy regionalnej na wspieranie nowych inwestycji dla przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą na terenie Żagańskiej Strefy Gospodarczej. • Opracowanie i wdrożenie uchwały w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości mikroprzedsiębiorców prowadzących działalność w zakresie branż chronionych, zanikających i preferowanych. • Opracowanie i wdrożenie prawnych rozwiązań tworzących możliwość, by osoby posiadające status bezrobotnego, podejmujące działalność gospodarczą, mogły wynająć – na ściśle określonych zasadach i na określony czas – lokal użytkowy będący własnością miasta za czynsz ze stawką niższą niż stawki rynkowe. • Stworzenie systemu zachęt pozafinansowych dla osób podejmujących po raz pierwszy działalność gospodarczą na terenie Żagania.

Źródło: opracowanie na podstawie
Programu wspierania przedsiębiorczości miasta Żagania na lata 2016–2020.

Tabela 2. Działanie 2. oraz typy projektów wdrażanych w ramach 3. instrumentu wspierania przedsiębiorczości na terenie Żagania

Instrument 3.
Opracowanie procedur organizacyjno-prawnych warunkujących rozwój przedsiębiorczości
Działanie 2.
Aktywna współpraca oraz partnerski dialog miasta z samorządem gospodarczym
Typy projektów:
<ul style="list-style-type: none"> • Zaangażowanie Żagania w powołanie oddziału lub delegatury organizacji pracodawców, np. Organizacji Pracodawców Ziemi Lubuskiej, Zachodniej Izby Przemysłowo-Handlowej. • Umożliwienie powołania Stowarzyszenia Przedsiębiorców Miasta Żagań. • Cykliczne spotkania przedstawicieli Cechu Rzemiosł Różnych i Przedsiębiorczości i Urzędu Miasta. • Regularne uczestnictwo burmistrza w spotkaniach członkowskich organizacji samorządu gospodarczego. • Wspólna organizacja przez miasto i samorząd gospodarczy spotkań poświęconych tematyce przedsiębiorczości.

Źródło: opracowanie na podstawie *Programu wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020*.

Tabela 3. Działanie 3. oraz typy projektów wdrażanych w ramach 3. instrumentu wspierania przedsiębiorczości na terenie Żagania

Instrument 3.
Opracowanie procedur organizacyjno-prawnych warunkujących rozwój przedsiębiorczości
Działanie 3.
Wsparcie dla budowy klastrów gospodarczych, w skład których wejdą także firmy spoza Żagania.
Typy projektów:
<ul style="list-style-type: none"> • Promowanie idei klasteringu i idei współpracy wśród lokalnego społeczeństwa i przedsiębiorców • Prowadzenie przez gminę kampanii informacyjnej w zakresie klasteringu • Członkostwo gminy w powołanym klastrze • Tworzenie odpowiedniej infrastruktury technicznej na rzecz klastra • Synchronizacja bazy informatycznej gmina – podmioty gospodarcze • Tworzenie możliwości powstawania instytucji otoczenia rynkowego na potrzeby klastra • Identyfikacja podmiotów oraz pomoc w formalizacji współpracy • Wsparcie dla podmiotów gospodarczych funkcjonujących w ramach klastra m.in. poprzez: obniżenie stawek podatkowych, umorzenie podatków lub rozłożenie ich na raty, pomoc w pozyskiwaniu środków finansowych, promocję przedsiębiorstwa • Realizacja projektów unijnych mających na celu wsparcie tworzenia i działalności klastrów

Źródło: opracowanie na podstawie *Programu wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020*.

Podsumowanie

Program wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020 zawiera dozwolone prawem instrumenty oddziaływania samorządu na wzrost aktywności gospodarczej miasta. Dokument przewiduje wdrożenie trzech rodzajów instrumentów. W niniejszym opracowaniu przedstawiono działania i typy projektów, które będą realizowane w ramach instrumentów prawno-organizacyjnych.

Z przeprowadzonych badań wynika, że jedną z istotnych barier rozwoju przedsiębiorstw na terenie Żagania jest niska efektywność systemu podatków lokalnych dla przedsiębiorców. Według ankietowanych jednym z ważniejszych zadań, które powinno być zrealizowane przez władze lokalne, jest wsparcie przedsiębiorstw w postaci ulg i zwolnień – przyjęcie pakietu zwolnień m.in. z podatku od nieruchomości. Dlatego też w opracowanym programie, w ramach instrumentów prawno-organizacyjnych, przewidziano m.in. opracowanie i wdrożenie uchwał w sprawie zwolnień z podatku od nieruchomości.

Z przeprowadzonych badań wynika również, że właściwe relacje pomiędzy miastem a przedsiębiorcami budowane są m.in. poprzez działalność władz miasta w grupach i organizacjach zrzeszających i wspierających przedsiębiorców. Stąd program, w ramach instrumentów prawno-organizacyjnych, przewiduje aktywną współpracę oraz partnerski dialog władz Żagania z samorządem gospodarczym, co stworzy warunki sprzyjające rozwojowi przedsiębiorczości oraz stymulować aktywność gospodarczą i innowacyjną.

Kolejnym ważnym działaniem przewidzianym w programie, który będzie realizowany w ramach instrumentów prawno-organizacyjnych, jest podejmowanie przez władze Żagania różnego rodzaju inicjatyw i projektów, których efektem będzie tworzenie możliwości dla powołania i funkcjonowania na terenie miasta klastrów gospodarczych. Przedsiębiorstwa skupione w klastrach wykazują bowiem większy poziom innowacyjności (w porównaniu do przedsiębiorstw, które nie funkcjonują w takich strukturach), dlatego też tworzenie warunków dla rozwoju klastrów jest narzędziem podnoszenia innowacyjności przedsiębiorstw, co przekłada się na konkurencyjność regionu, w którym funkcjonuje klaster.

Literatura

- Dziemianowicz, W., Mackiewicz, M., Malinowska, E., Misiąg, W., Tomalak, M. (2000). *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*. Warszawa: PFPiRMiŚP.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
- Kudłacz, T. (2008). Rozwój lokalny. W: J. Hausner (red.), *Ekonomia społeczna a rozwój* (s. 103–123). Kraków: MSA UE w Krakowie.
- Program wspierania przedsiębiorczości miasta Żagań na lata 2016–2020* (2016). Załącznik do Uchwały nr XXVIII/93/2016 Rady Miasta Żagań z dnia 28 października 2016 r.
- Strategia rozwoju miasta Żagań na lata 2015–2020* (2015). Załącznik do Uchwały nr VIII/26/2015 Rady Miasta Żagań z dnia 30 kwietnia 2015 r.
- Strużycki, M. (red.). (2006). *Przedsiębiorczość w procesach rozwoju rynków lokalnych*. Warszawa: IRWiK.
- Skica, T. (2008). Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny (na przykładzie gmin województwa podkarpackiego). *Samorząd Terytorialny*, 1–2, 43–62.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2016 r. poz. 1829 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 2017 r. poz. 827).
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r. poz. 201 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2016, poz. 446 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.).
- Wojciechowski, E. (2003). *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*. Warszawa: Difin.

FACILITATING THE DEVELOPMENT OF ENTREPRENEURSHIP BY LOCAL GOVERNMENTS (ON THE EXAMPLE OF THE TOWN OF ŻAGAŃ)

Abstract

Local governments have at their disposal a number of instruments that can stimulate the development of local entrepreneurship. In many municipalities, the influence of local authorities on the environment of local entrepreneurs proves inconsistent and devoid of complexity. The necessity to transform the existing forms of support for local entrepreneurship were also recognized by the authorities of the town of Żagań who have taken measures leading to the development of the program of supporting entrepreneurship. The aim of this study is to describe the instruments of supporting entrepreneurship by the local government and to present the legal and organizational forms of entrepreneurship supported by the municipal authorities of Żagań in the program of supporting entrepreneurship to be implemented by the town of Żagań in the years 2016–2020.

Keywords: municipal authority (local government), entrepreneurship support, entrepreneurship support instruments

Translated by Janina Jędrzejczak-Gas

JEL codes: L26, R58