

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

284

Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi

Ryszard Brol

Andrzej Sztando



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2013

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Justyna Mroczkowska

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2013

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-337-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Ryszard Broł: Relacje między globalnością zmian a lokalnością rozwoju	11
Andrzej Sztando: Bariery zarządzania strategicznego rozwojem lokalnym związane z cechami osobowymi lokalnych władz.....	19
Stanisław Korenik: Rozwój lokalny w świetle globalnych trendów ze szczególnym uwzględnieniem kryzysu	31
Marian Kachniarz: Pomiar efektywności usług publicznych – zarys koncepcji i spodziewanych rezultatów	41
Magdalena Kozera: Rozwój lokalny w kontekście procesów decyzyjnych samorządu lokalnego	50
Bożena Kuchmacz: Działania grup partnerskich na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich na przykładzie grupy partnerskiej „Wrzosa-wa Kraina”.....	60
Dariusz Głuszczyk: Sondażowa ocena lokalnego rynku pracy – węzłowe problemy badań	71
Andrzej Raszkowski: Emocjonalne wymiary marki miasta.....	81
Małgorzata Januszewska: Potencjał kooperacyjny uzdrowisk.....	90
Maciej Turała: Analiza sprawności instytucjonalnej gmin w województwie łódzkim.....	99
Justyna Danielewicz: Współpraca gmin w obszarach metropolitalnych w ramach związków międzygminnych	114
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Sprzedaż bezpośrednia realizowana przez rolników a rozwój lokalny	132
Jan Polski: Efekty zewnętrzne jako czynniki aglo- i deglomeracyjne	142
Anna Jasińska-Biliczak: Instrumenty samorządu gminnego wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw	150
Joanna Kenc: Współpraca partnerska miast Dolnego Śląska z punktu widzenia władz miejskich oraz mieszkańców – wybrane aspekty.....	164
Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kołwzan: Zastosowanie metody głównych składowych do analizy obszarów wiejskich w zakresie infrastruktury służącej ochronie środowiska.....	176
Edward Wiśniewski: Rola infrastruktury i prestiżowych imprez sportowych w kreowaniu przewagi konkurencyjnej miasta na przykładzie Kołobrzegu	186
Michał Kuriata: Przekształcenia w strukturze gospodarki lokalnej Legnicy w latach 2005-2009.....	196
Michał Flieger: Kryteria i bariery lokalizacji działalności gospodarczej przedsiębiorstw w procesie stymulowania rozwoju gmin – wyniki badań	207
Marcin Gębarowski: Rozwój Rzeszowa w opinii studentów	216

Dariusz Gluszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Sondażowa diagnoza jeleniogórskiego rynku pracy w perspektywie osób aktywnych zawodowo	226
Joanna Wiażewicz: Mieszkańcy w komunikacji marketingowej gmin.....	235
Iwona Ładysz: Marketing terytorialny na przykładzie Wrocławia	244
Elżbieta Szul: Znaczenie firm rodzinnych dla lokalnej gospodarki. Opinie i oceny społeczne.....	252
Artur Myna: Przekształcenia własnościowe w podstawowych usługach komunalnych.....	262
Dariusz Zawada: Procedura badań dotyczących identyfikacji i oceny walorów użytkowych miasta – studium przypadku Bolesławca	270
Justyna Weltrowska-Jęch: Potrzeby kształcenia kadr administracji publicznej w zakresie zarządzania rozwojem	283

Summaries

Ryszard Broł: Relationship between globality of changes and locality of development.....	18
Andrzej Sztando: Barriers of local development strategic management connected with local authorities' personal traits	29
Stanisław Korenik: Local development in the light of global trends with taking crisis into particular consideration.....	40
Marian Kachniarz: Measurement of efficiency of public services – the outline of concept and expected results	49
Magdalena Kozera: Local development in the context of the decision-making processes of local government.....	59
Bożena Kuchmacz: Partnership Groups actions and their impact on the sustainable development of rural areas.....	70
Dariusz Gluszczyk: Survey-based assessment of local job market – crucial research problems	80
Andrzej Raszkowski: Emotional dimensions of a city brand.....	89
Małgorzata Januszewska: Cooperative potential of spas	98
Maciej Turała: Analysis of institutional capacity of communes in Łódzkie Voivodeship	113
Justyna Danielewicz: Cooperation of communes in metropolitan areas in the framework of inter-communal associations	131
Stanisław Minta, Julian Kalinowski: Direct sales conducted by farmers vs. local development.....	141
Jan Polski: External effects as the aggro- and deglomeration determinants... ..	149
Anna Jasińska-Biliczak: Commune self-government's instruments supporting SME's sector.....	163

Joanna Kenc: Town twinning in Lower Silesia from the local government's and society's point of view – selected aspects.....	175
Agnieszka Skowronek-Grądział, Wiktor Kolwzan: Application of principal component analysis in the field of rural infrastructure for environmental protection.....	185
Edward Wiśniewski: Role of infrastructure and prestigious sporting events in the creation of competitive advantage on the example of Kołobrzeg	195
Michał Kuriata: Transformations in the structure of local economy in the city of Legnica in the years 2005-2009	206
Michał Flieger: Criteria and barriers of companies localization in the process of local development support – research results.....	215
Marcin Gębarowski: Development of Rzeszów in the students' opinions	225
Dariusz Głuszczyk, Joanna Gondurak, Joanna Kostuń: Survey-based diagnosis of job market in Jelenia Góra in view of professionally active people.....	234
Joanna Wiażewicz: Role of inhabitants in marketing communications of communes.....	243
Iwona Ładysz: Territorial marketing on the example of Wrocław	251
Elżbieta Szul: Importance of family businesses to the local economy	261
Artur Myna: Ownership changes in basic communal services.....	269
Dariusz Zawada: Procedure of research relating to the identification and evaluation of usable values of the city –case study of Bolesławiec	282
Justyna Weltrowska-Jęch: Needs of national administration personnel education regarding the development management	293

Anna Jasińska-Biliczak

Politechnika Opolska

INSTRUMENTY SAMORZĄDU GMINNEGO WSPIERAJĄCE SEKTOR MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW

Streszczenie: Artykuł ma na celu analizę instrumentów wspierających sektor małej i średniej przedsiębiorczości pozostających w dyspozycji podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, jaką jest gmina. Wspieranie sektora MSP przez samorząd gminny to szczególnie, oparta na sprzężeniu zwrotnym relacja. Rozwój sektora zależy od otoczenia, w tym ułatwień w rozpoczęciu oraz rozwoju działalności. Jednocześnie istnienie MSP związane jest z dochodem gminy – bezpośrednim, takim jak podatek od nieruchomości, czy pośrednim, takim jak udział w podatku od dochodu. Wynikają stąd wnioski dla samorządu lokalnego dotyczące większego zaangażowania we wspieranie analizowanego sektora oraz umiejętnego i celowego wykorzystania instrumentów będących w jego dyspozycji.

Słowa kluczowe: samorząd gminny, MSP, wspieranie MSP

1. Wstęp

Od początku transformacji gospodarczej w Polsce małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP) stanowiły jeden z głównych motorów rodzimej gospodarki. Znaczenie sektora MSP nie ogranicza się wyłącznie do wymiaru gospodarczego. Ich funkcjonowanie, a zatem ich wspieranie, jest kluczowe dla dalszego rozwoju własnej inicjatywy i przedsiębiorczych postaw Polaków. Dużą rolę w pobudzaniu rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw może – i powinien – odgrywać samorząd terytorialny. Może on „skutecznie uczestniczyć, również z korzyścią dla siebie, w promowaniu rozwoju przedsiębiorczości, realizacji polityki gospodarczej regionów oraz organizowaniu różnego typu przedsięwzięć gospodarczych” [Sobczyk 1999, s. 19].

„Analiza procesów rozwoju gospodarczego i mechanizmów jego stymulowania powinna w szerokim zakresie uwzględniać analizę systemu oddziaływania samorządu lokalnego. [...] W poszczególnych obszarach lokalnych występują wysoce zróżnicowane naturalne, organizacyjne, społeczne i gospodarcze elementy rozwoju. W całości tych procesów doniosłą rolę odgrywa sprawność działania władz samorządowych, zaangażowanie miejscowej ludności oraz aktywność gospodarcza lokalnych podmiotów. Stąd też niezbędna staje się kompleksowa analiza możliwości od-

działywania władz lokalnych na procesy gospodarcze w kontekście wykorzystania poszczególnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego wraz z krytyczną oceną stopnia wykorzystania lokalnych możliwości i osiąganych efektów” [Kogut-Jaworska 2008, s. 69].

2. Instrumenty wspierania małej i średniej przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny

Na wstępie rozważań dotyczących lokalnych instrumentów interwencjonizmu samorządowego należałoby wspomnieć o koncepcjach rozwoju lokalnego i ich teoretycznych wyjaśnieniach. „Endogeniczny potencjał wzrostu, od którego uzależniony jest rozwój społeczno-gospodarczy, to potencjał obszarów lokalnych składający się na potencjał wewnętrzny regionu” [Bagdziński 1995, s. 13].

Warto zaznaczyć, że według koncepcji rozwoju endogenicznego rozwój gospodarczy powinien być stymulowany przez potrzeby lokalne, postęp techniczny i technologiczny winien bazować na umiejętnościach oraz wiedzy społeczności lokalnych [Szymła 2000, s. 43]. Konieczne jest również nawiązanie do wewnętrznych potencjałów rozwojowych wspólnot lokalnych i ponadlokalnych (regionalnych), uważanych za podstawę koncepcji rozwoju endogenicznego [Krzysztofek i Szczepański 2005, s. 157], które wynikają z „lokalnej tradycji i kultury, opierają się na całości lokalnego potencjału: ludzkiego, innowacyjnego, naturalnego, technicznego, finansowego i instytucjonalnego” [Brandenburg 2002, s. 21].

Zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym¹ władze jednostek administracyjnych mają obowiązek zapewnić trwały rozwój regionu poprzez wspieranie przedsiębiorczości. W tym względzie ustawodawca zaopatrzył samorząd terytorialny w odpowiednie instrumenty prawne stwarzające możliwość pełnej realizacji powierzonych im funkcji poprzez decentralizację władzy administracyjnej. W celu oddziaływania na gospodarkę lokalną władze samorządowe mogą stosować wiele różnorodnych instrumentów i środków, które dają się podzielić na trzy podstawowe grupy:

- 1) prawno-administracyjne,
- 2) ekonomiczno-finansowe,
- 3) związane z działalnością gospodarczą [Skowron 2007, s. 178].

Analiza definicji dotyczących instrumentów stymulowania instrumentów rozwoju gospodarczego prowadzi do stwierdzenia, że w większości z nich zawarty jest aspekt celowości działania. Zastosowanie instrumentu ma wywołać ze strony uczestników procesów gospodarczych reakcję zgodną z celem polityki podmiotu stosującego dany instrument. Wskazują na to definicje:

- „instrumenty polityki to prawnie określone możliwości dostępne organizacjom publicznym (władzom lokalnym) do sterowania pewnymi procesami, w wyniku

¹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95.

których następuje osiągnięcie pożądaných efektów (celów) lub też mogą być to wielkości, za pomocą których można wpływać na procesy w celu osiągnięcia pożądanęj sytuacji” [Needham 1982, s. 3],

- „instrumentacja (instrumentarium) polityki lokalnej to wyposażenie podmiotu polityki w zestaw różnych narzędzi i środków, poprzez działania prawne” [Markowski 1987, s. 134],
- „gminny instrument kształtowania rozwoju lokalnych podmiotów gospodarczych to każda informacja, działanie bądź zaniechanie działania władzy lokalnej, wywierające wpływ na rozwój lokalnych podmiotów gospodarczych lub na działania instytucji, organów, obiektów materialnych i niematerialnych, a także osób oddziałujących na te podmioty” [Sztando 1998, s. 126].

Instrumentami są również działania i informacje niezbędne do konstrukcji, wdrażania i weryfikacji prawidłowości stosowania określonych instrumentów.

3. Wspieranie małych i średnich przedsiębiorczości na przykładzie gminy Nysa (woj. opolskie)

Podstawową jednostką samorządową, która ma decydujący wpływ na lokalny rozwój przedsiębiorczości, jest gmina. O jej pozycji prawnej, stopniu podmiotowości przesądza zakres spraw, o których może decydować rada gminy.

Ustawa o samorządzie gminnym² zawiera katalog takich spraw; najważniejsze z nich, wywierające istotny wpływ na lokalny rozwój społeczno-gospodarczy gminy, to:

- 1) uchwalanie budżetu gminy oraz przyjmowanie sprawozdań z działalności finansowej gminy,
- 2) uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- 3) uchwalanie programów gospodarczych,
- 4) podejmowanie uchwał w sprawach podatków i opłat w granicach określonych w odrębnych ustawach,
- 5) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy.

Szczególnie ważne dla rozwoju sektora małej i średniej przedsiębiorczości są problemy planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie powinny być zarezerwowane tereny dla obecnych i przyszłych przedsiębiorstw produkcyjnych, handlowych czy usługowych. Udogodnienia w uzyskaniu odpowiedniej lokalizacji oraz zezwoleń na budowę są czynnikiem motywacyjnym rozwoju przedsiębiorczości na danym terenie. Istotna jest również problematyka uchwalania programów gospodarczych – programy te powinny mieć na względzie aktywizację miejscowej ludności, a szczególnie łagodzić skutki bezrobocia, stworzyć warunki i prognozy sprzyja-

² Artykuł 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 roku, DzU z 1990 r., nr 16, poz. 95.

jące rozwojowi małego biznesu, a co za tym idzie, tworzeniu nowych miejsc pracy oraz nowych wpływów do budżetu w wyniku płaconych podatków.

W sprawach podatków, a szczególnie opłat lokalnych, „samorząd terytorialny powinien stosować możliwie szerokie ulgi oraz preferencje dla małego biznesu, co w dłuższym przedziale czasu da pozytywne efekty społeczne i ekonomiczne” [Sobczyk 1995, s. 123].

Tworzenie systemu gospodarki rynkowej zmieniło w sposób zasadniczy rolę samorządu terytorialnego. Przestał on być wykonawcą ustaleń planowych, czyli określonych na podstawie wytycznych planów wyższych szczebli, a stał się samodzielnym podmiotem kształtującym warunki sprzyjające rozwojowi lokalnemu.

Grupa instrumentów prawno-administracyjnych obejmuje nakazy i zakazy wynikające z przepisów ustawowych dotyczących ochrony środowiska, gospodarki gruntami, norm sanitarnych, ochrony przeciwpożarowej itp.

Instrumenty ekonomiczno-finansowe mają na celu modyfikację cen dóbr i usług wytwarzanych w gminie, a za pomocą tak ustalonych cen – wpływanie na zachowania podmiotów gospodarczych. Do tej grupy instrumentów zaliczane są podatki i opłaty lokalne, dotacje, opłaty za usługi komunalne, czynsze, ceny gruntów i lokali użytkowych, ulgi podatkowe itp. Odpowiednie ich wykorzystanie stymuluje rozwój przestrzeni, niewłaściwe zaś – hamuje go lub prowadzi do regresu. Ta grupa instrumentów związana jest ściśle z zakresem marketingowych działań władz lokalnych.

Kolejna grupa instrumentów związanych z działalnością gospodarczą to instrumenty oddziaływania władz gminnych na lokalny system społeczno-gospodarczy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej. Z dużym prawdopodobieństwem można założyć, że „zarówno gminy bogate, jak i biedne wykorzystują praktycznie to samo instrumentarium w celu rozwoju przedsiębiorczości. Różnica może polegać na skali stosowanych instrumentów, zaangażowaniu finansowym i organizacyjnym” [Makiela 2008, s. 17].

Wśród instrumentów, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi występującymi po stronie dochodów budżetowych, należy wymienić:

- instrumenty polityki fiskalnej,
- instrumenty związane ze zbyciem lub oddaniem do użytkowania składników mienia,
- instrumenty polityki cenowej,
- instrumenty związane z gospodarczym kształtowaniem środowiska i kary z tytułu zanieczyszczenia środowiska,
- instrumenty związane z dochodami w zakresie pomocy publicznej.

Z kolei do instrumentów, których zastosowanie wiąże się ze skutkami finansowymi występującymi po stronie wydatków budżetowych, należą m.in.:

- instrumenty związane z wydatkami inwestycyjnymi,
- instrumenty związane z wydatkami na wsparcie instytucji rozwoju gospodarczego,
- instrumenty związane z wydatkami na cele informacyjno-promocyjne,

– instrumenty związane z wydatkami w zakresie pomocy publicznej [Kogut-Jaworska 2008, s. 86].

Omawiając instrumenty będące w dyspozycji gminy, nie można pominąć działań o charakterze informacyjno-promocyjnym. Poruszając problem stymulowania rozwoju przy użyciu tej specyficznej grupy instrumentów, szczególny nacisk należy położyć na dwie kwestie. Pierwszą z nich jest zagadnienie szerokiej palety narzędzi informacyjno-promocyjnych, drugą – właściwy sposób ich zastosowania. Samo spektrum możliwych do zastosowania instrumentów z tej grupy jest bogate, od własnej strony internetowej poczynawszy, a na organizacji festynów, jarmarków, targów turystycznych czy kontaktach z zaprzyjaźnionymi (partnerskimi) miastami skończywszy. Tak duża liczba stymulatorów wcale nie oznacza, że wszystkie spośród nich muszą być wykorzystywane jednocześnie. Decyzje o zastosowaniu konkretnych narzędzi „należy podejmować, kierując się zasadą racjonalnego działania, w tym przypadku zorientowaną na cel, którym jest dotarcie do właściwej z punktu widzenia realizowanej strategii rozwoju, określonej grupy odbiorców.

Należy pamiętać, że informacja dostępna dla odpowiedniego grona zainteresowanych osób i podana właściwie może z powodzeniem stymulować rozwój lokalny, w przeciwnym razie może stanowić jego barierę” [Tomanek 2006, s. 4].

Istotnym elementem niezależności i samodzielności jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność finansowa. Źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w sposób szczegółowy wyznaczają jednak ustawy ustrojowe. W Konstytucji przyjęto regułę ustawowego, a nie konstytucyjnego ich określenia. „Niezwyczajną wagę i znaczenie niezależności oraz samodzielności finansowej samorządu terytorialnego podkreślono również w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego. Karta zawiera swoisty katalog podstawowych, a zarazem wzorcowych zasad, według których należy kształtować system gospodarki finansowej społeczności lokalnych” [Wójtowicz 2003, s. 117-120].

Podstawą samodzielnej polityki finansowej gmin są ich budżety. Dochody podatkowe budżetu gminy to przede wszystkim wpływy z podatków lokalnych ustalonych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw. Są to podatki: rolny, leśny, od nieruchomości, od środków transportowych, od posiadania psów, od spadków i darowizn, od czynności cywilnoprawnych, od działalności gospodarczej osób fizycznych – podatek płacony w formie karty podatkowej. Źródłem fakultatywnych dochodów gminy jest samoopodatkowanie jej mieszkańców³.

Ważnym źródłem dochodów gminy są tzw. udziały w podatkach dochodowych od osób prawnych i od osób fizycznych. Stanowią one szczególną formę prawną podziału dochodów z jednego, wspólnego dla budżetów samorządu terytorialnego i budżetu państwa, źródła podatkowego. Obok wpływów z podatków, dochodami własnymi budżetów gmin są także opłaty: skarbowe, eksploatacyjna, targowa, miej-

³ Artykuł 54 ust. 2 pkt 3 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 7 ustawy z 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (DzU nr 88, poz. 985 z późn. zm.).

scowa, administracyjna, a także opłata prolongacyjna od nieterminowo uiszczonych należności stanowiących dochód gminy. Wśród dochodów o charakterze majątkowo-kapitałowym należy wyróżnić przede wszystkim wpływy z majątku gminy (z jego sprzedaży, najmu, dzierżawy), a także dochody uzyskiwane przez gminne jednostki budżetowe czy zakłady budżetowe. Do dochodów gmin należą także subwencja ogólna oraz dotacje celowe, z czego subwencje są przeznaczone na finansowanie zadań własnych, natomiast dotacje służą finansowaniu zarówno zadań własnych, jak i zadań zleconych. W świetle regulacji prawnych stosowanych w Polsce subwencje ogólne występują obok i niezależnie od dotacji celowych [Borodo 2000, s. 65-66].

Kształtowanie się źródeł dochodów gminy Nysa z uwzględnieniem dotacji w latach 2004-2009 zaprezentowano w tab. 1.

Tabela 1. Budżet Gminy Nysa według źródeł dochodów w latach 2004-2009

Rok	Budżet ogółem w zł	W tym				
		środki własne gminy	dotacje z budżetu państwa	dotacje z WFOŚiGW	dotacje z funduszy UE	kredyt
2004	5 759 010,58	5 517 467,58	105 017,00	136 526,00	-	-
2005	8 116 465,68	7 442 906,00	488 355,31	-	103 499,37	-
2006	17 300 452,00	10 971 880,15	628 571,85	-	-	5 700 000,00
2007	24 961 516,02	17 092 413,47	139 832,00	-	3 355 270,55	4 374 000,00
2008	20 050 330,44	18 961 390,36	221 535,58	-	851 904,50	-
2009	25 551 659,35	9 905 266,35	497 644,53	-	1 140 748,98	14 000 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.

Z powyższych danych wynika, że dotacje z budżetu państwa, tak jak i dotacje z Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej (WFOŚiGW), są środkiem jedynie uzupełniającym finanse gminy. Źródłem finansowania gmina jest zmuszona szukać we własnym zakresie, co przejawia się m.in. zaciąganiem kredytów na inwestycje oraz pozyskiwaniem środków z funduszy europejskich.

Samorząd terytorialny, poprzez wyposażenie go w zadania, kompetencje i środki finansowe oraz możliwość korzystania z instrumentów natury ekonomicznej i administracyjnej, może świadomie ingerować w sferę gospodarczą, a tym samym „przyczynić się do wzrostu poziomu innowacyjności i wpływać na rozwój gospodarczy. Wśród tych instrumentów wyróżnić można:

- środki przymusu, do których należą nakazy, zakazy, przepisy miejscowe, plany zagospodarowania przestrzennego,
- środki stymulujące lub zniechęcające określoną działalność gospodarczą, jak np. zróżnicowanie obciążeń podatkowych, bezpośrednia pomoc finansowa,
- środki materialnego kształtowania przestrzeni, do których należą głównie inwestycje w ramach rozwoju infrastruktury,

- środki instytucjonalne, związane z instytucjami działającymi na rzecz rozwoju gospodarki wraz z zapewnieniem pomocy dla ich rozwoju i działalności,
- środki informacyjne, czyli stworzenie systemu informacji o wszystkich kierunkach prowadzonej w tym zakresie działalności” [Łasinowski 2002, s. 265].

Powyższy podział pozwala na wskazanie, że instrumenty wspierania przedsiębiorczości można podzielić na dwie grupy:

- instrumenty oddziaływania bezpośredniego na podmioty gospodarcze w celu wymuszenia oczekiwanych zachowań tych podmiotów zgodnych z celami lokalnej polityki rozwoju,
- instrumenty oddziaływania pośredniego, mające na celu skłonienie funkcjonujących jednostek do działań pożądaných, instrumenty te mają najczęściej charakter ekonomiczny i oddziałują na aktywność gospodarczą [Broszkiewicz 1994, s. 79-80].

„Znaczącymi instrumentami ekonomiczno-finansowymi są instrumenty dochodowe, do których należą zwolnienia i ulgi w podatkach lokalnych, zmniejszone stawki podatkowe, ceny usług lokalnych, w tym ze sprzedaży i dzierżawy nieruchomości. Wyróżnia je to, że ich skutki widoczne są po stronie dochodowej budżetu” [Filipiak i Ruszała 2009, s. 87].

Instrumentem wykorzystywanym przez gminę, jako jednostkę samorządu terytorialnego, w celu pobudzania przedsiębiorczości mogą być przyznawane zakładom budżetowym dotacje przedmiotowe, podmiotowe bądź celowe na dofinansowanie kosztów realizacji określonych inwestycji oraz subwencje dla prywatnych przedsiębiorstw, organizacji społecznych i osób fizycznych dla poparcia ich działalności.

Budżet gminy Nysa w latach 2004-2009 z uwzględnieniem dotacji i pożyczek udzielonych przez gminę innym podmiotom przedstawiono w tab. 2.

Tabela 2. Budżet gminy Nysa z uwzględnieniem dotacji i pożyczek udzielonych przez gminę w latach 2004-2009

Rok	Budżet gminy Nysa w zł	Dotacje i pożyczki udzielone przez gminę Nysa na rzecz podmiotu:		
		Urząd Marszałkowski Województwa Opolskiego	Powiat nyski	Nyski Ośrodek Rekreacji (spółka gminna)
2004	5 759 010,58	-	-	-
2005	8 116 465,68	-	-	-
2006	17 300 452,00	365 378,19	-	-
2007	24 961 516,02	-	-	-
2008	20 050 330,44	-	343 823,17	-
2009	25 551 659,35	-	518 000,00	894 670,25

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.

Gmina Nysa udzieliła dotacji celowej w 2006 r. dla Urzędu Marszałkowskiego Województwa Opolskiego na realizację projektu „Urząd dla mieszkańca Opolszczyzny” w wysokości 103 635,29 zł oraz pożyczki tej samej jednostce na ten sam cel w wysokości 261 742,90 zł. W 2008 r. gmina udzieliła dotacji celowej w wysokości 343 823,17 zł na rzecz powiatu nyskiego na rozbudowę infrastruktury drogowej oraz w 2009 r. w wysokości 518 000,00 zł, również na rozbudowę tej infrastruktury powiatowi nyskiemu. Ponadto w 2009 r. gmina przeznaczyła dotację w kwocie 894 670,25 zł na rzecz Nyskiego Ośrodka Rekreacji. W latach 2004-2005 oraz w 2006 r. gmina nie przyznała żadnych dotacji, jednocześnie zaobserwować można tendencję do wzrostu udziału środków przyznawanych przez gminę na rzecz innych podmiotów od 2008 roku. Ma to związek nie tyle z wysokością budżetu – budżet za 2007 r. jest w wielkości zbliżonej do budżetu za 2009 rok – ile ze wspólną realizacją zadań związanych z lokalną infrastrukturą drogową (wydatki Gminy Nysa w zakresie infrastruktury drogowej uzależnione i współplanowane są tu z wydatkami Nyskiego Starostwa Powiatowego w tym samym zakresie).

System ulg i zwolnień podatkowych jest kolejnym w grupie instrumentów dochodowych. Należy jednak podkreślić, że stosowanie ulg przez gminy powinno być zawsze poddawane rzetelnej analizie z punktu widzenia opłacalności dla budżetu. Szczególnie w przypadku dużych inwestorów zagranicznych ulgi w podatku od nieruchomości, jakie uzyska inwestor, często nie przekraczają promila jego obrotów, mogą zaś powodować duże uszczuplenie w budżecie gminy.

Gminy mogą również (poza stosowaniem ulg) odrażać, umarzać, rozkładać na raty oraz zaniechać poboru podatków i opłat stanowiących ich dochody. Ponadto, w odniesieniu do podatków i opłat stanowiących w całości dochody gmin, a pobieranych przez urząd skarbowy, wójt/burmistrz może wnioskować o odroczenie, umorzenie, rozłożenie na raty lub zaniechanie poboru podatków oraz zwolnienie płatnika z obowiązku pobrania oraz wpłaty podatku od zaliczek na podatek [Filipiak i Ruszała 2009, s. 87].

Wartość tego instrumentu dla analizowanej gminy oraz jego podział na mikro-, małe i średnie przedsiębiorstwa za lata 2001-2009 przedstawiono w tab. 3 i 4.

Jak wynika z powyższych danych, zwolnienia z podatków w sektorze małej i średniej przedsiębiorczości stosowane w badanej gminie w latach 2001-2009 spotkały się z niewielkim zainteresowaniem grupy przedsiębiorców, do której były kierowane. O zwolnienia te ubiegało się stosunkowo mało podmiotów gospodarczych, a to w związku z obawą przedsiębiorców o upublicznianie danych firmy, szczególnie zaś danych finansowych. Jako kolejną przyczynę braku popularności tego instrumentu wskazano jego skomplikowaną, zwłaszcza dla mikro- i małych przedsiębiorstw, procedurę⁴.

⁴ Informacja przekazana przez głównego księgowego gminy Nysa podczas kwerendy.

Tabela 3. Zwolnienia na podstawie Uchwały nr XLI/435/2001 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 26 kwietnia 2001 r. w sprawie zwolnienia z podatku od nieruchomości przedsiębiorców prowadzących małe i średnie przedsiębiorstwa na terenie Gminy Nysa (uchylona Uchwałą nr XXXIII/588/05 z dnia 22.03.2005) oraz zwolnienia na podstawie Uchwały Nr XXXIII/588/05 Rady Miejskiej w Nysie z dnia 22 marca 2005 r. w sprawie zwolnień przedmiotowych od podatku od nieruchomości w ramach pomocy *de minimis*

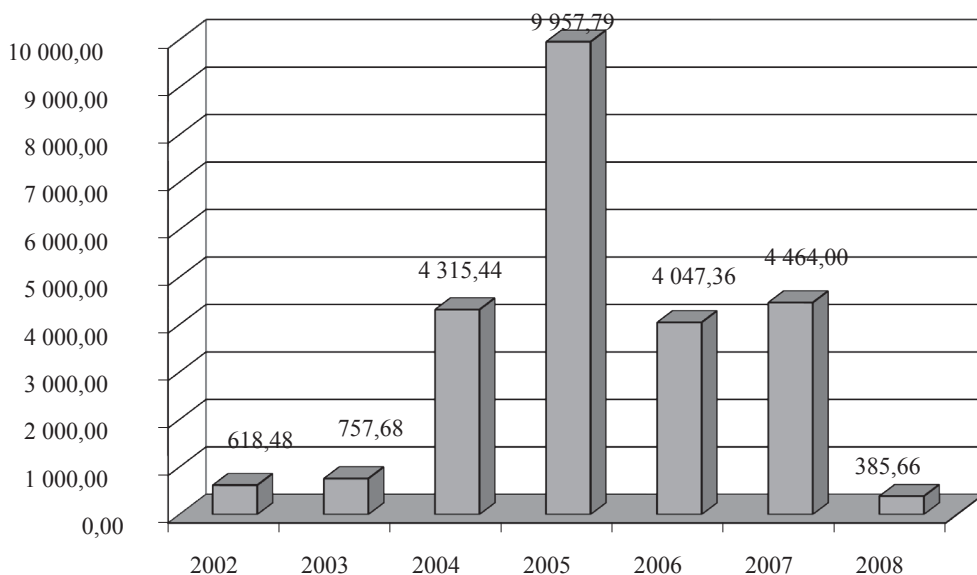
Lp.	Wielkość przedsiębiorcy	Rok	Kwota zwolnienia (zł)
1	Mikro	2002	681,48
		2003	757,68
		2004	4 315,44
		2005	9 957,79
		2006	4 047,36
		2007	4 464,10
		2008	385,66
		2009	0,00
		Razem	19 272,32
2	Mały (bez danych o mikro)	2001	709,94
		2002	2 903,64
		2003	3 007,40
		2004	12 748,45
		2005	16 174,91
		2006	15 650,54
		2007	1399,54
		2008	119,33
		2009	0,00
Razem	48 582,43		
3	Średni	2002	2 683,26
		2003	10 732,80
		2004	114 220,57
		2005	99 811,23
		2006	99 811,23
		2007	15 135,37
		2008	56 365,26
		2009	78 672,00
		Razem	477 431,72

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.

Tabela 4. Zestawienie wartości zwolnień dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw w ujęciu rocznym za okres 2001-2009

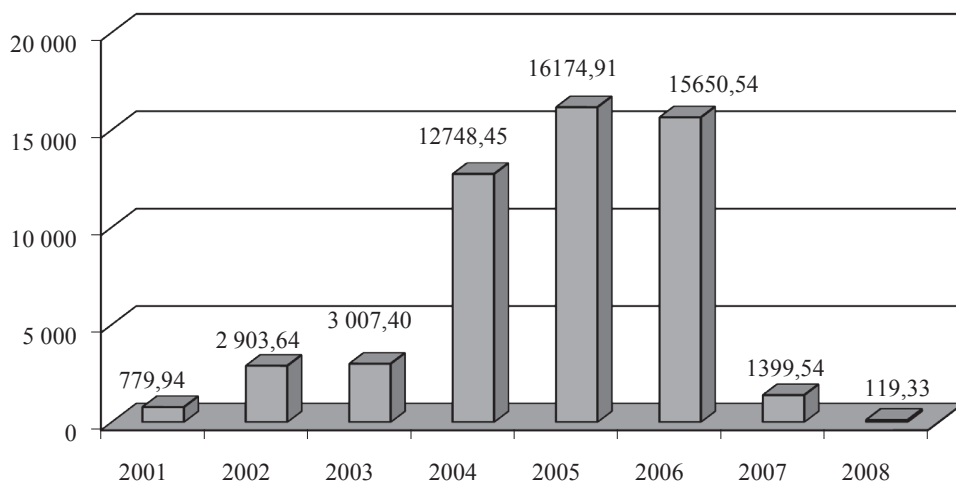
Rok	2001	2002	2003	2004	2005
Kwota zwolnień ogółem	779,94	6 268,38	14 497,88	131 284,46	119 542,42
Rok	2006	2007	2008	2009	-
Kwota zwolnień ogółem	119 509,13	17 981,34	567 750,92	78 672,00	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.



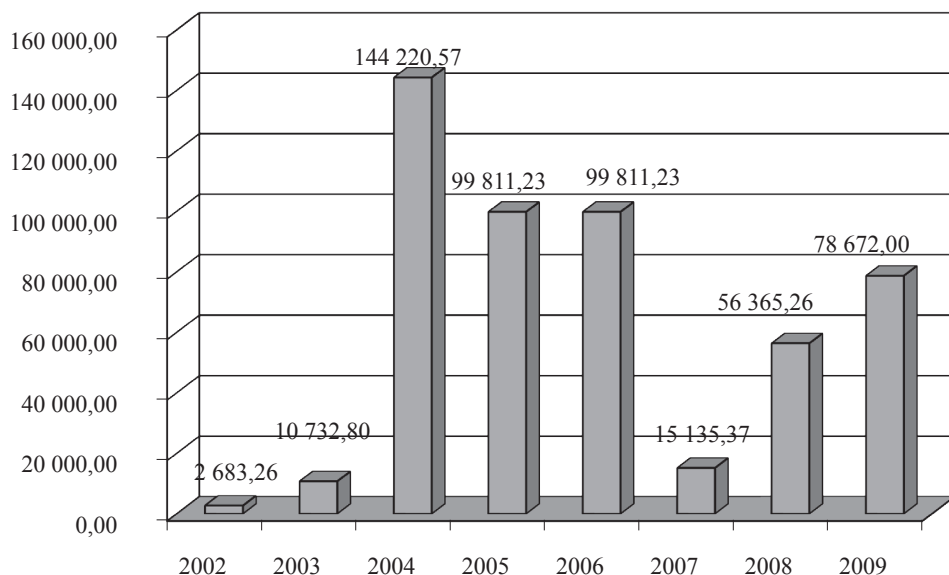
Rys. 1. Zwolnienia udzielone mikroprzedsiębiorstwom w latach 2002-2008 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.



Rys. 2. Zwolnienia udzielone małym przedsiębiorstwom (bez mikroprzedsiębiorstw) w latach 2001-2008 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.



Rys. 3. Zwolnienia udzielone średnim przedsiębiorstwom w latach 2002-2009 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych gminy Nysa.

Z zaprezentowanych danych wynika, że mikroprzedsiębiorstwa w latach 2002-2008 otrzymały zwolnienia na kwotę 19 272,32 zł (w 2001 i w 2009 r. żadne mikroprzedsiębiorstwo nie ubiegało się o zwolnienia z podatków), małe przedsiębiorstwa w latach 2001-2008 otrzymały zwolnienia na kwotę 48 582,43 zł, a średnie przedsiębiorstwa w latach 2002-2009 – na kwotę 447 431,72 zł. Ponadto wraz z coraz szerszą dostępnością instrumentu zwolnień podatkowych dla małej i średniej przedsiębiorczości na terenie gminy Nysa przewagę w korzystaniu z tego instrumentu przejawiają średnie przedsiębiorstwa, a wśród małych (w tym mikro-) przedsiębiorstw zaobserwować można od 2006 roku tendencję spadkową korzystania z omawianego instrumentu. Zależność tę obrazują rys. 1-3.

Z danych tych wywnioskować można, że zwolnienie od podatków nie jest instrumentem, który w dalszej perspektywie wspiera najmniejsze przedsiębiorstwa. Można zaobserwować, że przedsiębiorcy nie decydują się na podejmowanie starań o zwolnienia, zwłaszcza ci, którzy prowadzą mikro i małe firmy. Tymczasem średnie przedsiębiorstwa świetnie sobie radzą, jeśli chodzi o pozyskiwanie zwolnień, ponieważ pozwala na to ich struktura zatrudnienia i podziału kompetencji.

Gmina Nysa prowadzi działania mające na celu promowanie małej i średniej przedsiębiorczości przez Biuro Promocji. Oprócz promocji samej gminy przez stronę internetową⁵ pracownicy biura uczestniczą w spotkaniach i targach organizo-

⁵ www.nysa.pl.

wanych przez instytucje wspierające rozwój przedsiębiorczości, wydają broszury i informatory dotyczące procedur rozpoczynania działalności gospodarczej oraz organizują spotkania dla przedsiębiorców z zakresu pozyskiwania środków finansowych na rozwój działalności.

Działania promujące sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Gminie Nysa obrazuje tab. 5.

Tabela 5. Promocja sektora małych i średnich przedsiębiorstw w gminie Nysa w latach 2004-2011

Rok	Działanie	Liczba
2004	Brak działań	-
2005	Brak działań	-
2006	Brak działań	-
2007	Uczestnictwo pracowników Biura Promocji Gminy w spotkaniach i targach organizowanych przez instytucje otoczenia biznesu	5 spotkań
2008	Wydawnictwo promujące sektor MSP – informator dotyczący procedur rozpoczynania działalności gospodarczej	Nakład – 2000 szt.
	Uczestnictwo pracowników Biura Promocji Gminy w spotkaniach i targach organizowanych przez instytucje otoczenia biznesu	5 spotkań
2009	Wydawnictwo promujące sektor MSP – informator dotyczący procedur rozpoczynania działalności gospodarczej	Nakład – 2000 szt.
	Uczestnictwo pracowników Biura Promocji Gminy w spotkaniach i targach organizowanych przez instytucje otoczenia biznesu	5 spotkań
2010	Organizacja prowadzonych przez Stowarzyszenie Promocja Przedsiębiorczości z Opola konsultacji dla przedsiębiorców dotyczących procedur rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz źródeł dofinansowania działalności gospodarczej	3 spotkania
	Organizacja spotkania przedstawicieli Lokalnego Punktu Informacyjnego działającego przy Powiatowym Urzędzie Pracy w Nysie – prezentacja działalności punktu oraz przekazanie uczestnikom spotkania materiałów informacyjnych o Funduszach Europejskich	1 spotkanie, 18 uczestników
2011	Organizacja prowadzonych przez Stowarzyszenie Promocja Przedsiębiorczości z Opola konsultacji dla przedsiębiorców dotyczących procedur rozpoczęcia działalności gospodarczej oraz źródeł dofinansowania działalności gospodarczej	3 spotkania
	Objęcie patronatem przez Burmistrza Nysy projektu „Moja firma w mojej gminie” realizowanego przez Rolnicze Centrum Kształcenia Ustawicznego w Nysie oraz fundację VIRIBUS UNITIS we współpracy z wykładowcami Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach. Na zakończenie projektu przedstawiciele UM w Nysie zaprezentowali walory gminy oraz ofertę dla inwestorów, zachęcając młodych nysan do rozpoczynania i prowadzenia własnej działalności gospodarczej na terenie gminy. Końcowym efektem projektu było opracowanie biznesplanu firmy, a także zorganizowanie Dnia Przedsiębiorczości (18.01.2011).	Projekt adresowany do 50 szkół z terenu powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych przekazanych przez Biuro Promocji Gminy Nysa.

Analizując działania promocyjne gminy na rzecz małej i średniej przedsiębiorczości, należy stwierdzić, że zostały one zapoczątkowane przez ten podmiot dopiero w 2007 roku, jednakże biorąc pod uwagę, że gmina nie prowadzi statystyk dotyczących podejmowanych działań oraz mając na uwadze ich charakter i liczbę, stwierdzić można, że skupia się na próbach przyciągnięcia dużych inwestorów, marginalizując rolę sektora małych i średnich przedsiębiorstw w rozwoju lokalnym, co może wynikać z chęci utworzenia stanowisk pracy dla bezrobotnych z terenów gminy.

4. Zakończenie – wnioski

Gmina, jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, dysponuje szeregiem instrumentów pozwalających na efektywne wspieranie sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Jedynie umiejętne ich wykorzystanie i właściwy dobór do indywidualnych warunków lokalnych – krajobrazowych, struktury społecznej, ekologicznych czy infrastrukturalnych – mogą przynieść efekt w postaci realnego wsparcia sektora, który współtworzy krajobraz gospodarczy gminy.

Rozwój gminy oraz stymulowany przez tę jednostkę samorządu rozwój małej i średniej przedsiębiorczości w dużej mierze zależne są od umiejętności zarządczych gospodarzy gminy. Szczególną rolę w budżetach gmin odgrywają fundusze Unii Europejskiej, i to umiejętność pozyskiwania środków z tych funduszy będzie wpływała w dużej mierze na finanse, a tym samym możliwości finansowe gminy.

Ponadto w działalności gminy należałoby skupić się na podejmowaniu działań własnych, a nie wyłącznie na działaniach wspomagających organizacyjnie działania podejmowane przez inne podmioty.

Literatura

- Bagdziński S.L., *Lokalna polityka gospodarcza (w okresie transformacji systemowej)*, Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń 1995.
- Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia prawne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
- Brandenburg H., *Zarządzanie lokalnymi projektami rozwojowymi*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Katowice 2002.
- Broszkiewicz R., *Narzędzia oddziaływania samorządów terytorialnych na rozwój regionów*, [w:] *Polityka regionalna – kierunki i instrumentacja*, red. B. Winiarski, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław 1994.
- Filipiak B., Ruszała J., *Instytucje otoczenia biznesu. Rozwój, wsparcie, instrumenty*, Difin, Warszawa 2009.
- Kogut-Jaworska M., *Instrumenty interwencjonizmu lokalnego w stymulowaniu rozwoju gospodarczego*, Wydawnictwo CeDeWu.pl, Warszawa 2008.
- Krzysztofek K., Szczepański M., *Zrozumieć rozwój. Od społeczeństw tradycyjnych do informacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, Katowice 2005.

- Łasinowski H., *Stymulowanie inicjatyw lokalnych a rozwój regionalny*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, red. A. Kopczyk, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania, Białystok 2002.
- Makiela Z., *Przedsiębiorczość regionalna*, Wyd. Difin, Warszawa 2008.
- Markowski T., *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.
- Needham B., *Choosing the Right Policy Instruments*, Alderhorst, Hampshire 1982.
- Skowron E., *Efektywność polityki władz lokalnych we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości na przykładzie regionu częstochowskiego i łódzkiego*, [w:] *Małe i średnie przedsiębiorstwa. Szanse i zagrożenia rozwoju*, red. N. Daszkiewicz, Wydawnictwo CeDeWu Sp. z o.o., Warszawa 2007.
- Sobczyk G. (red.), *Funkcjonowanie małych firm w warunkach zmian systemowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995.
- Sobczyk G. (red.), *Transformacja gospodarcza a problemy zarządzania*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1999.
- Sztando A., *Interwencjonizm samorządowy – obszary i instrumenty oddziaływania samorządu terytorialnego na gospodarkę lokalną*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu nr 785, AE, Wrocław 1998.
- Szymła Z., *Determinanty rozwoju regionalnego*, Ossolineum, Wrocław 2000.
- Tomanek A., *Wykorzystanie instrumentów rozwoju lokalnego w gminach powiatu hajnowskiego i zambrowskiego w świetle przeprowadzonych badań ankietowych*, Uniwersytet w Białymstoku, Białystok 2006.
- Wójtowicz W. (red.), *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

COMMUNE SELF-GOVERNMENT'S INSTRUMENTS SUPPORTING SME'S SECTOR

Summary: The subject of the article is the analysis of instruments supporting SME's sector being at the disposal of commune which is the main self-government unit. SME's is the sector supported by regional governance, including commune. The development of the sector depends on its surrounding condition, including simplifications of starting as well as developing of enterprise's activity. At the same time SME's existence is related to the commune's income – direct, such as estate tax or indirect, such as part of income tax. The conclusions for local governance concern its bigger commitments and more intentional application of instruments being under its disposal.

Keywords: commune local government, SME, SME's supporting.