

DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA GMINY ŚRODKIEM ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI LOKALNEJ

STRESZCZENIE

W artykule przedstawiono, w jaki sposób działalność gospodarcza gminy staje się czynnikiem rozwoju przedsiębiorczości lokalnej. Określono rolę samorządu gminnego w rozwoju przedsiębiorczości. Ponadto przedstawiono, w jaki sposób gmina oddziałuje na lokalne zjawiska gospodarcze. Ważnym źródłem rozwoju przedsiębiorczości jest prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych i gminnych zakładów budżetowych.

PRZESTRZEŃ GOSPODARCZA GMINY

Zasadą wynikającą z niezależności samorządu jest samodzielne ponoszenie odpowiedzialności za efekty prowadzonej polityki rozwoju i rozwój przedsiębiorczości lokalnej. W oparciu o praktykę życia społeczno-gospodarczego gminy i analizę literatury przedmiotu można stwierdzić, że źle zaprojektowane przedsięwzięcia uniemożliwiają rozwój czynników przestrzeni gospodarczej.

K. Wąsowicz i T. Ostrowski piszą, że „przestrzeń gospodarcza gminy powinna być ujmowana jako model stanowiący sumę całości stosunków gospodarowania, interakcji społecznych oraz działań o charakterze politycznym. Definiując pojęcie przestrzeni gospodarczej gminy, można określić je mianem sumy stosunków relacji pomiędzy decydentami, wykonawcami i odbiorcami procesów gospodarczych przebiegających w danej lokalnej wspólnotie samorządowej”¹.

Należy podkreślić, że samorząd terytorialny stanowi płaszczyznę do realizacji nie tylko procesów gospodarczych, ale i rozumianych w szerokim ujęciu procesów społecznych. Odpowiednio wysoki poziom przedsiębiorczości lokalnej stanowi podstawowy czynnik rozwoju tych procesów. W wyniku dostosowania działalności jednostek samorządu terytorialnego do powszechnych standardów gospodarowania, możliwe jest realistyczne kreowanie przestrzeni gospodarczej gminy w sposób zapewniający maksymalizację uzyskiwanych korzyści odbiorców usług tworzonych przez podmioty gminne.

* Mgr, doktorantka IV r. studiów doktoranckich Akademii Pedagogicznej w Krakowie.

1 K. Wąsowicz, T. Ostrowski, *Przedsiębiorczość komunalna*, Kraków 2003, s. 48.

Formowanie przestrzeni gospodarczej gminy można ująć w następujących aspektach:

- kreowanie lokalnych zasobów wytwórczych poprzez stwarzanie korzystnych warunków do rozwoju przedsiębiorczości;
- zarządzanie infrastrukturą w celu ułatwienia nawiązywania stosunków gospodarczych;
- zarządzanie kapitałem ludzkim jako szczególny czynnik rozwoju lokalnego;
- rozwijanie powiązań integrujących pomiędzy uczestnikami procesów gospodarczych;
- umacnianie istniejących przejawów życia gospodarczego w gminie².

Gmina jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego w zakresie swojego władztwa posiada szereg instrumentów umożliwiających swobodne modelowanie przestrzeni gospodarczo-społecznej jej podmiotowej wspólnoty samorządowej. W celu rozwoju społeczno-gospodarczej gminy zachodzi konieczność planowania, działania w odpowiednim horyzoncie czasowym, przy uwzględnieniu realnych potrzeb rynku.

Ważnym zadaniem gminy jest wyznaczenie wizji jej rozwoju poprzez rozwój lokalnej przestrzeni społeczno-gospodarczej. Nie można jej kreować w oderwaniu od realiów otoczenia. Chodzi o to, żeby gmina w podejmowanych działaniach nie stanowiła podmiotu polityki gospodarczej rządu na płaszczyźnie lokalnej, ale partnera, z którym władze centralne zobligowane są prowadzić dialog celem wypracowania ogólnokrajowej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego.

SAMORZĄD TERYTORIALNY CZYNNIKIEM ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

W obecnych społeczno-ekonomicznych warunkach ważną rolę w rozwoju przedsiębiorczości lokalnej posiada samorząd gminy. Zasadniczym zadaniem samorządu gminy jest określenie strategii rozwoju gminy i włączenie się do prowadzenia, głównie przez samorząd województwa, polityki intraregionalnej. Polityka intraregionalna to oddolna, egzogeniczna aktywność społeczności regionalnych i lokalnych, reprezentowanych przez samorządy terytorialne³. Kompetencje struktur samorządowych są w tym przypadku skutkiem decentralizacji władzy, dzięki czemu mogą one (w ramach określonych przez prawo) samodzielnie kreować rozwój lokalny na poziomie planowania i realizacji własnej polityki gospodarczej.

Tworząc strategię rozwoju gminy samorząd uwzględnia następujące cele:

- pobudzenie aktywności gospodarczej;
- podnoszenie poziomu konkurencyjności i rozwój przedsiębiorczości;
- zachowanie wartości środowiska kulturowego i przyrodniczego z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń;
- kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego.

Prowadzenie polityki intraregionalnej oznacza podejmowanie przez samorząd terytorialny działań dotyczących pozyskiwania i łączenia środków finansowych: publicznych i prywatnych, w celu realizacji zadań z zakresu użyteczności publicznej, utrzymania i rozbudowy infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu regionalnym

² Ibidem, s. 52.

³ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych*, Olsztyn 2005, s. 67.

i lokalnym oraz tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, przeciwdziałanie bezrobociu i aktywizacji lokalnych i regionalnych rynków pracy.

Literatura przedmiotu podkreśla, że „przedsiębiorczość jest więc przede wszystkim postawą wobec życia. Aktywność obywateli w ich własnym środowisku jest głównym filarem społeczeństwa obywatelskiego. Z kolei gospodarka lokalna tworząc niezależne od systemu władzy źródło wsparcia, przyczynia się do pobudzenia aktywności lokalnej”⁴.

Rozwój gospodarczy gminy powinien być dobrze wkomponowany w strategię makroekonomiczną. Dlatego samorząd musi poznać i zrozumieć specyficzne miejscowe warunki znacznie lepiej niż odległe szczeble władzy państwowej. Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym oznacza przyrost środków i możliwości, które pozwalają lokalnej władzy i mieszkańcom lepiej zaspokajać większą liczbę potrzeb na wyższym poziomie. Rozwój ten może nieść za sobą szereg zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić sposób życia, który był ceniony przez mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe dziedziny gospodarowania.

Podstawowym zadaniem władzy lokalnej jest optymalne zaspokojenie potrzeb mieszkańców gminy, co oznacza, że hierarchia celów może być różna, sposób wykorzystania zasobów, stawiane czy akceptowane ograniczenia. Władza lokalna jest zwykle zainteresowana wzrostem gospodarczym o tyle, o ile realizowane są w ten sposób inne cele lub zadania, za które jest ona odpowiedzialna.

Instrumenty oddziaływania samorządu gminnego mają stwarzać dla podmiotów gospodarujących określone motywujące zachęty do prowadzenia działań uznawanych przez władze lokalne za pożądane, a także uciążliwość w razie podejmowania i prowadzenia działań niepożądanych.

ZADANIA GMINY W ZAKRESIE ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Gmina może przy pomocy podmiotów gospodarczych stanowiących jej własność oddziaływać na lokalne zjawiska gospodarcze i przez to na rozwój przedsiębiorczości. Działania gminy powinny zmierzać w kierunku poszukiwania rozwiązań, które umacniałyby przedsiębiorstwa lokalne, nie naruszając równocześnie równowagi na rynku. Wypracowanie odpowiednio korzystnej polityki gminy w tym zakresie jest trudne, wymaga dużej wiedzy i umiejętności praktycznych. W tym celu należy rozważyć i ewentualnie uwzględnić następujące zasady wynikające z zachowań racjonalnych ekonomicznie w gospodarce rynkowej:

- pozbywanie się przez gminę nierentownych przedsiębiorstw komunalnych (przez prywatyzację, likwidację, upadłość);
- prywatyzowanie bądź likwidacja wszystkich jednostek organizacyjnych gminy prowadzących komercyjną działalność gospodarczą oraz tych podmiotów prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej, którym po sprywatyzowaniu nie grozi stanie się monopolistą;
- ograniczanie działalności gospodarczej do dziedzin, którymi nie mogą się zająć inne podmioty gospodarcze;

4 C. Sołek, *Rola strategii gminy w rozwoju przedsiębiorczości*, [w:] J. Ostaszewski (red.), „Podstawowe determinanty rozwoju przedsiębiorczości w latach 2002-2003”, Warszawa 2003, s. 337.

- podział (i poddanie konkurencji) tych przedsiębiorstw komunalnych, które na lokalnym rynku mają pozycję monopolistyczną, w każdym przypadku, gdy da się tak podzielić majątek przedsiębiorstwa, że możliwe będzie prowadzenie tej samej działalności, przez co najmniej dwa podmioty gospodarcze;
- tworzenie nowych przedsiębiorstw tylko wówczas, gdy wynika to z ważnych potrzeb społeczności lokalnej, a potrzeb tych nie można zaspokoić w żaden inny sposób,
- unikanie prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady budżetowe, gdyż nie są one najbardziej efektywną formą prowadzenia działalności gospodarczej;
- unikanie preferowania komunalnych podmiotów gospodarczych przez ulgi lub bezprzetargowy tryb zlecania albo powierzanie prac oraz udostępnianie im informacji nieznanych innym podmiotom gospodarczym;
- unikanie fikcji gospodarczej powstającej przy preferowaniu komunalnych podmiotów gospodarczych różnymi zwolnieniami, ulgami i zleceniami, które powodują, że koszty ich działalności są zaniżone w stosunku do normalnego poziomu (za to ceny świadczonych usług mogą być za wysokie, wskutek czego nie można dobrze ocenić efektywności prowadzonej działalności i być może w normalnych warunkach zamiast wykazywanego zysku przynosiły straty)⁵.

Powyższe zasady należy wykorzystać w ten sposób, aby zabezpieczyć się przed realizacją pomysłów nietrafnych ekonomicznie i hamujących rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Literatura naukowa podkreśla jednak, że „*prowadzenie szeroko rozumianej działalności gospodarczej gminy może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne strony. Jej podejmowanie nie powinno prowadzić do naruszania zasad konkurencji, ograniczającej możliwość rozwoju sektora prywatnego. Działalność gospodarcza gmin może stanowić natomiast rolę regulatora ilości i jakości świadczonych usług. Podstawą świadczenia usług jest zapewnienie zachowania warunków konkurencyjności*”⁶.

Czynnikiem istotnie wpływającym na rozwój przedsiębiorczości jest polityka gminy w zakresie dostarczania i kontraktowania usług na lokalny rynek. Gmina jest pracodawcą, zleceniodawcą, klientem i inwestorem, dlatego wpływa na działalność firm prywatnych także poprzez swoje zachowania w zakresie sprzedaży i zakupu towarów, zlecania robót i kontraktowania usług.

Określenie kierunku działalności gminy w zakresie dostarczania i kontraktowania usług na lokalny rynek pracy wymaga rozważenia następujących pytań:

- Jakie usługi i produkty zakupuje gmina i z jaką częstotliwością?
- Od jakich firm gmina może te usługi zakupić?
- Czy nie można zmniejszyć zakresu usług świadczonych przez przedsiębiorstwa komunalne i jednostki organizacyjne gminy, a zwiększyć ilość zamówień gminy skierowanych do innych firm?
- Czy są dziedziny działalności gospodarczej całkowicie opanowane przez sektor publicznym, a jeśli tak, to jakie, i czy nie istnieje możliwość wprowadzenia do nich konkurencji z sektora prywatnego?
- Jak przebiega proces organizacyjny przygotowania i przeprowadzania przetargów oraz jakie firmy biorą udział w przetargach?

5 E. Bończak-Kucharczyk, K. Herbst, K. Chmura, *Jak władze lokalne mogą wspierać przedsiębiorczość*, Warszawa 1998, s. 84.

6 H. Sochacka-Krysiak, *Zarządzanie gospodarką firmy i finansowanie gminy*, Warszawa 2003, s. 207.

- Jaki poziom jakości zapewniają firmy dostarczające wyroby i usługi?
- Jaki stosować system podatków i czynszów (na ile zróżnicowany) dla poszczególnych firm?
- Ile firm (i które) znajduje się w trudnej sytuacji ekonomicznej?⁷

Odpowiedzi na powyższe pytania pozwolą umożliwić skorygowanie projektu gminnej strategii rozwoju gospodarczego w taki sposób, aby przyjęte rozwiązania w jak największym stopniu sprzyjały rozwojowi gospodarczemu całej gminy, pobudzając lokalną przedsiębiorczość i umożliwiając szybki rozwój przedsiębiorstw prywatnych.

Źródłem stymulowania rozwoju przedsiębiorczości jest prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych i gminnych zakładów budżetowych. Należy zauważyć, że jeżeli zakres własności publicznej w gospodarce jest duży, to szanse na rozwój postawy przedsiębiorczości wśród ludności nie są duże.

Gmina ma do dyspozycji szeroki zestaw środków, jakie może zastosować przy prywatyzacji do stymulowania rozwoju przedsiębiorstw lokalnych i lokalnej gospodarki. Należą do nich:

- Podział komunalnego przedsiębiorstwa w celu sprywatyzowania jego wydzielonej części, która będzie stanowić konkurencję dla części komunalnej. Można również sprywatyzować wszystkie wydzielone części.
- Ograniczenie działalności podmiotów komunalnych i rozpoczęcie zlecania części prac firmom prywatnym, które stopniowo mogą przejmować coraz większe segmenty rynku. Należy jednak poprzez odpowiednie działania organizacyjne zabezpieczyć pełne wykonanie planowanych zleceń. Może to być na przykład zakładanie odpowiednich firm albo dopuszczenie konkurencji firm spoza gminy.
- Sprzedaż przez gminę mienia mogącego służyć prowadzeniu działalności gospodarczej. Może to być także mienie należące do przedsiębiorstw komunalnych, które ulegają likwidacji, albo mienie przedsiębiorstw będących w stanie upadłości.

Za pomocą prywatyzacji komunalnych przedsiębiorstw i sprzedaży mienia gmina może także spowodować rozwój niektórych branż działalności gospodarczej odpowiednio formułując warunki przetargu albo warunki korzystania z mienia oddawanego do korzystania. Może także zapraszać do udziału w przetargu na zbycie przedsiębiorstwa albo na zbycie określonych składników jego mienia wybrane firmy z zewnątrz, żądając od nich przeprowadzenia określonych inwestycji. Inną metodą prowadzącą do tego samego celu będzie sprzedaż udziałów lub akcji firm komunalnych starannie wyselekcjonowanym firmom, zobowiązanym do spełnienia określonych przez gminę warunków.

PODSUMOWANIE

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że władze gminy mogą prowadzić szeroką działalność dla rozwoju przedsiębiorczości poprzez reformatorskie działanie skupione na własnej działalności gospodarczej i na własnych komunalnych podmiotach gospodarczych. Korzystając ze swoich kompetencji oraz majątku i środków finansowych, władze samorządowe mają bezpośredni wpływ na lokalne zjawiska gospodarcze i stymulują rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Działalność taka powinna

⁷ Ibidem, s. 85.

być wynikiem codziennych czynności i przyjętej w gminie polityki. Dodatkowo może obejmować szczególne działania mające na celu wspomaganie rozwoju przedsiębiorstw (np. zakładanie agencji zajmujących się promowaniem przedsiębiorczości).

Władze gminy oprócz przyciągania dużych inwestorów z zewnątrz powinny czuć się odpowiedzialne za prowadzenie innych działań stwarzających dobre warunki do powstawania i rozwoju firm lokalnych.

SUMMARY

BUSINESS ACTIVITY OF A COMMUNE AS A MEAN OF LOCAL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT

The article presents how a business activity of a commune becomes a factor of local entrepreneurship development. The role of a commune government in the entrepreneurship development was defined. Furthermore, it is presented how a commune influences local economic phenomena. An important source of entrepreneurship development is privatization of municipal enterprises and commune budget plants.