

dr Tomasz Skica

Katedra Finansów i Bankowości

Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

<https://dx.doi.org/10.65748/fiqf-2007-0010>

Podstawowe wymiary relacji samorządu gminnego z sektorem małych i średnich przedsiębiorstw

Podstawy prawne funkcjonowania samorządu gminnego – wybrane zagadnienia

Instytucja samorządu terytorialnego ma wielowiekową i bogatą tradycję. Podobnie kształtuje się sytuacja związana z próbami wyodrębnienia podłoża powstania oraz kierunków ewoluowania pojęcia „samorząd”. Studia literatury przedmiotu wskazują na rozpiętość czasową oraz przestrzenną wzmianek odwołujących się do „instytucji” samorządu. Jedne ze źródeł informacji nawiązują do czasów starożytnej Grecji i Rzymu, inne natomiast upatrują początków idei samorządności w średniowiecznym państwie feudalnym. Etymologia słowa „samorząd” wywodzi się z niemieckiego pojęcia *selbsterwaltung*, oznaczającego w dosłownym tłumaczeniu „samodzielny zarząd”¹. Dopelnieniem pierwszego członu omawianego zagadnienia, oddającym istotę idei decentralizacji władzy publicznej, jest pojęcie „gminy” – definiowanej jako podstawowa jednostka podziału terytorialnego kraju². Niezależnie jednak od przyjętego ujęcia definicyjnego spójny pozostaje cel, dla którego wyodrębnia się szczebel samorządowy, a jest nim „prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania oraz zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych, na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców”³.

W bardzo zbliżony sposób pojęcie samorządu lokalnego uregulowane zostało w treści *Światowej deklaracji samorządu lokalnego*, przyjętej przez Międzynarodowy Związek Władz Lokalnych w Rio de Janeiro, we wrześniu 1985 r. Art. 2. Deklaracji stanowi, iż samorząd lokalny oznacza „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej. Prawo to powinno być egzekwowane przez osoby indywidualne i ciała przedstawicielskie wybrane w demokratycznych, powtarzanych co pewien czas, powszechnych i równych wyborach”⁴. Jednocześnie w treści art. 1. oraz 3. zaznaczono, że zarówno zasada samorządu lokalnego, jak i podstawowe kompetencje władz lokalnych, winny zostać zawarte w konstytucji bądź ustalone w drodze ustawowej.

Zaledwie miesiąc później (15 października 1985 r.) kraje członkowskie Stałej Konferencji Gmin i Regionów Europy, funkcjonującej w ramach Rady Europy (obecnie noszącej nazwę Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych), przyjęły dokument tzw. *Europejską kartę samorządu terytorialnego*. Odzwierciedleniem intencji polskiego prawodawcy w zakresie reorganizacji dotychczasowego ustroju terytorialnego państwa jest preambuła powołanego wyżej dokumentu, zgodnie z którą „istnienie społeczności lokalnych wyposażonych w rzeczywiste uprawnienia stwarza warunki dla za-

¹ Pojęcie „samorząd” (*selbsterwaltung*) utożsamia się z osobą pruskiego ministra – Heinrich Karl baron von Stein (1757-1831) – który upatrywał sposobów ratunku dla chylących się ku upadkowi Prusom w „samorządzie” – definiowanym jako partycypacja obywateli w sprawowaniu władzy publicznej. Na podst. *Niemiecko-Polskiego leksykonu międzynarodowego słownictwa prawniczo-administracyjnego*, seria P, t. II, Monachium-Bonn 1994.

² Pojęcie gminy wywodzi się z niemieckiego *gemeinde* – oznaczającego formę reprezentacji oraz gospodarowania (zarządzania) wsią lub miastem, będącą konsekwencją sąsiedztwa i wspólnoty interesów.

³ T. Milczarek, *Samorząd gminny*, Wyd. Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999, s. 8.

⁴ *World Wide Declaration of Local Self Government*, The International Union of Local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993.

rzządzania skutecznego i pozostającego zarazem w bezpośredniej bliskości obywatela”⁵. Podobne stanowisko wyrażają M. Kulesza oraz H. Izdebski, według których instytucja samorządu terytorialnego – w szczególności zaś samorządu gminnego – znajduje bezpośrednie umocowanie w czynniku obywatelskim⁶. Oznacza to, że istotą samorządu „jest powierzenie zarządu sprawami publicznymi samym społecznościom terytorialnym (...), działającym przez swoich przedstawicieli. Jest więc samorząd instytucją wyzwalającą inicjatywę i odpowiedzialność za losy własnego środowiska, jest także szkołą gospodarności i demokracji”⁷.

Aktem prawnym otwierającym w Polsce drogę do restytucji samorządu terytorialnego była ustawa z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁸, w treści której znalazły się m.in. następujące stwierdzenia: „Rzeczypospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej (...) oraz Rzeczypospolita Polska gwarantuje udział samorządu terytorialnego w sprawowaniu władzy oraz swobodę działalności innych form samorządu (...)”⁹. Na podbudowie powyższych zapisów 8 marca 1990 r. uchwalona została ustawa o samorządzie terytorialnym¹⁰. Wówczas to po okresie 40 lat funkcjonowania systemu jednolitych organów władzy i administracji państwowej (rad narodowych) reaktywowany został na szczeblu gminnym samorząd terytorialny. Uchwalenie ustawy o samorządzie terytorialnym nałożyło się w czasie z nowelą Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r.¹¹, która poświęciła omawianym zagadnieniom osobny rozdział – podkreślając tym samym doniosłość znaczenia konieczności decentralizacji dotychczasowych struktur administracji publicznej. Niemniej jednak, każde z dotychczas podejmowanych działań związanych z reaktywowaniem samorządu terytorialnego odnosiło się wyłącznie do szczebla gminnego. Dopiero Mała Konstytucja z 17 października 1992 r.¹² „wprowadziła trójpodział władzy (aczkolwiek nie do końca konsekwentnie), stanowiąc w samym tytule, że jest to – ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym”¹³.

W roku 1998 pierwotna nazwa ustawy (o samorządzie terytorialnym) otrzymała nowe brzmienie na mocy przepisów ustawy z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa¹⁴. Finalnie – począwszy od 1 stycznia 1999 r. – aktem prawnym wyznaczającym ramy prawno-ustrojowe działalności samorządu gminnego w Polsce jest ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym¹⁵. Jak wyżej wykazano – jej uchwalenie stanowiło początek reformy ustrojowej kraju, kwintesencją której jest aktualnie funkcjonujący trójstopniowy podział terytorialny państwa¹⁶. Zawarta w treści ustawy koncepcja samorządu terytorialnego nawiązując do tradycji polskich, spełnia jednocześnie wymagania stawiane samorządowi w *Europejskiej*

⁵ *Europejska karta samorządu terytorialnego* z 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz. 607.

⁶ Zob. szerzej na ten temat: H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999, s. 181.

⁷ M. Kulesza, *Słowo wstępne*, [w:] A. Wiktorowska, *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław 1986, s. 12.

⁸ DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

⁹ Na podst. art. 1. ustawy z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

¹⁰ DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, z późn. zm.

¹¹ Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 94, z późn. zm.

¹² DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z późn. zm.

¹³ H. Zięba-Załucka, *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia*, red. H. Zięba-Załucka, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 16.

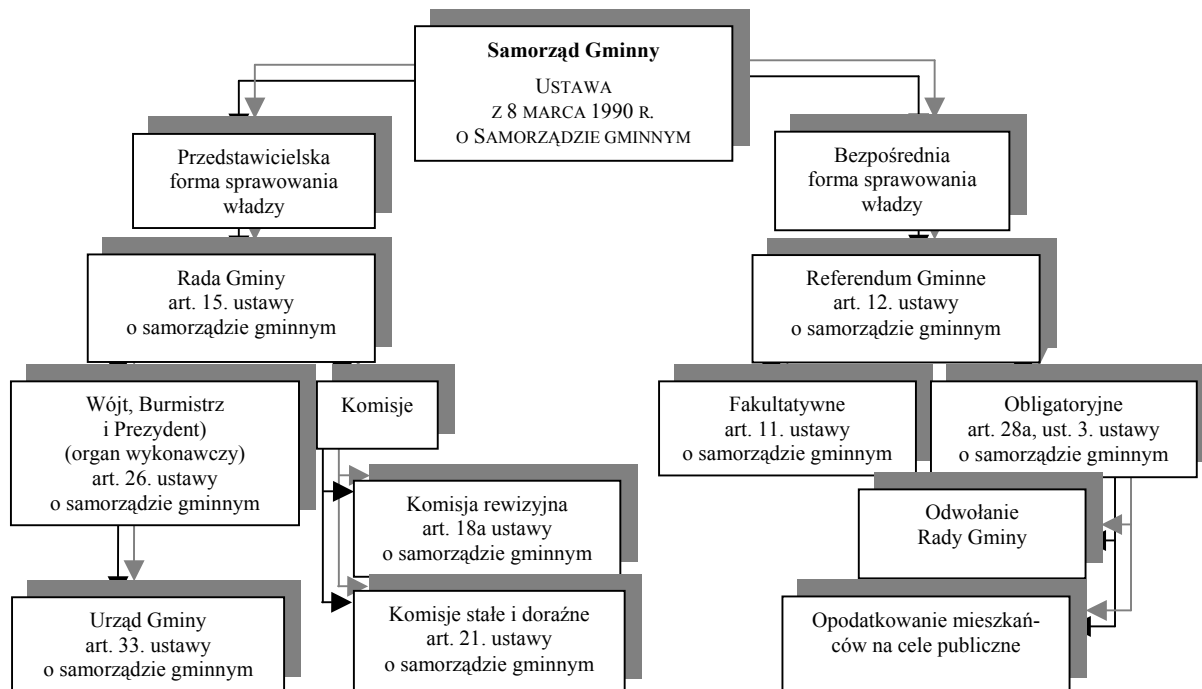
¹⁴ DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126, z późn. zm.

¹⁵ DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

¹⁶ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603, z późn. zm.

karcie samorządu terytorialnego, przez co zapewnią Polsce integralność ww. rozwiązań, adekwatną dla europejskich systemów ustrojowych¹⁷.

Schemat 1. Samorząd gminny. Prezentacja wybranych postanowień ustawy o samorządzie gminnym.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie schematu H. Zięba-Załucka, Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996, [w:] Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia, red. H. Zięba-Załucka, Wyd. Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 92.

Interpretacja zapisów ustawy o samorządzie gminnym pozwala zauważyć, że gmina to podmiot prawa posiadający kompetencje z zakresu prawa administracyjnego oraz osobowość prawa cywilnego¹⁸ – wyposażony w uprawnienia umożliwiające zarządzanie sprawami publicznymi. Potwierdzeniem niniejszej wykładni jest art. 15. Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁹, zgodnie z którym ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Oznacza to, że w obszarze właściwości gminy pozostaje uczestnictwo w realizacji zadań z zakresu administracji publicznej, a przy tym domniemanie właściwości w zakresie realizacji wszystkich spraw publicznych o zasięgu lokalnym, niezastrzeżonych ustawami na rzecz innych podmiotów (art. 6. ustawy ustrojowej)²⁰. Fakt ten z kolei potwierdza, iż ustawodawca, dokonując restytucji samorządu terytorialnego, kierował się przede wszystkim założeniem o efektywności oddolnego identyfikowania oraz zaspokajania potrzeb społeczności lokalnych. Stąd też analogicznie jak w poprzedniej ustawie zasadniczej, również w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., prawodawca poświęcił w całości zagadnieniu samorządu terytorialnego osobny rozdział (tj. rozdział VII).

Ustawa o samorządzie gminnym to tylko jedna z szeregu regulacji stanowiących o ustroju gminy. Pomimo tego, iż jest ona niewątpliwie najważniejsza, to funkcjonowanie zdecentralizowanych struktur samorządowych, a w szczególności podstawowej jednostki podziału terytorialnego, jaką jest

¹⁷ S. Wójcik, *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Wyd. KUL, Lublin 1999, s. 300.

¹⁸ W. Kisiel, *Wprowadzenie*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 17.

¹⁹ DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.

²⁰ Rozdział 2 ustawy o samorządzie gminnym zawiera katalog spraw z zakresu administracji publicznej objętych zakresem działania gminy.

gmina, wymaga szerszego spojrzenia na konstrukcję podstaw prawnych. Niezwykle istotnego znaczenia nabierają akty wykonawcze do ustawy o samorządzie gminnym oraz odwołania do regulacji zawartych w innych przepisach rangi ustawowej, nawiązujących bezpośrednio lub pośrednio do funkcjonowania samorządu gminnego. Istotna część rozwiązań dotyczących ustroju gmin znalazła odzwierciedlenie w ustawie z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta²¹. Powołana ustawa wprowadziła nową, całkowicie odbiegającą od rozwiązań funkcjonujących na płaszczyźnie powiatów i województw, konstrukcję jednoosobowego organu wykonawczego – pochodzącego z bezpośrednich wyborów obywateli i mogącego być przez nich odwołanym w drodze referendum²².

Kolejnymi aktami prawnymi o randze ustrojowej, decydującymi o funkcjonowaniu struktur samorządowych na poziomie gminnym, są: ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym²³, ustawa z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw²⁴ oraz ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²⁵. Zaprezentowane regulacje stanowią ośno, na której budowane są podstawy samorządności lokalnej. O ile bowiem ustawa o samorządzie gminnym stanowi trzon w zakresie działalności samorządu terytorialnego, o tyle ogół pozostałych aktów prawnych (zarówno rangi ustawowej, jak i niższej) umożliwia osadzenie go w realiach gospodarczych oraz rynkowych, sprawiając, że przypisane ustawowo kompetencje znajdują możliwość praktycznej realizacji²⁶.

W analizie podstaw prawnych funkcjonowania samorządu gminnego nie sposób pominąć przepisów wyznaczających ramy gospodarki środkami publicznymi. Począwszy od 1 stycznia 2004 r., aktem prawnym regulującym strukturę dochodów w samorządzie terytorialnym jest ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego²⁷. Ustawa ta otwiera zupełnie nowy wymiar w zakresie dotychczasowych uregulowań dotyczących gospodarki środkami publicznymi²⁸, a charakter oraz specyfika zawartych w niej rozwiązań stanowią podstawę dynamizacji działań rozwojowych wspólnot samorządowych.

Katalog aktów prawnych stanowiących o ustroju samorządu gminnego uwzględnia również ustawy odnoszące się nie tyle wprost do samorządu terytorialnego, ile do instytucji integralnie związanych z samorządem, tj. regionalnych izb obrachunkowych²⁹ oraz samorządowych kolegiów odwoławczych³⁰. Wskazane wyliczenie nie ma charakteru enumeratywnego, a problematyka funkcjonowania samorządu gminnego ma zdecydowanie szerszy charakter. Stąd też na podłoże legislacyjne, stanowiące o możliwości funkcjonowania oraz współdziałania samorządu gminnego, wpływ ma również wiele innych regulacji, wśród których wymienić należy chociażby ustawę z 20 grudnia

²¹ DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984, z późn. zm.

²² H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 71.

²³ Dz.U z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.

²⁴ DzU z 2003 r., nr 159 poz. 1547, z późn. zm.

²⁵ DzU z 2000 r., nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

²⁶ Dokonując przeglądu regulacji traktujących o podstawach prawnych działalności samorządu gminnego, należy nadmienić, że całkowicie odmiennym aktem prawnym, mającym charakter *stricte* ustrojowy, jest ustawa o ustroju miasta stołecznego Warszawy, która zawężając zasięg oddziaływania do obszaru Warszawy w jej granicach administracyjnych, stanowi o umocowaniu prawnym funkcjonowania samorządu gminnego. Swobodnym dopełnieniem regulacji normatywnych, odnoszących się do kwestii podłoża prawnego działalności samorządu gminnego, jest jego statut oraz ewentualne statuty jednostek pomocniczych gmin, a także gminnych jednostek organizacyjnych, stowarzyszeń samorządowych i związków komunalnych.

²⁷ DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

²⁸ Zob. więcej na ten temat w: T. Skica, *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1.

²⁹ Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU z 2001 r., nr 55, poz. 856, z późn. zm. oraz ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, z późn. zm.

³⁰ Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, DzU z 2001 r., nr 79, poz. 856, z późn. zm.

1996 r. o gospodarce komunalnej³¹, ustawę z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych³², jak również ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych³³.

Zaprezentowane zestawienie aktów normatywnych stanowi przegląd najważniejszych unormowań ustawowych oraz ponadustawowych traktujących o problematyce prawnego umocowania działalności samorządu gminnego. Nie wyczerpuje tym samym całości zagadnień dotyczących omawianej tematyki. Należy jednakże podkreślić, że przeprowadzona weryfikacja podstaw działalności samorządu gminnego – dokonana w oparciu o katalog ustaw ustrojowych – daje legitymację ku dalszym, bardziej wnikliwym i dogłębnym analizom poznawczym w zakresie interpretowanej materii.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości przez samorząd gminny

Podjmując zagadnienie wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny, konieczne staje się przeprowadzenie swoistej systematyki znaczeniowej zaprezentowanego pojęcia oraz wskazanie obszarów działalności samorządu terytorialnego, których one dotyczą. Zagadnienie wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny stanowi kluczowy z punktu widzenia współdziałania struktur samorządowych ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców aspekt rynkowej roli samorządu terytorialnego. Umiejscowienie wskazanych działań na poziomie funkcjonowania samorządu gminnego nie ma charakteru przypadkowego. Gmina jest „usytuowana” najbliżej obywatela, a zatem podmiotu, na rzecz którego zorientowana jest jej działalność.

Decentralizacja administracji publicznej przyjęła za wyznacznik swojej roli przeniesienie ciężaru w zakresie zawiadywania sprawami publicznymi na poziom lokalny – tworząc tym samym podwaliny społeczeństwa obywatelskiego, w którym za sprawą wyborów oraz referendum mieszkańcy mają możliwość decydowania o aspektach i kierunkach rozwoju społeczno-gospodarczego. Właściwość samorządu gminnego w zakresie inicjowania działań związanych z rozwojem przedsiębiorczości wynika bezpośrednio z konstytucyjnych cech samorządu terytorialnego, odnoszących się m.in. do:

- uregulowania zakresu zadań (kompetencji) należących do właściwości samorządu terytorialnego w przepisach rangi ustawowej,
- zogniskowania głównego celu działalności samorządu terytorialnego na zaspokajaniu potrzeb zbiorowych społeczności lokalnych,
- ustanowieniu zasady subsydiarności jako wyznacznika realizacji spoczywających na samorządzie terytorialnym kompetencji³⁴.

Nawiązując do identyfikacji roli gminy w zakresie stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, należy zauważyć, iż w opinii władz lokalnych znaczenie oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rozwój inicjatyw gospodarczych wśród ogółu czynników pobudzających przedsiębiorczość znajduje się dopiero na czwartej pozycji. W opinii ankietowanych gmin zdecydowanie silniej na rozwój przedsiębiorczości wpływa działalność regulacyjna państwa (system podatkowy, poziom zadłużenia publicznego), ogólny stan gospodarki krajowej oraz poziom zamożności społeczeństwa³⁵.

³¹ DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

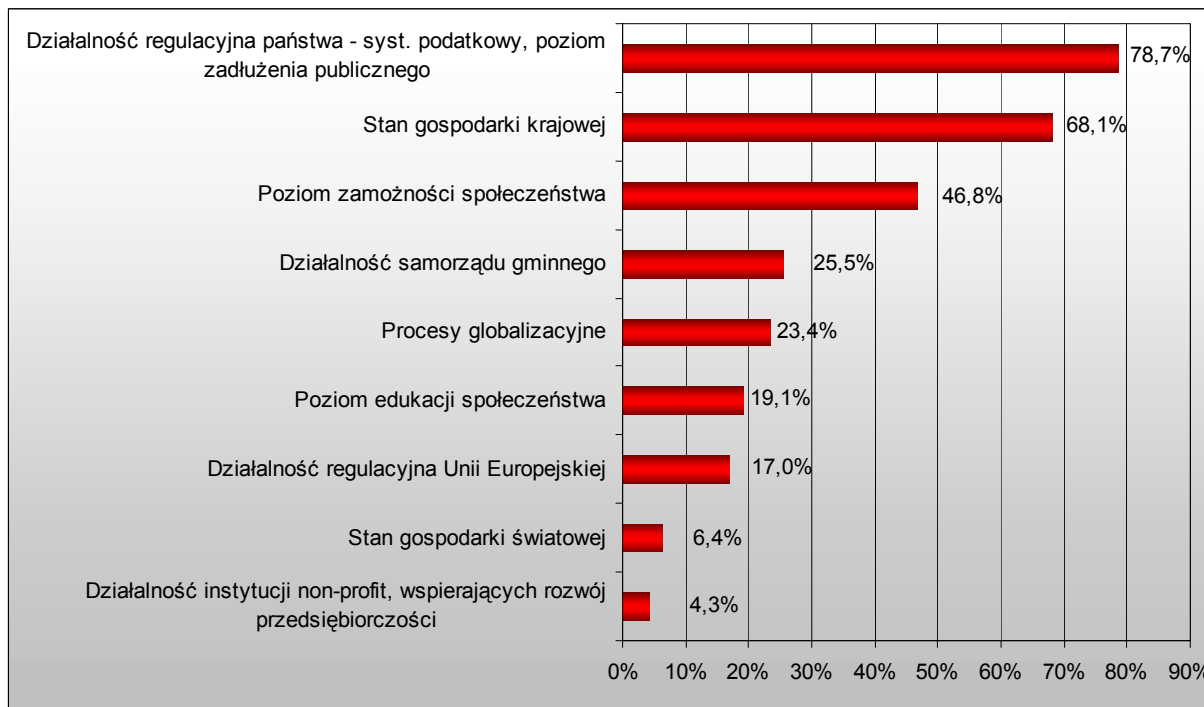
³² DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

³³ DzU z 2002 r., nr 9, poz. 84, z późn. zm.

³⁴ Zob. więcej na ten temat: E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 6.

³⁵ Zob. więcej na ten temat: T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2004 (raport z przeprowadzonych badań – materiały niepublikowane).

Wykres 1. Czynniki, które w opinii samorządowców determinują rozwój sektora MŚP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Wspieranie inicjatyw przedsiębiorczych przez samorząd terytorialny ma na celu eliminowanie barier rozwoju gospodarczego oraz pobudzanie aktywności społecznej przy wykorzystaniu posiadanych narzędzi wspierania przedsiębiorczości³⁶. Mówiąc o instrumentarium stymulowania lokalnej gospodarki, należy uznać za zasadne nakreślenie płaszczyzn (odpowiadających stosowanym narzędziom), w ramach których przejawiają się działania związane ze wspieraniem rozwoju gospodarczego wspólnot lokalnych. „Można tutaj wymienić zarówno takie instrumenty, które bezpośrednio uzależnione są od decyzji lokalnych władz, oraz takie, które związane są z aktywnością samorządu, chociaż bezpośrednio od niego nie zależą. Skuteczność każdego instrumentu jest uzależniona od dobrej diagnozy problemów i barier występujących w danym środowisku”³⁷. W praktyce oznacza to, że katalog instrumentów wspierania inicjatyw gospodarczych rozkłada się dwubiegunowo, obejmując narzędzia ściśle związane z decyzyjnością władz lokalnych oraz te, które co prawda wiążą się z funkcjonowaniem samorządu, aczkolwiek nie są od niego bezpośrednio zależne – stanowią pochodną działań podejmowanych przez gminny.

Władze lokalne, inicjując działania służące wspieraniu przedsiębiorczości, muszą uwzględnić szereg czynników i przesłanek, które warunkują formę oraz charakter podejmowanych przedsięwzięć. Wśród wskazanej grupy determinant istotną rolę odgrywają tzw. czynniki zewnętrzne oraz wewnętrzne. „Do najważniejszych czynników zewnętrznych zaliczyć można: globalizację gospodarki i ogólnoświatową konkurencję o inwestycje zagraniczne (...), powiązania gospodarcze Polski z zagranicą oraz restrukturyzację polskiej gospodarki”³⁸. Natomiast grupę czynników wewnętrznych tworzy m.in. specyfika lokalnego sektora MŚP, dostępna infrastruktura, właściwości lokalnego rynku pracy oraz potencjał rozwojowy branż funkcjonujących w obrębie gminy. Wskazane rozróżnienie nie ma charakteru zamkniętego. Stanowi natomiast przegląd kluczowych czynników decydujących o stosowanych przez gminę narzędziach oraz – co zdecydowanie ważniejsze – efektywności zasto-

³⁶ R. Kamiński, *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003, s. 18.

³⁷ R. Kamiński, *op.cit.*, s. 18-19.

³⁸ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font s.c., Warszawa 2000, s. 7.

sowanego instrumentarium wspierania przedsiębiorczości. Nawiązując do wyodrębnionych determinant, należy zauważyć, że aktywność władz samorządowych w obszarze stymulowania sektora lokalnych podmiotów gospodarczych obejmuje, z jednej strony, identyfikację barier uniemożliwiających pełne wykorzystanie posiadanego potencjału, z drugiej natomiast – dostosowanie adekwatnego do zakładanych celów instrumentu (bądź grupy instrumentów), zapewniających jego osiągnięcie. Istotnego znaczenia nabiera również dopasowanie instrumentów służących rozwojowi przedsiębiorczości do potrzeb otoczenia gospodarczego gminy. Tutaj z kolei szczególnie ważna jest kwestia dialogu środowisk przedsiębiorców oraz przedstawicieli władz lokalnych. Dzięki niemu możliwe staje się asymilowanie ww. działań do zgłaszanych potrzeb, a przez to budowanie swego rodzaju pomostu w zakresie aktualnych i przyszłych przedsięwzięć rozwojowych, np. projektów partnerstwa publiczno-prywatnego³⁹.

Instrumenty wspierania przedsiębiorczości można podzielić za R. Kamińskim na dwie grupy obejmujące instrumenty dochodowe oraz instrumenty wydatkowe⁴⁰. Do katalogu dochodowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości zalicza się:

- stosowanie ulg i zwolnień podatkowych, jak również obniżanie stawek maksymalnych w podatkach lokalnych,
- ustalanie niskiego poziomu opłat lokalnych,
- prowadzenie polityki ograniczonego wzrostu cen za usługi komunalne.

Praktyka współpracy samorządów gminnych z przedsiębiorcami dowodzi, iż instrumenty dochodowe same w sobie nie stanowią wystarczającej zachęty do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, natomiast ich znaczenia nie można przecenić, jeżeli chodzi o budowanie „kompleksowego systemu wsparcia” podmiotów gospodarczych. Narzędzia dochodowe odgrywają znacznie większą rolę jako komponent całościowego systemu zorientowanego na wspieranie przedsiębiorczości aniżeli jako pojedynczy instrument. Argumentując „za” i „przeciw” stosowaniu instrumentów dochodowych, należy dodać, że polityka władz gminnych w obszarze wspierania przedsiębiorczości bierze swój początek już na etapie decydowania o poziomie stawek podatków lokalnych. Rozważając wprowadzenie instrumentów dochodowych, należy posłużyć się najprostszym rachunkiem ekonomicznym (tj. stosunkiem ponoszonych nakładów do zakładanych efektów), może się bowiem okazać, że ulga, która ma stanowić zachętę dla lokalizacji działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę na terenie danej gminy, stanowi bardzo mały impuls dla samego przedsiębiorcy, a w przypadku struktury dochodowej budżetu gminy może decydować o jej istotnym uszczupleniu, co z kolei znajduje odbicie w zakresie realizacji pozostałych zadań gminy.

W katalogu instrumentów dochodowych zawiera się również kompetencja do tego, aby „odraczać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru w zakresie podatków i opłat (...). Z punktu widzenia przedsiębiorcy najistotniejsza jest nie wysokość stawek czy ulg, co stałość i przejrzystość stosowanych rozwiązań fiskalnych. Istotne jest, by potencjalni inwestorzy już na etapie wstępnych rozmów mogli zapoznać się z systemem ulg i preferencji, z których można korzystać przy spełnieniu określonych warunków”⁴¹. Ponadto, w opinii R. Kamińskiego, znacznie większe oddziaływanie na podmioty gospodarcze oraz efektywność podejmowanych działań związanych ze wspieraniem przedsiębiorczości przynosi tzw. umiarkowany poziom opłat pobieranych za usługi komunalne aniżeli stosowanie wyłącznie systemu obniżonych podatków lokalnych⁴².

³⁹ Więcej na ten temat piszą: T. Borys, *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 4; M. Kulesza, *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2; P. Swianiewicz, *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2; L. Piestrzyńska, *Moda czy konieczność*, „Wspólnota” 2003, nr 26.

⁴⁰ Analogiczną klasyfikację zaprezentowali specjaliści Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową (W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak) w opracowaniu zatytułowanym *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, będącym sentencją procesu badawczego obejmującego analizę efektywności budżetowych i pozabudżetowych instrumentów wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny.

⁴¹ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *op.cit.*, s. 9.

⁴² R. Kamiński, *op.cit.*, s. 18 i nast.

Drugą grupę narzędzi wspierania przedsiębiorczości stanowią tzw. instrumenty wydatkowe, do których zalicza się:

- wydatki inwestycyjne, podnoszące atrakcyjność inwestycyjną gminy,
- wspieranie przedsięwzięć i instytucji służących rozwojowi gospodarstwu (np. ośrodków wspierania biznesu, centrów promocji przedsiębiorczości oraz inkubatorów przedsiębiorczości),
- instrumenty informacyjno-promocyjne (np. informowanie o potencjalnych partnerach przedsięwzięć gospodarczych, udzielanie informacji na temat firm świadczących usługi biznesowe czy ostatecznie promowanie walorów gospodarczych gminy oraz jej potencjału rozwojowego)⁴³,
- inicjowanie współpracy samorządu lokalnego z samorządem gospodarczym (opracowanie strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, uwzględniającej strategię inwestycyjną oraz promocyjną – w tym również promowanie lokalnych przedsiębiorców),
- podejmowanie współpracy władz samorządowych ze środowiskiem – otoczeniem zewnętrznym gminy (np. inicjowanie współpracy z innymi jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno w kraju, jak i za granicą)⁴⁴.

Najważniejszym instrumentem wydatkowym są nakłady inwestycyjne. Infrastruktura techniczna, a przede wszystkim dobrej jakości drogi, nowoczesne systemy wodociągów i kanalizacji oraz oczyszczalnie ścieków, stanowią atut, którym wciąż może poszczycić się niewiele gmin. Ze względu na to, że o lokalizacji inwestycji na terenie danej gminy decyduje szereg czynników (nie tylko infrastrukturalnych), istotne jest to, aby działania inwestycyjne podejmowane przez władze gminy stanowiły odwzorowanie realnych potrzeb przedsiębiorców. W przeciwnym razie poniesione nakłady nie znajdują odzwierciedlenia w zakładanych rezultatach, a wydatkowane środki można byłoby efektywniej spożytkować, przeznaczając je na inny cel. Stąd też (analogicznie, jak miało to miejsce w odniesieniu do omawianych instrumentów dochodowych) istotnego znaczenia nabiera konieczność podtrzymywania stałego dialogu ze środowiskiem lokalnych przedsiębiorców.

Wśród pozostałych elementów katalogu wydatkowych narzędzi stymulowania przedsiębiorczości wymienić należy instrumenty służące wspieraniu przedsięwzięć i instytucji oddziałujących na rozwój gospodarczy gminy. Coraz częściej doceniane są inicjatywy łączące współdziałanie władz publicznych i prywatnych (partnerstwo publiczno-prywatne). Rosnącym zainteresowaniem cieszą się nowoczesne formy zarządzania środkami publicznymi (budżet zadaniowy). Rozwojowi ulegają również praktyki inicjowania i współtworzenia przez podmioty publiczne i organizacje pozarządowe swego rodzaju platform współpracy, owocujących dynamizacją rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot gminnych.

W bezpośredniej relacji do omówionej grupy narzędzi pozostają instrumenty informacyjno-promocyjne, a także te służące nawiązywaniu współpracy w zakresie wspierania przedsiębiorczości pomiędzy samorządem lokalnym a samorządem gospodarczym oraz organizacjami pozarządowymi. Ponadto, rozwój przedsiębiorczości nie powinien być sztucznie zawężany wyłącznie do granic administracyjnych gminy. Wręcz przeciwnie – dynamika procesów rozwojowych pociąga za sobą szereg działań ukierunkowanych na zewnątrz. Stąd też z punktu widzenia władz samorządowych ważna jest nie tylko identyfikacja czynników decydujących o lokalizacji inwestycji na terenie danej gminy, ale również znajomość przesłanek warunkujących rozprzestrzenianie efektów prowadzonej działalności gospodarczej poza jej granice. Wśród katalogu czynników decydujących o lokalizacji i rozprzestrzenianiu się inwestycji wymienić należy m.in.:

- zasoby wykwalifikowanej siły roboczej,
- przykłady udanych przedsięwzięć inwestycyjnych,

⁴³ Zob. więcej na ten temat: *Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym*, raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketingowych (CBM) INDICATOR, Warszawa 1995.

⁴⁴ W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg i M. Tomalak, *op.cit.*, s. 10-16.

- dobre i efektywne podłoże współpracy przedsiębiorców i władz samorządowych,
- wsparcie ze strony partnerów lokalnych,
- zaplecze instytucjonalne oraz infrastrukturalne,
- chłonność lokalnego rynku⁴⁵.

Nawiązując do ww. determinant oraz istoty współdziałania jednostek sektora publicznego na rzecz rozwoju gospodarczego, nie sposób pominąć rozwiązań wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. W treści powołanego aktu ustawodawca wprowadził rozwiązania służące łączeniu i współdziałaniu samorządów na poziomie gminnym i powiatowym. Przepisy ustawy stanowią, iż „w odniesieniu do gmin i powiatów powstałych wskutek połączenia dwóch lub więcej jednostek, wskaźnik udziału we wpływach z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych w okresie 5 lat, począwszy od 1 stycznia roku następującego po roku, w którym podjęto decyzję o połączeniu, będzie zwiększony o pięć punktów procentowych. (...) Niewątpliwym profitem wynikającym z konsolidacji dwóch bądź więcej gmin lub powiatów jest możliwość bardziej efektywnego oddziaływania na potencjalną lokalizację podmiotów gospodarczych (a przez to pozyskiwanie nowych źródeł dochodów), kreowania podstaw społeczeństwa obywatelskiego czy w konsekwencji podejmowania wspólnych projektów i inicjatyw o wymiarze zarówno lokalnym, jak i ponad lokalnym”⁴⁶.

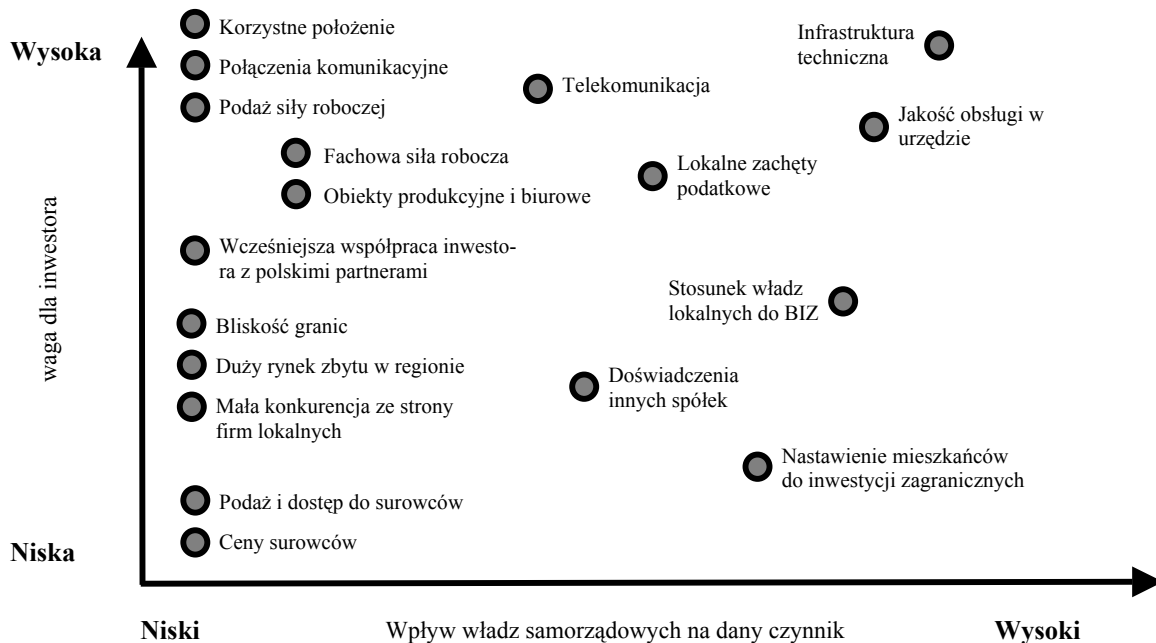
Wykorzystywanie wskazanych instrumentów oprócz skutków w obszarze stymulowania inicjatyw przedsiębiorczych rzutuje na jakość, a przede wszystkim skuteczność prowadzonej polityki budżetowej. Nie bez znaczenia pozostaje również otwartość samorządu gminnego na możliwości współdziałania międzykomunalnego. Zakres form oraz płaszczyzn wzajemnej współpracy podmiotów sektora publicznego ulega postępującej ekspansji. Szczególnie istotną rolę odgrywa tutaj kwestia globalizacji struktur społecznych i gospodarczych, a wraz z nią jawiący się trend po stronie gospodarczych inicjatyw ponadnarodowych oraz współpracy transgranicznej.

Zamieszczony niżej schemat 2 prezentuje zależność pomiędzy wagą poszczególnych czynników decydujących o lokalizacji inwestycji (istotnych z punktu widzenia potencjalnego inwestora) a wpływem władz samorządowych na każdy z czynników z osobna.

⁴⁵ R. Kamiński, *op.cit.*, s. 19. Zob. szerzej na ten temat: M. Bąk, M. Grabowski, P. Kulawczuk, M. Nowicki, M. Wargacki, E. Wojnicka, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2001, s. 8 i nast.

⁴⁶ T. Skica, *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1, s. 8.

Schemat 2. Wpływ władz samorządowych na czynniki lokalizacji przedsiębiorstwa na terenie gminy.



Źródło: W. Dziemianowicz, Rola władz samorządowych w przyciąganiu kapitału zagranicznego, [w:] Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce, red. Z. Ołasiński, PWE, Warszawa 1998.

Wskazane determinanty lokalizacji przedsiębiorstw na terenie gminy stanowią przesłankę do konstruowania planów, programów oraz strategii wykorzystujących zaplecze infrastrukturalne i organizacyjne do działań rozwojowych projektowanych nie tylko w wymiarze lokalnym, lecz również regionalnym, a nawet ponadnarodowym. Zaprezentowany schemat wskazuje na to, jak istotne znaczenie dla kreowania rozwoju wspólnot lokalnych ma fakt współdziałania organów władz samorządowych z instytucjami otoczenia biznesu. Potwierdzeniem wskazanej prawidłowości jest stwierdzenie W. Dziemianowicza, w opinii którego „trudno jest przecenić rolę instytucji otoczenia biznesu (IOB) dla lokalnej gospodarki. Wystarczy przypomnieć, że E.J. Blakely (...) w swojej koncepcji rozwoju lokalnego umieszcza tego typu organizacje wśród czterech filarów rozwoju. To instytucje otoczenia biznesu mogą wspierać rozwój sieci korporacyjnych, pozyskiwanie zewnętrznych środków i dyfuzję innowacji”⁴⁷.

Powołując się na wyniki badań przeprowadzonych na reprezentatywnej próbie gmin Podkarpacia⁴⁸, można zauważyć, że gminy stosują w praktyce instrumenty wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Zawarte w ankiecie pytania traktujące o stymulowaniu inicjatyw przedsiębiorczych w relacji do ogółu działań podejmowanych przez samorząd gminy zostały ujęte w formie indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminy”, którego ilustracją jest zamieszczona niżej tab. 1.

⁴⁷ W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 29.

⁴⁸ T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpacki samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, *op.cit.*

Tab. 1. Budowa indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny”.

Budowa indeksu „Ocena stopnia wykorzystania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny”.	Alfa Cronbacha	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wspiera rozwój małych i średnich przedsiębiorstw przez politykę w sferze produktów lokalnych?	0,8198	0,8283
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wdraża strategię rozwoju lokalnego, która kładzie nacisk na wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw ze strony gminy?	0,8068	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd inwestuje głównie w te obszary, które ułatwiają funkcjonowanie przedsiębiorstw?	0,8009	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd angażuje się we współfinansowanie przedsięwzięć gospodarczych?	0,7962	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd współpracuje z lokalnymi przedsiębiorcami, np. w obszarze realizacji zadań inwestycyjnych?	0,8072	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd inicjuje działalność szkoleniowo-doradczą na rzecz przedsiębiorców lub zainteresowanych rozpoczęciem działalności gospodarczej?	0,8285	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd wspiera sektor małych i średnich przedsiębiorstw, inicjując działalność lokalnych funduszy poręczeń i gwarancji kredytowych?	0,8091	
Czy w gminie, w której sprawuje Pan (i) urząd, samorząd promuje region na arenie województwa, kraju, a także za granicą?	0,7968	

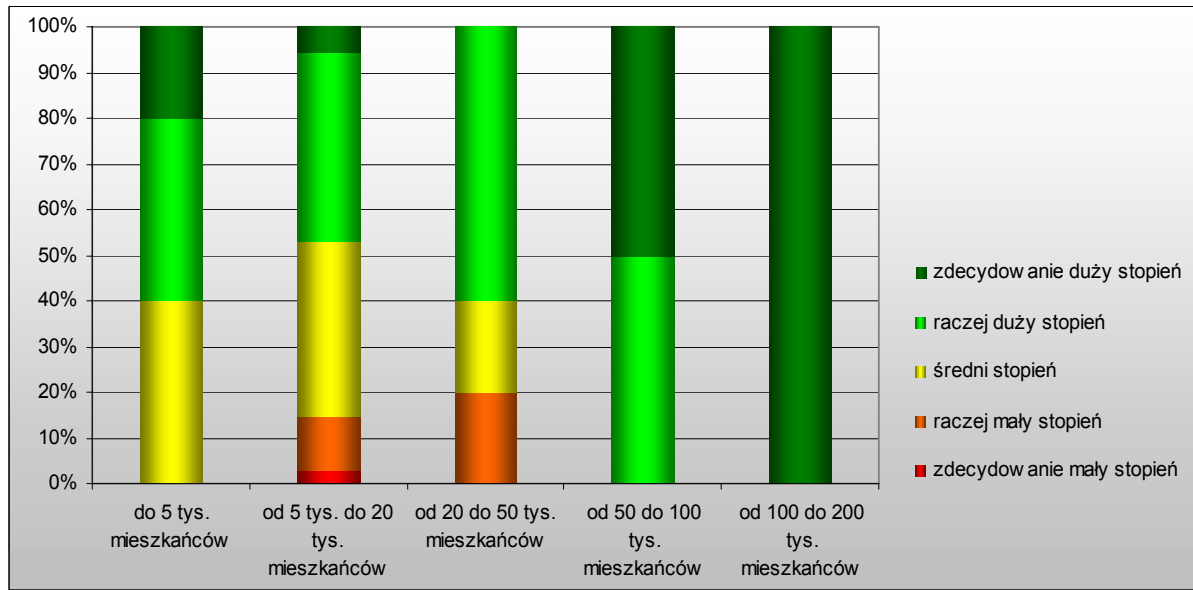
Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Zaprezentowane wartości wskaźnika Alfa Cronbacha pozwalają zauważyć, że opracowany indeks jest wewnętrznie spójny i względnie jednorodny. Zgodnie z jego interpretacją ponad połowa badanych jednostek (tj. 53,2 %) wskazała, że wykorzystanie przez samorząd gminny instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest znaczące. Zaprezentowane wyniki dowodzą, że kwestia stymulowania przedsiębiorczości przez struktury samorządowe jest nie tylko dostrzegana, lecz również znajduje przełożenie w praktyce.

Odwołując się do wyników przeprowadzonych badań⁴⁹, można również zauważyć, że czynnikami warunkującymi podejmowanie działań w obszarze wspierania inicjatyw przedsiębiorczych na poziomie działalności gmin samorządowych są m.in. liczebność mieszkańców gminy (wykres 2) oraz rodzaj gminy (wykres 3).

⁴⁹ *Ibidem*.

Wykres 2. Rozkład stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na wielkość gminy.

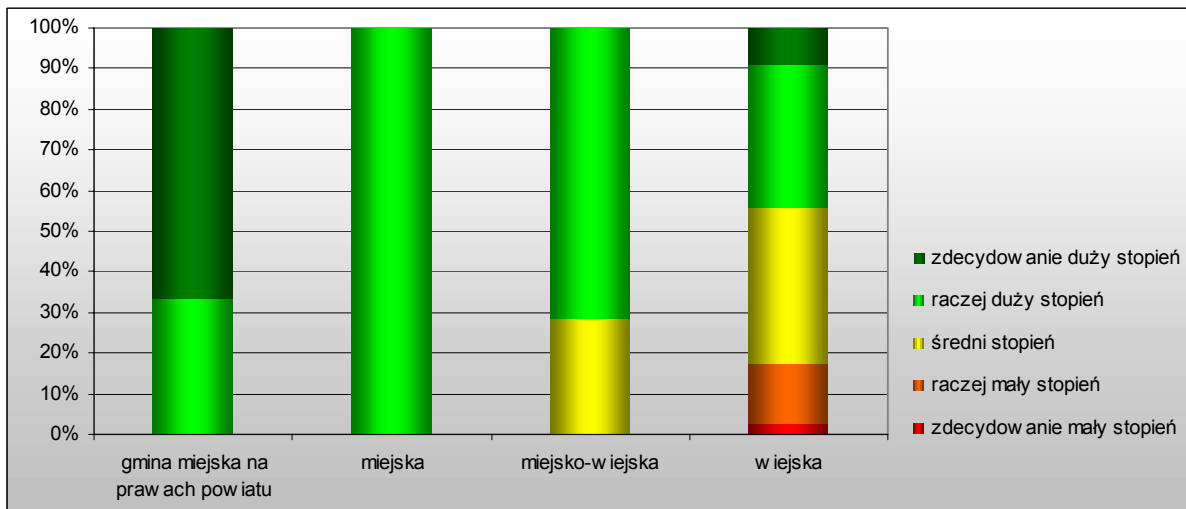


Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

W gminach o liczebności powyżej 100 tys. mieszkańców ogół respondentów uznał zakres stosowania instrumentów wsparcia jako zdecydowanie duży. W gminach o liczebności oscylującej pomiędzy 50 a 100 tys. osób wskazania obejmowały dwie oceny, tj. zdecydowanie duży stopień oraz raczej duży stopień stosowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Stosunek procentowy obu odpowiedzi wyniósł po 50%. W przeprowadzonym rankingu zdecydowanie najsłabiej wypadły niewielkie gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie. Wśród jednostek o liczbie mieszkańców od 5 do 20 tys. osób odwzorowana została cała skala możliwych odpowiedzi, łącznie ze wskazaniami świadczącymi o zdecydowanie małym zakresie stosowania instrumentów stymulowania przedsiębiorczości (2, %). Nieco lepszy wynik charakteryzował gminy o liczebności od 20 do 50 tys. osób. Wśród ankietowanych jednostek ok. 60% wskazań dotyczyło raczej dużego stopnia wykorzystania instrumentów wsparcia, dalsze 20% – średniego, a pozostałe 20% – raczej małego zakresu stosowania w praktyce instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminy.

Weryfikacja zakresu stosowania instrumentów wsparcia przedsiębiorczości przez władze lokalne, analizowana według kryterium rodzaju gminy, wykazała, że zdecydowanie najsilniejsze oddziaływanie na rozwój lokalnych inicjatyw gospodarczych stanowiło domenę miast na prawach powiatu. Blisko 67% ankietowanych jednostek opisało stopień zaangażowania władz gminnych we wspieranie sektora MŚP jako zdecydowanie duży. Równie korzystnie wypadła analiza porównawcza przeprowadzona w odniesieniu do gmin miejskich. Ilustrację graficzną rozkładu stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na rodzaj gminy stanowi zamieszczony niżej wykres 3.

Wykres 3. Rozkład stopnia ocen stosowania instrumentów wspierania sektora MŚP przez samorząd gminny ze względu na rodzaj gminy.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

Największe zróżnicowanie ocen polityki władz gminnych w zakresie stosowania instrumentów wsparcia cechowało gminy wiejskie. Fakt ten pozwala stwierdzić, że w przeciwieństwie do gmin miejskich oraz miast na prawach powiatu gminy wiejskie charakteryzował brak jednolitego podejścia do kwestii stosowania instrumentów stymulowania lokalnych inicjatyw przedsiębiorczych. Sytuacja ta stanowi dowód na to, że zakres stosowania instrumentów wspierania przedsiębiorczości jest uwarunkowany nie tylko liczebnością mieszkańców oraz rodzajem gminy, lecz przede wszystkim stosunkiem władz lokalnych, odzwierciedlającym wizję rozwoju społeczno-gospodarczego gminy.

Dylematy decyzyjne w zakresie kreowania warunków rozwoju gospodarczego

Podjęcie zagadnienie rozwoju lokalnych wspólnot samorządowych, konieczne staje się odniesienie meritum inicjowanych rozważań do konstrukcji oraz struktury budżetów samorządowych. Jednymi z podstawowych barier uniemożliwiających inicjowanie działań służących długookresowemu rozwojowi lokalnemu są niewystarczające środki budżetowe oraz ograniczenia ustawowe dotyczące możliwości zaciągania zobowiązań przez jednostki sektora finansów publicznych. Oba czynniki w połączeniu ze sobą stanowią bardzo silną destymulantę dla podejmowania działań inwestycyjnych.

Istotne zmiany we wskazanej materii spowodowane zostały wejściem w życie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która w znacznej mierze uniezależniła samorząd terytorialny od transferu środków z budżetu centralnego⁵⁰. Przesunięcie środka ciężkości po stronie wpływów budżetowych na dochody własne jest wyrazem progresji, jaka dokonała się w obszarze regulacji dotyczących gospodarki budżetowej. Większa niezależność w zakresie gromadzenia wpływów budżetowych to przede wszystkim większa odpowiedzialność, a przy tym sprawdzian z gospodarności i efektywności realizowanej polityki budżetowej. Stąd też, pomimo zmian w obowiązującym porządku prawnym, fakt kreowania polityki rozwojowej, której efekty będzie można konsumować dopiero w perspektywie kilku najbliższych lat, bardzo często pozostaje

⁵⁰ Do czasu wejścia w życie ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego kolejne ustawy powielały uzależnienie samorządu terytorialnego od budżetu centralnego, przez co przeprowadzona decentralizacja miała jedynie połowiczny charakter. Dotyczyła ona struktur organów administracji, nie wiązała się natomiast z przeniesieniem kompetencji do większej autonomii w zakresie gospodarki budżetowej na poziom działalności samorządu terytorialnego.

w sprzeczności z wydolnością budżetów lokalnych, dla których priorytet zawsze stanowić będzie realizacja ustawowo wskazanych kompetencji. Zamieszczona niżej tab. 2 umożliwia analizę dynamiczną kształtowania się struktury dochodów, wydatków oraz wyniku finansowego jednostek samorządu terytorialnego na przestrzeni lat 2004-2006, uwydatniając efekty wdrażania poszczególnych etapów nowej ustawy regulującej strukturę dochodów w samorządzie terytorialnym.

Tab. 2. Budżety jednostek samorządu terytorialnego (JST) w latach 2004-2006.

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	
	(w mln zł)			2005 = 100
Dochody ogółem	91.504,0	102.911,9	107.417,3	104,4
Dochody własne	47.080,3	54.889,0	58.087,9	105,8
Transfery z UE	411,4	1.847,4	3.007,2	162,8
Dotacje z budżetu państwa	11.928,4	13.921,3	14.264,3	102,5
Pozostałe dotacje	1.181,1	1.645,8	1.662,3	101,0
Subwencja ogólna	31.314,2	32.455,7	33.402,8	102,9
Wydatki ogółem	91.386,8	103.807,1	108.488,0	104,5
Wydatki bieżące	76.198,6	85.376,7	88.348,8	103,5
Wydatki majątkowe	15.188,2	18.430,4	20.139,1	109,3
Wynik	117,2	-895,2	-1.070,7	119,6

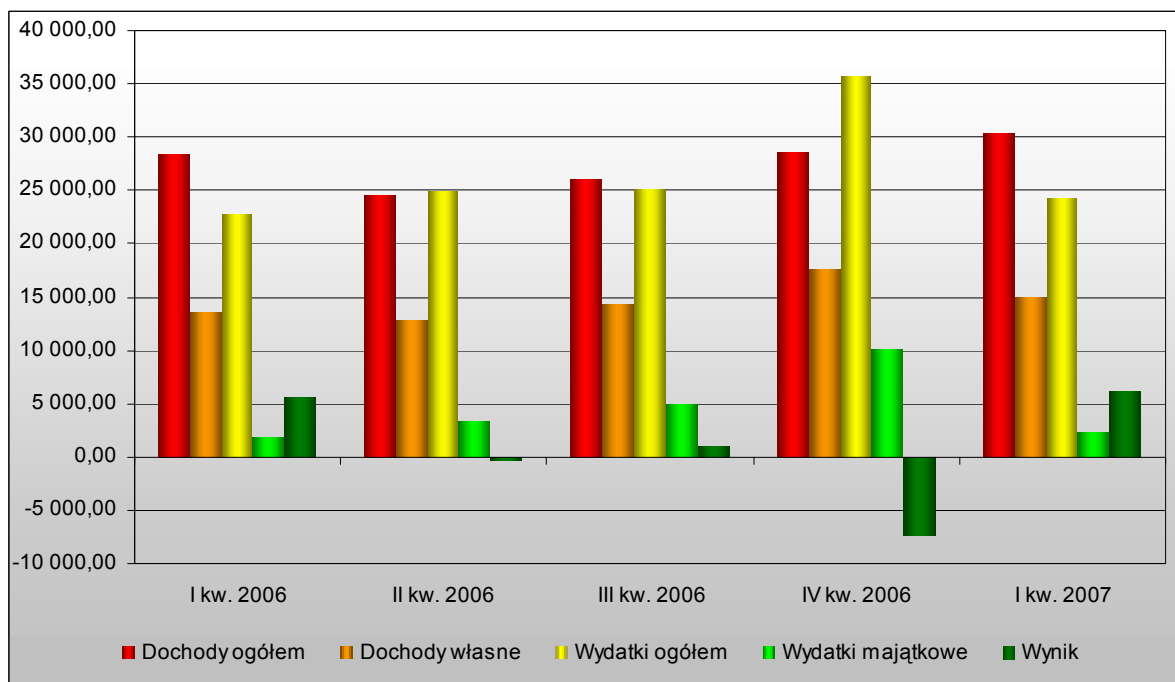
Źródło: „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Porównanie roczników 2004 i 2005 wykazało, że wyniki finansowe osiągnięte przez jednostki samorządu terytorialnego w pierwszych latach obowiązywania nowej ustawy zaznaczyły się poprawą względem rezultatów z lat poprzednich. Fakt ten potwierdza poprawność obranych kierunków ewolucji struktury dochodowej w samorządzie terytorialnym. W roku 2005 w porównaniu do roku 2004 zmniejszyła się o 277 liczba jednostek, których budżety zamknęły się niedoborem, a ogólna kwota deficytu wyniosła 895 218 tys. zł, przy planowanym deficycie na ten rok w wysokości 7 475 027 tys. zł. Dochody własne JST za rok 2005 zostały zrealizowane na poziomie 100,5% planu i w porównaniu do roku 2004 były wyższe o 16,6%. Większe dochody znajdowały przełożenie w wyższych kwotach wydatków ogółem (+13,6% względem roku 2004) oraz wydatków inwestycyjnych (+19,7% względem roku 2004)⁵¹.

Ilustracją graficzną stanowiącą tło dla dalszych, bardziej wnikliwych analiz jest wykres 4, odwzorowujący prognozę kształtowania się budżetów jednostek samorządu terytorialnego w okresie od I kw. 2006 r. do I kw. 2007 r. (włącznie).

⁵¹ Na podst. sprawozdań z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za rok 2005.

Wykres 4. Prognoza budżetów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w ujęciu kwartalnym.



Źródło: „Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Nawiązując do kwestii działalności inwestycyjnej jednostek samorządu terytorialnego w przedmiocie tworzenia warunków rozwoju gospodarczego, należy wskazać na zgoła odmienne, aczkolwiek powiązane z działalnością finansową, podłoże dylematów decyzyjnych. Zarysowany problemem dotyczy wyboru zewnętrznych źródeł finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych. Problem ten – pozornie niedostrzegalny – w rzeczywistości okazuje się być niezwykle istotny w szczególności z punktu widzenia bieżącej płynności finansowej jednostki. Gminy, kierując się specyfiką podejmowanych działań inwestycyjnych, analizują dostępne formy finansowania projektów rozwojowych. W praktyce oznacza to konieczność uwzględnienia wszystkich argumentów przemawiających „za” i „przeciw” stosowaniu danej formy finansowania. Każda z nich ma swoje zalety i wady, stąd też opracowując plan uwzględniający źródła finansowania, konieczne jest ułożenie swoistego klucza umożliwiającego analizę i ocenę czynników decydujących o optymalizacji wyboru danego źródła finansowania⁵².

Podjęcie zagadnienie lokalnej polityki rozwojowej, nie sposób pominąć znaczenia planów i strategii stanowiących projekcję kierunków ewoluowania sytuacji gospodarczej w gminie. Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawodawstwem gminy nie są ustawowo zobligowane do konstruowania i wdrażania strategii rozwojowych. Oznacza to, iż podjęcie przez samorząd gminny działań zakładających opracowywanie strategii jest wyrazem autonomicznego przekonania o skuteczności tego instrumentu dla pobudzenia do wzrostu lokalnej gospodarki⁵³.

Czynnikiem charakterystycznym dla tego narzędzia wspierania przedsiębiorczości nie jest to, że gminy go nie stosują, lecz to, że konstruując jego założenia, a następnie wdrażając je w życie, nie zawsze są przekonane o jego pełnej skuteczności. W takiej sytuacji o wiele bardziej korzystne wydaje się poprzestanie na dotychczasowych rozwiązaniach (nie-

⁵² Zob. więcej na ten temat: W. Zbróg, *Problem wyboru zewnętrznego źródła finansowania*, [w:] *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, red. K. Jajuga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002, s. 191 i nast.

⁵³ W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 8-10.

uwzględniających stymulowania gospodarki lokalnej za pomocą strategii rozwojowych), gdyż nie obciążają one budżetu gminy nadmiernymi (niepotrzebnymi) kosztami. Podłożem owych negatywnych praktyk jest częstokroć to, iż gminy próbują wzajemnie kopiować rozwiązania, zakładając, że jeżeli uzdrowiły one sytuację w sąsiedniej gminie, sprawdzą się również w odniesieniu do każdej innej jednostki⁵⁴. Niestety, to nazbyt ogólne podejście stosunkowo często nie sprawdza się w praktyce, dlatego też każde działanie zmierzające do konstruowania planów rozwojowych powinno być poprzedzone dogłębną analizą podłoża społeczno-ekonomicznego, weryfikacją uwarunkowań rozwojowych, a także analizą szans i zagrożeń w zakresie projektowanych rozwiązań. Dopiero w takiej sytuacji, w której wspomniane rozwiązania dostosowywane są indywidualnie do każdej gminy, możliwe staje się urzeczywistnienie zakładanych celów, a założenia strategii przełożą się na wymierne efekty w otoczeniu społecznym i gospodarczym.

W bezpośrednim związku z wymienionymi wyżej przesłankami dotyczącymi konstruowania strategii rozwojowych pozostaje wyposażenie gminy w instrumentarium umożliwiające realizację zadań wytyczonych treścią strategii. Wyniki przeprowadzonych badań wykazały, że w przeważającej większości ankietowanych gmin aktualnie dostępne środki stymulowania rozwoju przedsiębiorczości⁵⁵ uznane zostały za niewystarczające. Zdaniem władz lokalnych fakt ten w sposób istotny wpływa na ograniczenie możliwości praktycznej realizacji postanowień ujętych w planie strategicznym. Zamieszczony niżej wykres 5 odzwierciedla przesłanki uzasadniające wyposażenie jednostek samorządu terytorialnego w dodatkowe instrumenty wspierania przedsiębiorczości. Wśród wskazanych determinant kluczową rolę odgrywiają: zwiększenie aktywności i uprawnień samorządów lokalnych (70,4%) oraz dobra znajomość lokalnych problemów i potrzeb (22,2%).

Wykres 5. Czynniki uzasadniające wyposażenie gmin w dodatkowe instrumenty wspierania MŚP.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie wyników przeprowadzonych badań.

⁵⁴ Zob. więcej na ten temat: W. Dziemianowicz, T. Kierkowski, R. Knopik, *op.cit.*, s. 15-16.

⁵⁵ T. Skica, J. Strojny, W. Tabasz, K. Witkowski, *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpacki samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, *op.cit.*, s. 95 i nast.

Kolejnym czynnikiem decydującym o charakterze, a także jakości działań samorządów gminnych w obszarze rozwoju przedsiębiorczości jest polityka budżetowa władz lokalnych – postrzegana nie tylko przez pryzmat efektywności i gospodarności środkami publicznymi, lecz również stosowania nowoczesnych metod budżetowania. Bardzo istotnego znaczenia nabiera kwestia wykorzystania przez samorząd potencjału związanego z nowymi, proefektywnymi metodami budżetowania i odejściem od kulturowania tradycyjnym formom gospodarowania środkami publicznymi. W opinii S. Owsiaaka „budżet jest koncepcją ogólną, charakteryzującą się pewnymi uniwersalnymi cechami (...) W praktyce jednak występuje wiele odmian budżetu. Innymi słowy ogólna koncepcja budżetu jest wypełniana różnymi treściami. Są one przejawem rozróżnienia budżetu jako dokumentu formalnego i budżetu funkcjonalnego wykorzystywanego w zarządzaniu jednostką samorządową”⁵⁶. W praktyce budżetowej rozróżnia się następujące rodzaje budżetów:

- memoriałowy,
- kasowy,
- planistyczny,
- bieżący (tzw. operacyjny),
- kapitałowy,
- dochodów,
- wydatków,
- globalny,
- zadaniowy⁵⁷.

Każdy z wymienionych budżetów ma odrębną specyfikę, a jego stosowanie powinno być utożsamiane z celami, które władze lokalne planują osiągnąć. W sytuacji, kiedy władze gminne utożsamiają budżet wyłącznie z rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów – w zupełności wystarcza posługiwanie się budżetem operacyjnym. Natomiast w sytuacji inicjowania przedsięwzięć rozwojowych konieczne jest posłużenie się innym, bardziej adekwatnym ku temu instrumentarium, jakie zapewniają m.in. budżet planistyczny czy zadaniowy⁵⁸. Za najważniejszą przesłankę wyboru sposobu konstrukcji budżetu uznać należy dążenie do minimalizacji rozbieżności pomiędzy zakładanym planem a jego praktyczną realizacją. Dlatego też opracowanie optymalnego z punktu widzenia potrzeb projektu budżetu jest w praktyce procesem bardzo trudnym i złożonym, wymagającym elastyczności w zakresie wytyczania celów i dobierania narzędzi ich realizacji. Oczywiście zawsze pojawiać się będzie problem „zbyt krótkiej kołdry”, stąd też tak istotnego znaczenia nabiera opanowanie umiejętności wypośrodkowania obligatoryjnych wydatków budżetowych – wskazanych ustawowo oraz wydatków fakultatywnych – związanych z wykonawstwem przedsięwzięć inwestycyjnych.

Całkowicie odmienną kategorię po stronie inicjatyw służących wspieraniu przedsiębiorczości stanowi zakup przez gminę usług od podmiotów prywatnych. Współdziałanie międzysektorowe jest dowodem na postępujące urynkowanie struktur samorządowych, a współpraca na styku sektorów publicznego i prywatnego wyraża w wielu przypadkach nieodzowność partycypacji firm prywatnych w realizacji zadań publicznych. O zakupie usług przez jednostki sektora finansów publicznych od podmiotów spoza sektora decyduje bardzo

⁵⁶ S. Owsiaak, *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiaak, PWE, Warszawa 2002, s. 37.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 37.

⁵⁸ Zagadnienie atrybutów charakteryzujących nowoczesny budżet porusza J.B. McKinney, *Performance budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W.B. Hildreth, *Case studies in public budgeting and financial management*, Kendal/Hunt Publishing Company, Dubuque 1996, s. 80.

często efektywność ekonomiczna. Częstokroć o wiele bardziej korzystny jest zakup usług aniżeli świadczenie ich bezpośrednio przez gminę. Warto przy tym zauważyć, iż zlecenie pewnych usług podmiotom i firmom prywatnym wiąże się z możliwościami ekspansji rozwojowej sektora prywatnego na terenie gminy, „(...) gdyż wymusza się przez to postawy przedsiębiorcze, (...) powoduje powstawanie małych firm, zmusza do pracy na własny rachunek, uczy dbałości o jakość usług”⁵⁹. W związku z powyższym konieczne jest powzięcie decyzji o tym, jak szeroki ma być wachlarz usług zapewnianych przez samą gminę i w którym momencie o wiele bardziej korzystne (zarówno dla podmiotów komunalnych, jak i lokalnych przedsiębiorców) jest korzystanie z usług sektora prywatnego.

Wskazane obszary dylematów decyzyjnych władz samorządowych stanowią zaledwie ułamek rzeczywistych rozmiarów zarysowanego problemu. Umiejętność podejmowania trafnych decyzji stanowi wyraz skutecznego zarządzania gminą oraz dojrzałości struktur samorządowych do uwarunkowań gospodarki rynkowej. Organ wykonawczy w gminie utożsamiać należy z rolą menedżera majątku publicznego, a kierunki podejmowanych przez niego działań z odpowiedzialnością za najlepszą z możliwych realizację spraw publicznych. Oznacza to, że działania podejmowane w obszarze stymulowania rozwoju gospodarczego muszą pozostawać w zgodzie z realizacją nałożonych na gminy ustawowo kompetencji, a równocześnie pozostawiać miejsce na budowę podstaw dla dalszego rozwoju wspólnot samorządowych.

Realizacji tego celu służą m.in. rozwiązania wprowadzane ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz nową ustawą o finansach publicznych. Warto jednakże podkreślić, że tworzenie i zapewnienie funkcjonowania odpowiednich ram prawno-ustrojowych nie gwarantuje efektywności gospodarki środkami publicznymi, stąd nawet w sytuacji optymalnych rozwiązań prawnych w gminach może pojawiać się deficyt. Ważna jest natomiast świadomość celowości jego powstania i ewentualnego utrzymania. Problemu nie stanowi samo ujemne saldo budżetowe, lecz powód, który je wywołał. Inaczej należy postrzegać gminy, które wykazują deficyt, a na ich terenie nie realizuje się żadnych przedsięwzięć prorozwojowych, a inaczej jednostki, w których ujemne saldo jest wynikiem dynamicznej działalności inwestycyjnej. Pojawia się zatem pytanie o zasadność wykorzystania zadłużania jako instrumentu realizacji zadań służących wspieraniu przedsiębiorczości. W odpowiedzi należy wskazać, że o możliwości jego wykorzystania tylko w ograniczonym zakresie decydują ramy prawne, natomiast w rzeczywistości celowość stosowania uzależniona jest od specyfiki lokalnych potrzeb i umiejętności utrzymania zadłużenia w ustawowo wskazanych granicach.

Literatura:

„Biuletyn Finansów Publicznych” 2005, nr 1(13).

„Biuletyn Finansów Publicznych” 2006, nr 2(18).

Bąk M., Grabowski M., Kulawczuk P., Nowicki M., Wargacki M., Wojnicka E., *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2001.

Bończak-Kucharczyk E., Herbst K., Chmura K., *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998.

⁵⁹ E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych – Polska Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Warszawa 1998, s. 124.

Borys T., *Partnerstwo publiczno-prywatne w koncepcji zrównoważonego rozwoju*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 4.

Dziemianowicz W., Kierkowski T., Knopik R., *Jak przygotować lokalny program rozwoju przedsiębiorczości? Poradnik dla gmin i powiatów*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości SA, Warszawa 2003.

Dziemianowicz W., Mackiewicz M., Malinowska E., Misiąg W., Tomalak M., *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, PAB-Font s.c., Warszawa 2000.

Dziemianowicz W., *Rola władz samorządowych w przyciąganiu kapitału zagranicznego*, [w:] *Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Polsce*, red. Z. Ołasiński, PWE, Warszawa 1998.

Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna – zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa 1999.

Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Kamiński R., *Stymulowanie rozwoju gospodarczego*, Agencja Wydawniczo-Reklamowa MT, Warszawa 2003.

Kisiel W., *Wprowadzenie*, [w:] *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, Warszawa 2004.

Kulesza M., *Partnerstwo publiczno-prywatne*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

McKinney J. B., *Performance budget and Accountability*, [w:] A. Khan, W.B. Hildreth, *Case studies in public budgeting and financial management*, Kendal/Hunt Publishing Company, Dubuque 1996.

Milczarek T., *Samorząd gminny*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne INFOR, Warszawa 1999.

Niemiecko-Polskiego leksykonu międzynarodowego słownictwa prawniczo-administracyjnego, seria P, t. II, Monachium – Bonn, 1994.

Owsiak S., *Teoretyczne podstawy wykorzystania budżetu w zarządzaniu jednostkami samorządu terytorialnego*, [w:] *Budżet władz lokalnych. Narzędzie zarządzania*, red. S. Owsiak, PWE, Warszawa 2002.

Piestrzyńska L., *Moda czy konieczność*, „Wspólnota” 2003, nr 26.

Skica T., Strojny J., Tabasz W., Witkowski K., *Samorząd gminny a rozwój przedsiębiorczości. Podkarpaccy samorządowcy wobec uwarunkowań wzajemnych relacji*, Instytut Gospodarki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie, Rzeszów 2004 (raport z przeprowadzonych badań – materiały niepublikowane).

Skica T., *Struktura dochodów w samorządzie gminnym na podstawie regulacji wprowadzanych ustawą z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, „e-Finanse” 2005, nr 1.

Spółki z udziałem zagranicznym w środowisku lokalnym, raport z badania opinii inwestorów zagranicznych i przedstawicieli władz lokalnych przeprowadzonego przez Centrum Badań Marketinowych (CBM) INDICATOR, Warszawa 1995.

Swianiewicz P., *Partnerstwo publiczno-prywatne a współczesne tendencje zmian w samorządach lokalnych*, „Finanse Komunalne” 2003, nr 2.

Wiktorowska A., *Polska bibliografia prawnicza samorządu terytorialnego 1840-1983*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wrocław 1986.

World Wide Declaration of Local Self Government, The International Union of local Authorities (IULA), Declaration adopted by the IULA Council in Toronto, June 1993

Wójcik S., *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku. Myśl samorządowa historia i współczesność*, Wyd. KUL, Lublin 1999, s. 300.

Zbróg W., *Problem wyboru zewnętrznego źródła finansowania*, [w:] *Uwarunkowania i metody finansowania rozwoju regionalnego*, red. K. Jajuga, Śląskie Wydawnictwa Naukowe – Wyższej Szkoły Zarządzania i Nauk Społecznych, Tychy 2002.

Zięba-Załużka H., *Zarys ustroju administracji lokalnej w latach 1918-1996*, [w:] *Samorząd terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej po reformie ustrojowej. Wybrane zagadnienia*, red. H. Zięba-Załużka, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 1999, s. 16.

Ustawy i pozostałe akty prawne:

Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 r., DzU z 1994 r., nr 124, poz., 607.

Ustawa z 31 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, DzU z 1989 r., nr 75, poz. 444, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 94, z późn. zm.

Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, DzU z 1998 r., nr 96, poz. 603, z późn. zm.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, DzU z 1992 r., nr 84, poz. 426, z późn. zm.

Ustawa z 29 grudnia 1998 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrożeniem reformy ustrojowej państwa, DzU z 1998 r., nr 162, poz. 1126, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z późn. zm.

Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74, z późn. zm.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., DzU z 1997 r., nr 78, poz. 483, z późn. zm.

Ustawa z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, DzU z 2002 r., nr 113, poz. 984, z późn. zm.

Ustawa z 16 lipca 1998 r. ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw, DzU z 2003 r., nr 159, poz. 1547, z późn. zm.

Ustawa z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym, DzU z 2000 r., nr 88, poz. 985, z późn. zm.

Ustawa z 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, DzU z 2000 r., nr 91, poz. 1009, z późn. zm.

Ustawa z 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy, DzU z 2002 r., nr 41, poz. 361, z późn. zm.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU z 2003 r., nr 203, poz. 1966, z późn. zm.

Ustawa z 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych, DzU z 2001 r., nr 55, poz. 856, z późn. zm.

Ustawa z 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych, DzU z 2001 r., nr 79, poz. 856, z późn. zm.

Ustawa z 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej, DzU z 1997 r., nr 9, poz. 43, z późn. zm.

Ustawa z 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, DzU z 2005 r., nr 249, poz. 2104, z późn. zm.

Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, DzU z 2002 r., nr 9, poz. 84, z późn. zm.

Ustawa z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, DzU z 2005 r., nr 14, poz. 114, z późn. zm.