

Jolanta SADOWSKA-SPYCHAŁA\*

## ROLA SAMORZĄDU GMINNEGO W ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI WIEJSKIEJ

Wzrost liczby przedsiębiorstw i ich rozwój na obszarach wiejskich zależy w dużym stopniu od otoczenia, w jakim funkcjonują, i oddziałujących na nie czynników. Stąd ważne jest, aby przedsiębiorczość wiejska była wspierana przez samorząd gminny, gdyż od właściwego połączenia polityki samorządów i polityki przedsiębiorstwa zależy nie tylko rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, ale również całego regionu. Samorzady gminne mają do dyspozycji wiele instrumentów wspierania przedsiębiorczości. Ich wykorzystanie zapewnia możliwość długookresowego rozwoju, umożliwia zwiększenie konkurencyjności i uzyskiwanie sukcesów rynkowych. Samorzady gminne powinny być świadome, że oprócz bieżących zadań na uwagę zasługuje wspomaganie rozwoju, szczególnie przedsiębiorstw już istniejących, oraz podejmowanie inicjatyw w celu tworzenia nowych firm.

**Słowa kluczowe:** rozwój obszarów wiejskich, przedsiębiorczość na obszarach wiejskich, instrumenty wsparcia przedsiębiorczości

### 1. WPROWADZENIE

Samorząd gminny poprzez podejmowanie różnych decyzji (należących do jego kompetencji) wywiera duży wpływ na życie gospodarcze oraz na poziom życia jej mieszkańców. Podstawowym celem każdej gminy powinno być dążenie do wzrostu gospodarczego danego regionu. Drogą do jego osiągnięcia jest podejmowanie inicjatyw w celu wspierania przedsiębiorczości. Rozwój przedsiębiorczości wiejskiej zależy w dużym stopniu od metody zarządzania gminą oraz prowadzonej przez nią polityki, która powinna być skierowana na wzrost liczby przedsiębiorstw. Przedstawiciele samorządów gminnych powinni zabiegać o inwestorów nie tylko wewnętrznych (zamieszkujących na terenie danej gminy), ale również

---

\* Doktorantka Wydziału Inżynierii Zarządzania Politechniki Poznańskiej.

zewnątrznych (krajowych i zagranicznych). Najważniejszym narzędziem przyczyniającym się do wzrostu liczby przedsiębiorstw jest promocja gminy. Polega ona na zachęcaniu przedsiębiorców do inwestowania na jej terenach. Promowana powinna być nie tylko atrakcyjna lokalizacja inwestycyjna, ale również elastyczność współpracy pomiędzy gminą a podmiotami gospodarczymi, np. w celu skrócenia czasu trwania procedur urzędowych. Polityka gminy powinna być również skierowana na rozwój firm już istniejących przez wychodzenie naprzeciw ich oczekiwaniom. Samorządy gminne, interesując się kondycją lokalnych przedsiębiorstw, mają możliwość szybkiego reagowania i oferowania przedsiębiorcom pomocy: finansowej, doradczej, szkoleniowej w przypadku zagrożenia upadłością [1, s. 35-39].

## 2. KLASYFIKACJA INSTRUMENTÓW WSPARCIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Samorząd gminny dysponuje wieloma możliwościami promocji przedsiębiorczości. Przez możliwości rozumie się tu instrumenty wsparcia przedsiębiorczości. W literaturze przedmiotu instrumenty te są klasyfikowane w różny sposób. W zależności od sposobu osiągnięcia celu wyróżnia się:

- instrumenty oddziaływania bezpośredniego, polegające na osiągnięciu zamierzonego celu przez oddziaływanie bezpośrednio na adresata i przymuszaniu go do odpowiednich działań,
- instrumenty oddziaływania pośredniego, polegające na osiągnięciu zamierzonego celu przez stworzenie odpowiednich warunków do funkcjonowania podmiotom gospodarczym (działanie pozbawione jest przymusu), które charakteryzują się odpowiednim zachowaniem zgodnym z oczekiwaniami instytucji zarządzającej. Wśród stosowanych przez władze lokalne narzędzi wspierania przedsiębiorczości wyróżnia się:
  - narzędzia prawne, do których zalicza się wszystkie wynikające z aktów prawnych zakazy, nakazy i zwolnienia;
  - narzędzia ekonomiczno-finansowe, w tym przede wszystkim podatki i opłaty lokalne,
  - narzędzia inwestycyjne dotyczące infrastruktury technicznej (sieć wodociągowa, gazowa, drogi) i ochrony środowiska,
  - narzędzia organizacyjne, polegające na tworzeniu odpowiednich warunków współpracy z różnymi organizacjami,
  - narzędzia informacyjne, działania związane z informacją i promocją.

B. Pławgo reasumuje wszystkie podziały i uwzględniając powtarzalność narzędzi, wyodrębnia instrumenty [3, s. 40-42]:

- prawno-administracyjne,
- ekonomiczno-finansowe,

- infrastrukturalne,
- instytucjonalno-organizacyjne,
- promocyjno-informacyjne.

### 3. INSTRUMENTY PRAWNO-ADMINISTRACYJNE

Instrumenty prawno-administracyjne regulowane są w aktach prawnych. Umożliwiają oddziaływanie na rozwój przedsiębiorczości przez stosowanie nakazów, zakazów i pozwoleń. W skład instrumentów prawno-administracyjnych wchodzi: ustalanie zasad gospodarowania mieniem, wydawanie pozwoleń oraz instrumenty planistyczne. Podział instrumentów prawno-administracyjnych przedstawiono na rys. 1.



Rys. 1. Podział instrumentów prawno-administracyjnych

Jako pierwsze omówione zostaną instrumenty planistyczne, zaliczane do instrumentów prawno-administracyjnych, które minimalizują możliwość wystąpienia okoliczności niepożądanych i wspomagają podejmowanie racjonalnych decyzji [3, s. 43-44].

- Strategie i plany rozwoju lokalnego. Strategie rozwoju to instrument o charakterze długookresowym, zawierający plany rozwoju z uwzględnieniem celów i sposobów ich realizacji. Uwzględnione są w nich również szacunkowe koszty przyszłych działań. Strategie te umożliwiają racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi. Do omawianej grupy instrumentów zalicza się również plany rozwoju lokalnego, które również wyznaczają ogólne cele działań, ale w odróżnieniu od strategii zawierają ich szczegółowy opis (dotyczą np. terminów realizacji i źródeł finansowania).

- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Najważniejszym dokumentem umożliwiającym planowanie zagospodarowania gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W tym dokumencie są określone dyspozycje dotyczące planowania oraz sformułowane zasady polityki przestrzennej. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego służy do przygotowania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w którym określa się sposób przeznaczenia nieruchomości lub gruntów znajdujących się na administracyjnym terenie danej gminy. Nie ulega wątpliwości, że istnienie obu dokumentów wywiera wpływ na rozwój przedsiębiorczości. Podstawową barierą utrudniającą korzystanie z tych instrumentów jest wysoki koszt sporządzania studium i planu. Większość gmin w niewielkim stopniu korzysta z tego instrumentu ze względu na brak odpowiednich środków.
- Programy wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw stanowią ostatni instrument zaliczany do grupy instrumentów planistycznych. Polegają one na pobudzaniu przedsiębiorczości przez określanie uwarunkowań rozwojowych dla danych obszarów. Umożliwiają nie tylko wsparcie MSP, ale również lokalnego rolnictwa, oraz promocję produktów regionalnych.

Do drugiej grupy instrumentów prawno-administracyjnych zalicza się zasady gospodarowania mieniem gminy. Umożliwiają one informowanie przedsiębiorców o zasadach jego użytkowania. Są to przepisy dotyczące nabywania, zbywania, dzierżawy i najmu w okresie dłuższym niż trzy lata.

W ramach instrumentów prawno-administracyjnych wyróżnia się również wydawanie zezwoleń dotyczących np. uzyskania licencji na sprzedaż alkoholu oraz nakazy i zakazy dotyczące ochrony środowiska [2, s. 25].

#### 4. INSTRUMENTY EKONOMICZNO-FINANSOWE

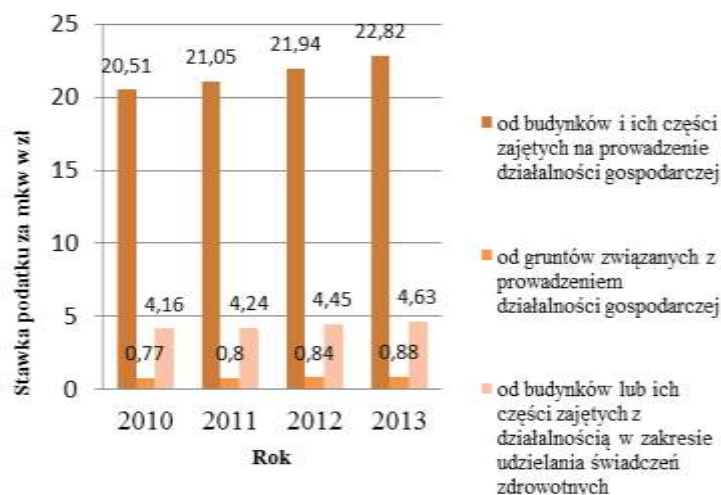
Instrumenty ekonomiczno-finansowe stanowią bardzo ważną grupę środków wspierania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Przedstawiono je na rys. 2.

W ramach instrumentów ekonomiczno-finansowych wyróżnia się: opłaty lokalne, takie jak: skarbowe, targowe, administracyjne, eksploatacyjne za wydobycie kopalin ze złóż, oraz grupę instrumentów dotyczących poboru podatków i opłat.

Najszerszą grupę przedstawionych na rys. 1 instrumentów stanowią podatki lokalne, które w różnym stopniu stymulują rozwój przedsiębiorczości. Podatkiem w największym stopniu oddziałującym na rozwój przedsiębiorczości jest podatek od nieruchomości. Stawka tego podatku jest kwotowa i naliczana od powierzchni budynków, gruntów i budowli. Wysokość stawki podatku od nieruchomości jest ustalana przez władze gminy, lecz nie może przekroczyć maksymalnych stawek określonych przez ministerstwo finansów, które przedstawiono na rys. 3.



Rys. 2. Podział instrumentów ekonomiczno-finansowych



Rys. 3. Maksymalne stawki podatku od nieruchomości (oprac. własne na podstawie danych:

<http://www.bankier.pl/firma/podatki/narzedzia/niezbednik/?all=0&part=nieruchomosci>)

Stawki poszczególnych podatków na przestrzeni ostatnich czterech lat nie uległy znacznym zmianom. Jako pierwsze przedstawiono zmiany stawki podatku od budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W 2013 r. wyniosła ona 22,80 zł, czyli wzrosła o 11% w porównaniu z rokiem 2010, kiedy wynosiła 20,51 zł. Następnie przedstawiono zmiany stawki podatku od gruntów związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. W 2013 r. wyniosła ona 0,88 zł, czyli wzrosła o 14% w porównaniu z rokiem 2010, kiedy wynosiła 0,77 zł. Jako ostatnią przedstawiono zmianę stawki podatku od budynków lub ich części związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych. W 2013 r. wyniosła ona 4,63 zł, czyli wzrosła o 11% w porównaniu z rokiem 2010, kiedy wynosiła 4,16 zł.

Drugim podatkiem zaliczanym do podatków lokalnych jest podatek od środków transportowych. W ustalaniu wymiaru tego podatku duże znaczenie ma rodzaj posiadanego pojazdu, z użyciem którego świadczone są usługi. Podatek od środków transportowych może być płacony bezpośrednio do gminy lub w paliwie. Właściciele ciągników siodłowych balastowych, przyczep, naczep i autobusów są zobowiązani do regulowania tego podatku bezpośrednio w gminach, a wszyscy pozostali właściciele pojazdów podatek ten płacą w paliwie.

Kolejnymi podatkami zaliczanymi do podatków lokalnych są podatki rolne i leśny. Przedmiotem opodatkowania w przypadku podatku rolnego są grunty rolne. Stąd jest on szczególnie ważny dla właścicieli tych gruntów oraz ich rodzin. Wysokość stawki tego podatku wpływa znacząco na rozwój rolnictwa. Podatek leśny płacony jest przez właścicieli lasów bez względu na to, czy jest to własność prywatna czy państwowa.

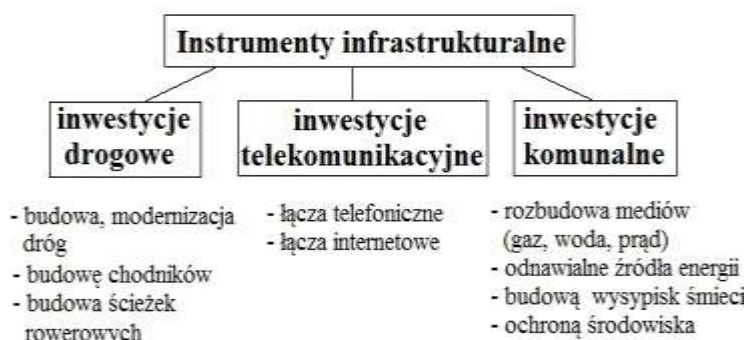
Poza wymienionymi instrumentami podatkowymi należy wspomnieć, że gminy mają udział w dochodach: ze zryczałtowanego podatku od osób fizycznych (płaconego w formie karty podatkowej, co dotyczy wyłącznie mikroprzedsiębiorców zatrudniających do trzech pracowników, a w szczególnych okolicznościach pięciu pracowników), oraz z dwóch najważniejszych i najbardziej znaczących grup podatków: podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i od osób prawnych (CIT). Cała procedura poboru oraz ustalania stawki należy do kompetencji państwa, a więc wpływ gminy na rozwój przedsiębiorczości np. przez obniżanie stawki podatkowej nie jest możliwy. Lokalne władze mogą jednak wpłynąć na zwiększenie udziału w tych podatkach, oddziałując na rozwój przedsiębiorczości przez stosowane omówionych instrumentów [4, s. 266-273].

## 5. INSTRUMENTY INFRASTRUKTURALNE

Instrumenty infrastrukturalne, nazywane również instrumentami inwestycyjnymi, należą do najważniejszych narzędzi służących do pobudzania rozwoju gospodarczego regionu. Przyczyniają się bowiem do wykreowania danego regionu jako miejsca sprzyjającego aktywnej przedsiębiorczości. Inwestycje zaliczane do instrumentów inwestycyjnych przedstawiono na rys. 4.

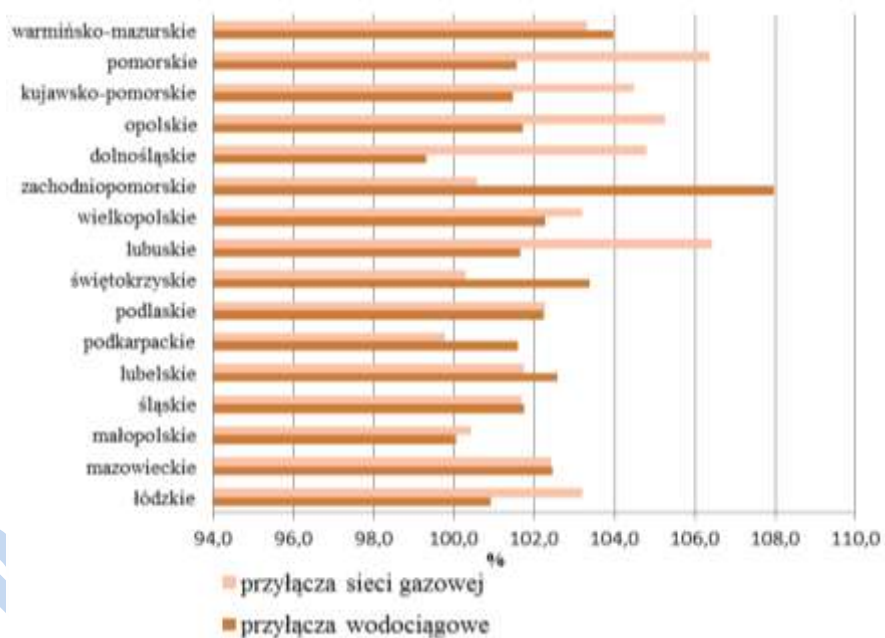
Instrumenty związane z realizacją inwestycji drogowych mają na celu zapewnienie sprawnego przepływu towarów, usług i surowców do produkcji oraz ułatwienie kontaktu z dostawcami i odbiorcami przez tworzenie nowych lub modernizację nienadających się do dalszego użytkowania dróg, budowę chodników i ścieżek rowerowych.

Drugim instrumentem infrastrukturalnym jest rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej. Polega ona na budowie sieci przesyłu sygnałów telekomunikacyjnych i stanowi kolejny ważny czynnik rozwoju przedsiębiorczości.



Rys. 4. Podział instrumentów infrastrukturalnych

Poza realizacją inwestycji drogowych i komunalnych ważny udział w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości mają również inwestycje komunalne, które polegają na zapewnieniu dostępu do mediów, takich jak: gaz, woda, prąd czy odnawialne źródła energii, oraz czynności związane z budową wysypisk śmieci i ochroną środowiska. Zaopatrzenie w podstawowe media przyczynia się bowiem do wzrostu atrakcyjności oferowanych gruntów [3, s. 53-54]. Dynamikę zmian liczby przyłączy wybranych inwestycji infrastrukturalnych przedstawiono na rys. 5.



Rys. 5. Dynamika zmian przyłączy sieci wodociągowej i gazowej na obszarach wiejskich (oprac. własne na podstawie danych GUS)

Na obszarach wiejskich w 2011 r. powstało ponad 4 tys. km nowej sieci wodociągowej. Największym przyrostem sieci wodociągowej na terenach wiejskich charakteryzują się województwa: zachodniopomorskie, gdzie powstało o 8% (541,7 km) więcej sieci niż w roku poprzednim, wielkopolskie, gdzie powstało o 3% (531,8 km) więcej sieci niż w 2010 r., mazowieckie, gdzie powstało o 2% (803,1 km) więcej sieci niż w roku poprzednim. Najmniejszy przyrost odnotowano w województwach łódzkim i małopolskim.

Sieci gazowej na obszarach wiejskich w 2011 r. powstało ponad tysiąc kilometrów. Największym przyrostem sieci gazowej na terenach wiejskich charakteryzują się województwa: pomorskie – o 6,4% (132,8 km) więcej niż w roku poprzednim, lubuskie – o 6,4% (123 km) więcej niż w roku 2010, opolskie – o 5,3% (46,6 km) więcej niż w roku poprzednim. W województwie wielkopolskim przyrost wyniósł 3,2% (250,4 km). Najmniejszy przyrost odnotowano w województwach świętokrzyskim i zachodniopomorskim.

Instrumenty infrastrukturalne stanowią jedną z najważniejszych grup instrumentów, które umożliwiają rozwój przedsiębiorczości. Ich wykorzystanie przyczynia się do poprawy warunków otoczenia zewnętrznego, oddziałującego na funkcjonowanie już istniejących przedsiębiorstw, a ponadto stanowią one narzędzie promocyjne ułatwiające pozyskanie nowych inwestorów. Działania infrastrukturalne nie tylko poprawiają warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, ale również mogą stanowić dla pewnej grupy przedsiębiorców dodatkowe źródło dochodów. Samorządy gminy mogą włączyć do realizacji projektów inwestycyjnych lokalne firmy, np. budowlane i usługowe, oferując im środki finansowe za wykonanie zleceń lub proponując obniżenie podatków.

Jedyną przeszkodą w sprawnym wykorzystaniu tych instrumentów są środki finansowe. Inwestycje infrastrukturalne są kosztowne, a ze względu na niewielkie środki, jakie gminy mogą przeznaczyć na ten cel, projekty inwestycyjne tego typu realizowane są w bardzo długim czasie. Aby zdobyć dodatkowe środki, gminy mogą zaciągać kredyty lub korzystać z innych form finansowania inwestycji, np. dotacji ze środków unijnych czy Build Operate Transfer (finansowanie inwestycji na zlecenie gminy przez podmioty prywatne i czerpanie zysku z jej realizacji do momentu ich spłaty) [2, s. 28].

Budowa nowoczesnej infrastruktury o dużym zasięgu przekłada się w dużym stopniu na rozwój przedsiębiorczości. Samorządy gminne przez wykorzystanie instrumentów infrastrukturalnych stają się bardziej konkurencyjne, gdyż oferują inwestorom atrakcyjne tereny na lokalizację inwestycji.

## 6. INSTRUMENTY INSTYTUCYJNO-ORGANIZACYJNE

Działanie instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych polega na kształtowaniu trwałych relacji (współpracy) między samorządem gminnym a lokalnymi przedsię-

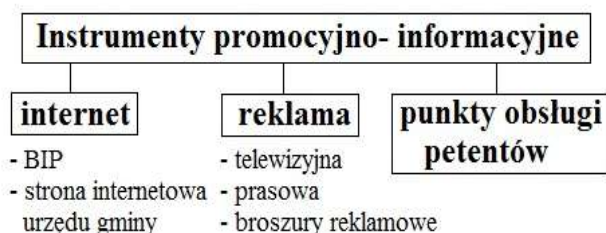


biorstwami w celu udzielania pomocy i wsparcia w pokonywaniu barier stojących na drodze do rozwoju przedsiębiorczości. Nadrzędnym zadaniem władz lokalnych w ramach instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych jest inicjowanie powstania instytucji, które przez swoją działalność będą wspierać rozwój przedsiębiorstw.

Do takiego rodzaju instytucji zalicza się centra obsługi inwestorów, zlokalizowane w gminach lub tworzone przy agencjach rozwoju regionalnego. Podstawowym założeniem takiej instytucji jest pomoc informacyjna skierowana do inwestorów poszukujących terenów inwestycyjnych na terenie gminy lub pomoc w procedurze związanej z rozpoczęciem działalności. Poza COI do instrumentów instytucjonalno-organizacyjnych zalicza się również ośrodki szkoleniowo-doradcze, pełniące bardzo ważną funkcję informacyjną, umożliwiającą poszerzanie kompetencji, takie jak inkubatory, centra przedsiębiorczości i parki technologiczne, których działalność sprzyja powstawaniu i rozwojowi przedsiębiorczości [2, s. 29-30].

## 7. INSTRUMENTY PROMOCYJNO-INFORMACYJNE

Za pomocą instrumentów promocyjno-informacyjnych władze gminy mogą wpływać na rozwój przedsiębiorczości, promując swój region i informując inwestorów o jego walorach. Podział instrumentów promocyjno-informacyjnych przedstawiono na rys. 6.



Rys. 6. Podział instrumentów promocyjno-informacyjnych

Przed zastosowaniem tych narzędzi należy stworzyć odpowiednie plany promocyjne. Samorządy gminne ze względu na ograniczenia wynikające z możliwości finansowych nie mogą korzystać ze wszystkich narzędzi promocyjno-informacyjnych. Należy podkreślić, że bez względu na zasób środków finansowych na podstawie Konstytucji RP z 1997 r. gminy zostały zobligowane do zapewnienia dostępu do informacji publicznej. W tym celu zobowiązano władze lokalne do stworzenia Biuletynu Informacji Publicznej [3, s. 45].

Podstawowym instrumentem wykorzystywanym do promocji gmin jest tworzenie stron internetowych. Stanowią one pierwsze źródło informacji dla wielu potencjalnych inwestorów oraz charakteryzują się dużym zasięgiem odbioru informacji.

Podstawą skutecznego oddziaływania na inwestorów z zastosowaniem narzędzi internetowych jest stworzenie strony z opisem wszystkich walorów gminy i z prezentacją lokalnych instytucji wspierania przedsiębiorczości oraz innych działań gminy na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Ważny element promocji gminy stanowi również dostęp do wymienionych informacji w wersji obcojęzycznej, co umożliwi zapoznanie się z ofertą gminy inwestorom zagranicznym. Innym, również bardzo ważnym instrumentem promocyjno-informacyjnym jest promocja zagraniczna. Współpraca z gminami zagranicznymi polega często na nawiązywaniu tzw. partnerstwa. Wymiana informacji między gminami partnerskimi służy promocji gminy oraz sprzyja pozyskaniu nowych inwestorów [2, s. 30-31].

## 8. ZAKOŃCZENIE

Przedstawione instrumenty stanowią szeroki zestaw narzędzi służących do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Stopień ich wykorzystania jest zależny od środków finansowych, jakimi dysponuje gmina. Stosowanie większości z nich wymaga dużych nakładów finansowych i jest procesem długookresowym. Wykorzystanie instrumentów zgodnie z ich funkcją wymaga ujęcia ich w planach i strategiach rozwojowych gminy. Samorządy gminne dysponujące omówionymi narzędziami oddziałują na zewnętrzne otoczenie, w jakim funkcjonuje przedsiębiorstwo, co stanowi bardzo ważną determinantę ich rozwoju. Od podejścia gminy do inwestorów zależy bowiem wzrost liczby nowych przedsiębiorstw w danym regionie oraz dynamiczny rozwój przedsiębiorstw już istniejących. Należy pamiętać, że gminy, wychodząc naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, wpływają nie tylko na polepszenie warunków funkcjonowania firm, ale również przyczyniają się do zmniejszenia lokalnego bezrobocia i wzrostu gospodarczego regionu.

## LITERATURA

- [1] Kłodziński M., Fedyszak-Radziejowska B. (red), Przedsiębiorczość wiejska w Polsce i krajach Unii Europejskiej, Polska Akademia Nauk, Warszawa 2002.
- [2] Plawgo B., Lokalne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na przykładzie powiatu łomżyńskiego, Libra, Łomża 2005.
- [3] Plawgo B. (red.), Kierunki rozwoju lokalnego w województwie podlaskim. Rola samorządu gminnego w aktywizacji obszarów wiejskich, Białostocka Fundacja Kształcenia Kadr, Białystok 2007.
- [4] Rosner A. (red.), Uwarunkowania i kierunki przemian społeczno-gospodarczych na obszarach wiejskich, IRWiR, Warszawa 2005.

**THE ROLE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE DEVELOPMENT OF RURAL  
ENTREPRENEURSHIP****S u m m a r y**

The increase in the number of companies and their development in rural areas depends mainly on the environment in which they operate and the factors influencing it. Hence it is very important that rural entrepreneurship is supported by the local authorities because not only development of SMEs but also development of the entire region depends on the right combination of government policy and company policy. Local authorities have at their disposal a number of instruments to support entrepreneurship. Using them provides possibility of long-term development, allows an increase of competitiveness and obtaining success on the market. Local authorities should therefore be aware that in addition to implementation of the ongoing tasks, special attention should be given to supporting development of the existing companies and taking initiatives to create new ones. Such action of the community in using previously thought strategies and endorsed by a carefully analyzed plan of action is a foundation for long-term economic growth of the region which positive effects have an impact on the entire community.

[HTTP://ZASZYTY.FEM.PUT.POZNAN.PL](http://zaszyty.fem.put.poznan.pl)