

**EWA BOŃCZAK KUCHARCZYK
KRZYSZTOF HERBST
KRZYSZTOF CHMURA**

JAK WŁADZE LOKALNE MOGĄ WSPIERAĆ PRZEDSIĘBIORCZOŚĆ

**FUNDACJA INICJATYW SPOŁECZNO-EKONOMICZNYCH
POLSKA FUNDACJA PROMOCJI MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORSTW**

Warszawa 1998

Edytor Ewa Bończak-Kucharczyk
Redakcja językowa Bronisława Dziejic-Wesołowska

ISBN 83-909049-8-5

WSTĘP

Niniejsza książka jest efektem wielu teoretycznych przemyśleń i praktycznych doświadczeń autorów, którzy zdobyli je podczas pracy w gminach oraz współpracy z nimi. Zgodnie z sugestią zawartą w tytule, adresowana jest przede wszystkim do przedstawicieli samorządu terytorialnego i pracowników samorządowych różnych szczebli. Może być też przydatna dla liderów lokalnych, przedsiębiorców i innych osób zamierzających współpracować z lokalnym samorządem.

Najważniejsze, co gmina może zrobić dla rozwoju przedsiębiorczości, to właściwie zorganizować własną działalność i w taki sposób wykonywać swoje zadania, aby stwarzać korzystne warunki rozwoju przedsiębiorczości i gospodarki lokalnej.

Tak pojęta rola gminy sprowadza się do konsekwentnego myślenia strategicznego opartego na solidnej wiedzy i wszechstronnej analizie stanu gminy, ograniczania działalności gospodarczej komunalnych jednostek organizacyjnych, wyzbywania się komunalnych monopolii, kreowania konkurencji na rynku, stwarzania warunków do rozwoju inwestycji za pomocą wszelkich dostępnych gminie instrumentów (od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poczynając, a na inwestycjach gminnych kończąc), przystosowania szkół gminnych do potrzeb lokalnego rynku pracy i wyzwań przyszłości, zlecania i przekazywania niezależnym od gminy firmom lub organizacjom zadań, które nie muszą być wykonywane bezpośrednio przez organy i jednostki gminy itp. Tylko wówczas gdy polityka gminy w zakresie jej własnych zadań nie tworzy barier utrudniających rozwój, może mieć sens stosowanie innych, dodatkowych środków wspierających przedsiębiorczość i lokalną gospodarkę, takich jak specjalne programy dla bezrobotnych, pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, fundusze gwarancyjne, inkubatory przedsiębiorczości i inne.

Zrozumienie tego, że rozwój przedsiębiorczości, pojmowanej zarówno w kategoriach społecznych, tj. ludzkiej aktywności, jak i gospodarczych, jest niezbędnym warunkiem ogólnego rozwoju przynoszącego poprawę bytu lokalnej społeczności i nadrzędnym celem działania władz lokalnych, może się stać przełomem w metodach działania wielu gmin. Może też przyczynić do nawiązania i poprawy stosunków pomiędzy przedstawicielami lokalnego samorządu a przedstawicielami różnych środowisk lokalnych. Zamiarem autorów książki było przyczynienie się do takiego wzajemnego zrozumienia i współpracy, które zaowocować by mogły obopólną korzyścią.

Publikacja składa się z dziesięciu rozdziałów omawiających kolejno: znaczenie polityki i strategii gminy w rozwoju przedsiębiorczości, finansowe instrumenty oddziaływania gminy na życie gospodarcze (budżet, podatki, opłaty, ceny i inne dochody, wydatki budżetowe), inwestycje i sposoby ich stymulowania, wpływ metod gospodarowania mieniem gminy na możliwości rozwoju przedsiębiorstw, wpływ działalności gospodarczej gminy na rozwój i kondycję przedsiębiorstw rynku lokalnego na rynek pracy i jego związek z rozwojem przedsiębiorczości, promocję gminy jako jeden ze sposobów wspierania gospodarki i firm lokalnych, zasady opracowania lokalnych strategii rozwoju gospodarczego (i przedsiębiorczości), tworzenie sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości klimatu w wyniku całokształtu działań gminy oraz specyficzne formy wspomagania rozwoju przedsiębiorczości przez gminy.

Rozdział ostatni poświęcony wspomaganiu przedsiębiorczości odnosi się między innymi do współpracy gmin z różnymi funduszami i organizacjami pomocowymi oraz do możliwości wykorzystania przez gminy pomocy doradczej opłacanej przez te organizacje. Nie zawiera jednak listy instytucji pomocowych ani listy banków udzielających preferencyjnych kredytów, ani też wykazu poszczególnych programów pomocowych i warunków, jakie trzeba spełnić, aby uzyskać wsparcie w ramach tych programów. Informacje takie bowiem szybko się dezaktualizują, nie pozostaje zatem nic innego jak śledzenie na bieżąco doniesień prasowych. Zamiarem autorów nie było więc zamieszczenie aktualnej książki telefonicznej zawierającej reklamy i oferty pomocowe, lecz przekazanie spostrzeżeń o tym, co przeszkadza właściwie i efektywnie wykorzystać oferowaną pomoc oraz jakie warunki należy spełnić, aby pomoc mogła być dobrze wykorzystana.

Mimo że zasadniczo książka poświęcona jest zagadnieniom dotyczącym gminy, nie należy traktować jej jako kompendium wiedzy o gminie i jej problemach. Omawia bowiem tylko te dziedziny aktywności gminy, które mają bezpośredni związek z życiem gospodarczym i rozwojem

przedsiębiorczości, i to w sposób uwypuklający te działania, które na jej rozwój mogą mieć wpływ największy. Wskazuje na możliwości wykorzystywania przez gminę niektórych instrumentów, ale nie znajdzie w niej Czytelnik żadnych informacji związanych z wykonywaniem zadań administracyjnych, zadań z zakresu opieki zdrowotnej, opieki społecznej i wielu innych. Zawiera za to na końcu indeksy rzeczowe, bibliografię i skrowidz przepisów prawnych, które najłatwiej pozwalają zorientować się, w jakim spektrum zagadnień poruszają się autorzy.

1. ZNACZENIE POLITYKI I STRATEGII GMINY DLA ROZWOJU LOKALNEGO I PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Przedsiębiorczość jako postawa sprzyjająca rozwojowi gospodarczemu, inicjatywom lokalnym i samodzielnemu rozwiązywaniu problemów

Zafascynowani zagadnieniami związanymi ze wzrostem gospodarczym, zaspokajaniem potrzeb i inwestycjami, jesteśmy skłonni widzieć tylko jeden wymiar przedsiębiorczości – ten bezpośrednio związany z życiem gospodarczym, a w szczególności z tworzeniem przedsiębiorstw, zarządzaniem nimi i ich rozwojem.

Warto więc przypomnieć, że słowo „przedsiębiorczość” jest używane na określenie ogólniejszej postawy charakteryzującej się skłonnością do podejmowania inicjatyw, dynamizmem, pomysłowością. Specjaliści zajmujący się rozwojem lokalnym, zarówno ekonomiści, jak i socjologowie, zwracają uwagę, że przedsiębiorca jest postrzegany często jedynie jako dostarczyciel kapitału. Ten punkt widzenia przesłania niekiedy wszystkie inne jego role. Inicjatywa i skłonność do podejmowania ryzyka są dużo ważniejsze.¹

Przedsiębiorczość jest więc przede wszystkim postawą wobec życia. Wyśmiewany w wielu dowcipach slogan: „weź sprawy w swoje ręce”, odwołuje się właśnie do tak rozumianej przedsiębiorczości. Aktywność obywateli w ich własnym środowisku jest głównym filarem społeczeństwa obywatelskiego. A z kolei gospodarka lokalna tworząc niezależne od systemu władzy źródła wsparcia, przyczynia się do pobudzania aktywności lokalnej.

Jednak z drugiej strony coraz powszechniej dostrzegane jest znaczenie więzi społecznych, poczucia wspólnoty, tradycji i kultury przedsiębiorczości, oswojenia z wymogami rynku, dla rozwoju przedsiębiorstw i (szerzej) dla rozwoju gospodarczego.

Traktowanie gospodarki jedynie w aspekcie przynoszonych zysków, które poprzez podatki od przedsiębiorstw, finansują potrzeby społeczności (edukacja, zdrowie, opieka społeczna itp), okazało się nadmiernie uproszczone. Zauważono, że dzielenie społeczeństwa na utrzymujących i utrzymywanych rozbija więzi solidarności społecznej. Na dodatek, koszty tak zorganizowanej opieki przekraczają możliwości finansowe nawet najbogatszych państw świata. Wreszcie, ludzie korzystający z niej zostają wykluczeni z uczestnictwa w życiu „normalnego” społeczeństwa i wpadają w pułapkę sztucznej izolacji.

Pobudzanie przedsiębiorczości i inicjatyw w skali lokalnej ułatwia tworzenie systemu harmonijnego, w którym każdy członek społeczności ma możliwość odegrania swojej roli; wzrasta zatem poczucie uczestnictwa. Niezależnie od tego, jak naiwna wydaje się nam sama zasada czy próby realizacji związanych z nią postulatów, coraz wyraźniej widać, że podejście takie daje lepsze wyniki niż kontynuowanie koncepcji państwa opiekuńczego.

¹ Louis Suarez-Villa, *Entrepreneurship in the Space-Economy*, „Revue d'Economie Regionale et Urbaine” No 1 (1987).

Przedsiębiorczość w sferze gospodarczej - znaczenie rozwoju przedsiębiorstw

Przedsiębiorczość rozumiana jako rozwój przedsięwzięć gospodarczych i firm jest najbardziej oczywistą (i zwykle najprostszą) metodą wykorzystania lokalnych zasobów. Poprzez działalność gospodarczą zostają one przekształcone w środki zaspokajające lokalne potrzeby.

Możemy mówić tu o oddziaływaniu:

- bezpośrednim
 - przyrost miejsc pracy
 - baza podatkowa, czyli suma opłat i podatków wpływających do budżetu lokalnego z tytułu prowadzonej na danym terenie działalności gospodarczej
 - inwestycje zaspokajające różne lokalne potrzeby
- pośrednim
 - praca jako „okno na świat”
 - lokalna gospodarka jako fundament społeczeństwa obywatelskiego (spoiwo więzi społecznych, niezależność, tworzenie miejscowych elit)
 - przedsiębiorstwa jako nośnik postępu: sponsor badań i rozwoju technologii przydatnych także gdzie indziej,
- poprzez wywołanie tzw. efektu mnożnikowego (generowanie innych korzystnych zdarzeń albo powiększenie skuteczności już uprawianych dziedzin)
 - inwestycje (miejskie) i kontraktowanie usług w lokalnych przedsiębiorstwach z wykorzystaniem własnej siły roboczej i lokalnych materiałów
 - przyciąganie inwestycji, programów i dotacji, które poszukują miejsc dynamicznego rozwoju
 - przedsięwzięcia angażujące kapitał publiczny i prywatny (montaż finansowy, obligacje itp. rozwiązania wykorzystujące łączny potencjał inwestycyjny wszystkich sektorów gospodarczych, a także mieszkańców),
- poprzez zmianę postawy obywateli – samodzielne rozwiązywanie problemów, zaspokajanie potrzeb w wyniku inicjatywy i własnej aktywności, a nie uzależniania się od urzędowych struktur świadczenia pomocy.

Lokalny - globalny

Rozwój przedsiębiorczości powinien być rozpatrywany w szerszym kontekście różnych elementów składających się na ogólny efekt rozwoju lokalnego. Te elementy lokalne to: środowisko, kultura, społeczność, gospodarka i władza.

Liczne badania ukazują regiony, których rozwój nastąpił dzięki połączeniu różnych czynników lokalnych. Okazuje się, że do tych istotnych czynników należą nie tylko elementy tradycyjnie uznawane za gospodarcze, lecz również te, którym dotychczas takiego znaczenia nie przypisywano. Tę drugą grupę tworzą między innymi: tradycja uprawiania danej dziedziny wytwórczości, tradycja samodzielnej działalności ekonomicznej, znajomość podstawowych zasad rynku, tradycje kooperacji, istnienie instytucji tworzących infrastrukturę przedsiębiorczości (małe banki, izby przemysłowców czy cechy), zaufanie pozwalające na natychmiastowe zawieranie umów, zaciąganie pożyczek i innych zobowiązań. Istotną okazała się również rola władz lokalnych rozumiejących i czynnie wspierających przedsiębiorczość².

² *Rozwój przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość i inicjatywy lokalne*, OECD, wydanie polskie: FISE, Warszawa 1995

Najważniejsze cechy charakterystyczne rozwoju zdecentralizowanego to:

- wykorzystanie zasobów lokalnych (surowcowych, ludzkich)
- rozwój oparty na kontynuacji (tradycja, ale nie konserwatyzm)
- więź społeczna (kontrola, zaufanie, struktury współpracy), bardzo często fundamentalne znaczenie ma więź rodzinna
- struktury władzy lokalnej sprzężonej z lokalnymi organizacjami gospodarczymi
- lokalne systemy kooperacji
- powiązania z odległymi rynkami zbytu
- kredytowanie lokalne (nie zawsze formalne, oparte w znacznej mierze na strukturach społecznych i zaufaniu).

Tak pojmowany rozwój przedsiębiorczości, działając stymulująco na różne elementy życia społeczności lokalnej, może stać się podstawą jej rozwoju w znacznie szerszym niż tylko finansowym sensie.

Mówiąc o roli samorządu lokalnego w procesie rozwoju regionu – w tym rozwoju przedsiębiorczości – należy jednak pamiętać o skutkach procesu „deregionalizacji”, w latach 1950-1970. Oprócz likwidacji ustroju parlamentów lokalnych i własności komunalnej spowodował on również zastąpienie lokalnego rynku, pełniącego funkcję centrum usług i wymiany ośrodka społecznego, biurokratycznymi strukturami „zaopatrzenia i zbytu”.

Rola gminy w tworzeniu warunków do rozwoju na poziomie lokalnym

Definiowanie rozwoju

Ze sformułowaniem definicji rozwoju możemy mieć spore kłopoty, ponieważ rozwój jest pojęciem uzależnionym od przyjętych kryteriów wartości. Można bowiem powiedzieć, że rozwój to zmiana stanu obecnego na lepszy, przy czym owa „lepszość” wynika z tego, co dla nas jest dobre i ważne. Dlatego według różnych systemów wartości różne zmiany będą określane jako rozwój. Nie da się zatem stworzyć jakiejś jednej, uniwersalnej definicji rozwoju. Kluczem do uzyskania zgody w przypadkach wymagających współdziałania wielu ludzi jest zaakceptowanie przez nich jakiegoś zestawu tych samych wartości stanowiących podstawę dalszych prac i ocen.

Okazuje się, że większość ludzi utrzymuje, iż wie, co to jest rozwój, ale gdy przychodzi dokładniej go opisać, nie potrafi tego zrobić. A ponadto intuicyjne odczucia poszczególnych osób znacznie się od siebie różnią. Pomaga więc często odpowiedź, że najczęściej (i chyba najlepiej) definiuje się rozwój na podstawie pewnych zjawisk (objawów), których występowanie uznaje się za widome symptomy rozwoju. Nasza definicja składać się będzie wobec tego z pewnej listy tych objawów (zjawisk), zgodnych z naszymi kryteriami wartości.

Nieco łatwiej niż rozwój w ogóle przyjdzie nam zdefiniować rozwój gospodarczy, o którym można powiedzieć, że jest to taka zmiana stanu obecnego, która prowadzi do wzrostu dobrobytu i poprawy standardu życia większości ludności, przy czym przez standard życia należy rozumieć dostęp do dóbr i usług zarówno materialnych, jak i duchowych (w zakresie kultury, wiedzy, sztuki, rozrywki etc.). Niemniej rozwój gospodarczy będziemy definiować poprzez określenie listy zjawisk, które naszym zdaniem świadczyć mogą o tym, że mamy do czynienia z rozwojem.

Oto one:

- wzrost produktu wytworzonego i sprzedanego na jednostkę czasu
- wyższy niż stopa inflacji wzrost dochodów ludności
- przyrost miejsc pracy
- wzrost posiadanego przez osoby fizyczne i prawne majątku
- realny wzrost dochodów budżetu gminy.

Innymi miarami rozwoju mogłyby być:

- przyrost ludności
- wzrost poziomu wykształcenia mieszkańców

- spadek bezrobocia
- poprawa zaspokojenia określonych potrzeb albo inaczej wzrost standardów.

Choć pierwsze wyliczenie wydaje się precyzyjniejsze, „mierzy” bowiem wzrost, łatwo zgodzimy się, że drugie, wykorzystujące pośrednie wskaźniki rozwoju, jest bliższe istotnego celu gminy. Dostrzegamy, że chodzi tu raczej o efekty, możliwości, jakie ten wzrost niesie ze sobą.

Istotnym celem rozwoju wydaje się przecież szybkie i wyraźnie odczuwalne osiągnięcia szans życiowych dzięki własnej przedsiębiorczości, talentom i indywidualnej aktywności przez mieszkańców gminy.

Ważne będą jednak koszty, jakie trzeba ponieść, aby ów rozwój nastąpił. Wiążą się one z takimi zagadnieniami, jak bezpieczeństwo przyszłego pokolenia, dobry stan środowiska naturalnego, bezpieczeństwo zdrowotne, zachowanie istotnych tradycji i dziedzictwa przeszłości itp.

Jeśli przyjmiemy, że rozwój gospodarczy jest procesem tworzenia dobrobytu poprzez mobilizowanie zasobów ludzkich, materialnych, naturalnych oraz kapitału do wytworzenia rynkowych dóbr i usług, to mimo że niegdyś tak pojmowany rozwój był domeną sektora prywatnego (a u nas państwa), od co najmniej kilkunastu lat staje się on przedmiotem zainteresowania, a nawet zasadniczym zadaniem władz lokalnych, które stały się odpowiedzialne za podtrzymanie aktywności gospodarczej, przyrost miejsc pracy i umacnianie bazy podatkowej.

Lokalna gospodarka musi być analizowana, rozumiana i wspierana w sposób uwzględniający specyficzne miejscowe warunki. Dlatego samorząd może poznać je i zrozumieć znacznie lepiej niż odległe szczeble władzy państwowej. Stąd zadaniem władzy lokalnej stają się działania na rzecz własnego rozwoju gospodarczego, dobrze wkomponowane w strategię makroekonomiczną.

Rozwój (jeśli tylko jest osiągalny) jest niewątpliwie najlepszym sposobem pozbycia się większości problemów, przed jakimi staje władza lokalna. Problemy te możemy bowiem utożsamiać z nie zaspokojonymi potrzebami.

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 nie jest wolny od zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić sposób życia, który dotychczas był ceniony przez mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe dziedziny gospodarowania.

Jedynie w warunkach rozwoju udaje się osiągnąć tak pożądane zjawisko jak uczestnictwo prywatnego kapitału w przedsięwzięciach istotnych dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Tylko wtedy można też liczyć na synergii – zgodne i wzajemne wzmacnianie się różnych działań i inicjatyw podejmowanych przez różne podmioty (osoby prawne i fizyczne, organizacje i grupy nieformalne). I tylko wtedy nastąpią wspomniane wyżej efekty mnożnikowe porównywane często w literaturze do efektu „kuli śnieżowej”, która tocząc się zbiera nowe warstwy śniegu i stale rośnie.

Istota roli gminy w rozwoju ogólnym i w rozwoju przedsiębiorczości

Wynika ona z konstytucyjnych cech samorządu terytorialnego, tj.:

- Zadania gminy są określone ustawowo. Także znaczna część finansów, jakimi gmina dysponuje, przeznaczona jest na realizację wytyczonych zadań. Należą do nich edukacja, opieka zdrowotna i społeczna, ulice i drogi lokalne, gospodarka komunalna i mieszkaniowa, gospodarka przestrzenna i pozwolenia budowlane, targowiska, i niektóre funkcje administracyjne. Wykraczanie poza te zadania może powodować rozmaite trudności w realizacji zamierzeń gminy.
- Także ustawowo określona odpowiedzialność gminy za „wszystkie sprawy na jej terenie” to tzw. polityczna odpowiedzialność. Bez wyposażenia w odpowiednie kompetencje gmina ma w wielu sprawach związane ręce.
- Najważniejszym zadaniem gminy jest stworzenie warunków zaspokajania potrzeb jej mieszkańców. Potrzeby te można rozumieć wąsko, odczytując je jako listę bezpośrednich zadań. W niniejszej książce próbujemy pokazać, że są liczne powody, aby odpowiedzialność gminy traktować szeroko, aby rzeczywiście odnosiła się ona do całokształtu spraw gminy i jej mieszkańców.
- Bardzo ważnym wskazaniem dotyczącym tego, w jaki sposób gmina powinna wypełniać zarówno szeroko, jak i wąsko rozumiane zadania, jest zasada pomocniczości (subsydiarności). Oczywiście

idealnie byłoby, gdyby gmina mogła być tylko formą, w jakiej funkcjonuje terytorialna wspólnota mieszkańców. Oznacza to, że pierwszeństwo w podejmowaniu inicjatyw, określaniu hierarchii potrzeb i sposobów ich zaspokojenia przypada mieszkańcom. Władza gminna pełni funkcje koordynacyjne, regulacyjne i informacyjne, ale nie narzuca swojego punktu widzenia. Jednak, i nie należy o tym zapominać, nie ogranicza to możliwości odgrywania roli przywódcy – lokalnego lidera – przez członków owej władzy.

- Podstawowym zadaniem władzy lokalnej jest zaspokojenie potrzeb i zapewnienie usług, co oznacza, że różna może być hierarchia celów, 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. Dlatego utożsamianie lokalnej strategii gospodarczej ze strategiami przedsiębiorstw byłoby nieporozumieniem. Przeciwnie, często można spodziewać się tu istotnych różnic czy kolizji.

Warunki, których spełnienie jest konieczne, aby nastąpił rozwój, są następujące:

- wolny dostęp do rynku i konkurencja
- dominacja sektora prywatnego
- otwartość na świat zewnętrzny
- prorozwojowy, elastyczny rynek pracy
- niskie obciążenia zysku i płac
- stabilność polityczna i makroekonomiczna.

Oceniając to pod kątem naszych zainteresowań, wypada się zastanowić, w jakim stopniu władze lokalne mają wpływ na wykonanie powyższych warunków. Trzeba pamiętać, że zaistnienie zjawisk określanych jako „rozwój” zależy od polityki rządu, a nawet od sytuacji międzynarodowej. Nie oznacza to, że gmina może czuć się zwolniona od odpowiedzialności i odcięta od wpływu na bieg wydarzeń. Przeciwnie. Warto jednak pamiętać, że możliwe do osiągnięcia efekty będą zależały od sytuacji w skali kraju.

Jednym z elementów tej sytuacji jest ogólna polityka rządu w sprawie rozwoju przedsiębiorczości. Wielu autorów analiz tej dziedziny gospodarki podkreśla³, że programy rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw były podejmowane przez kolejne rządy w odmiennych kontekstach. Powoływano się na różne wartości i lokowano programy konkretnych działań w różnych układach organizacyjnych. Programy te nie były i nie są, przez żaden z rządów wiązane z samorządem terytorialnym. A zatem gmina nie może, albo w ograniczonym tylko stopniu, osiągać efekty wykraczające poza zakres wyznaczony przez politykę państwa.

Świadoma polityka gminy oraz potrzeba posiadania przemysłanej strategii

Każda władza lokalna staje przed dylematem „krótkiej kołdry”. Budżet, możliwości, kadra nie wystarczają do zaspokojenia wszystkich potrzeb. Trzeba dokonać wyboru tego co pilniejsze czy ważniejsze, odkładając na potem całą resztę. Podobnie jak wielu, apelujemy w tej książce o opracowywanie strategii rozwoju lokalnego, które składają się z wybranych najważniejszych celów i określają najlepszą drogę ich osiągnięcia. Taka strategia pomoże zwiększyć dyspozycyjne zasoby stanowiące podstawę rozwoju.

Problemom roli strategii i najważniejszych zagadnień związanych z ich opracowaniem poświęciliśmy odrębny rozdział. Tutaj chcemy tylko zwrócić uwagę na okoliczności najważniejsze z punktu widzenia potrzeby rozwoju przedsiębiorczości.

Cele strategii rozwoju mogą dotyczyć rozmaitych zagadnień, a dokonywane wybory odzwierciedlać rozmaite opcje. Mogą proponować silne programy promocji inwestycji, rozwoju przedsiębiorczości oraz prywatyzacji przedsiębiorstw i usług komunalnych, rozbudowę infrastruktury i udostępnianie terenów. Mogą podejmować kwestie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych i poprawy sytuacji na rynku pracy. Mogą wreszcie podejmować problem uzdrowienia finansów lokalnych, jak i wiele innych zagadnień.

³ Krzysztof Żuk, *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, IBNGR

Strategia jest takim planem działania, w którym dąży się do poprawy swojej pozycji, osiągnięcia przewagi, jest grą z udziałem przeciwników i sojuszników. Strategia musi uwzględniać różnice interesów, autonomię innych uczestników i zjawiska nieprzewidziane. Z taką właśnie sytuacją mamy do czynienia w programach rozwoju.

W dobie powszechnej mody na opracowywanie strategii warto zwrócić uwagę, że metody te są kosztowne. Po pierwsze, potrzebne są analizy i opracowanie samej strategii. Po drugie, z jej realizacją wiąże się potrzeba wprowadzania zmian. Powoduje to koszty (społeczne, polityczne), konflikty z ludźmi i grupami interesów. Po trzecie, realizacja strategii wymaga dyscypliny i stosowania uciążliwych procedur. W zamian daje ona szanse efektywnego (szybkiego i mniej kosztownego) osiągania celów – w szczególności wprowadzania zmian.

Jeżeli chcemy ocenić, czy nasza strategia jest prorozwojowa, nie skupiamy uwagi jedynie na proponowanych w części wstępnej celach rozwoju. Te zwykle brzmią atrakcyjnie i każdy się z nimi zgodzi. Klucz do dynamiki zmian tkwi na ogół w sposobie dysponowania finansami. Jeżeli nie zmieniła się struktura wpływów i wydatków, to z dużym prawdopodobieństwem możemy podejrzewać, że zapowiadane zmiany pozostaną na papierze, a cele deklarowane na wstępie są pobożnym życzeniem. Na podstawie struktury finansowania ocenimy też zwykle, czy mamy do czynienia ze strategią zachowawczą (opiekuńczą), czy też rzeczywiście dąży ona do otwierania szans rozwoju.

Strategie zachowawcze z reguły kładą nacisk na wydatki takie jak oświata, zdrowie, mieszkania komunalne, opieka społeczna. Rozwojowe będą poszukiwały możliwości otwarcia zalecając inwestycje w system transportowy, infrastrukturę, usprawnienie zarządzania, prywatyzację gospodarki komunalnej; będą za przedsięwzięciami gospodarczymi przyciągającymi cennych dla gminy inwestorów.

Pewnego rodzaju przeciwstawieniem prawdziwego planu strategicznego są tzw. strategie naturalne. Polegają one przede wszystkim na reagowaniu na pojawiające się problemy i rozwiązywaniu ich zgodnie z dotychczasowym doświadczeniem, wedle dostrzeganej hierarchii pilności i możliwości. Strategie naturalne są zachowawcze, ale tam, gdzie nie są potrzebne zmiany, mogą okazać się niekosztowne i wystarczające.

Podejmując trud zarządzania, zapytajmy siebie samych: czy mamy dostatecznie silną wolę wprowadzenia zmian, inicjowania rozwoju i kontrolowania jego przebiegu. Sam dokument strategii postawiony na półce niewiele pomoże.

2. FINANSOWE INSTRUMENTY ODDZIAŁYWANIA GMINY NA ZJAWISKA GOSPODARCZE I WARUNKI FUNKCJONOWANIA PODMIOTÓW GOSPODARCZYCH

Gmina dysponuje wieloma instrumentami finansowymi, za pomocą których może oddziaływać na lokalne życie gospodarcze. Nie są one potężne. Jednak zastosowanie ich kompleksowo, zgodnie z konsekwentnie realizowanym planem, może, zwłaszcza w miastach, przynieść zdumiewające rezultaty.

Najpoważniejszym instrumentem finansowym gminy jest budżet, w którym z kolei zawarte są poszczególne elementy, takie jak podatki, opłaty, dochody z mienia gminy, dochody z działalności gospodarczej itd., a także różne rodzaje wydatków, z których każdy może być instrumentem oddziałującym na lokalne zjawiska gospodarcze.

Z tego względu władze gminy, które pragną rozwoju lokalnej przedsiębiorczości powinny starać się poznać wszystkie instrumenty, z jakich mogą korzystać, i nauczyć się je kompleksowo stosować.

W każdej gminie, nawet niewielkiej, podejmowanych jest dziennie co najmniej kilka decyzji mających wpływ na życie gospodarcze. Najczęściej popełnianym błędem jest tu brak koordynacji między decyzjami, na skutek czego ich efekty często się znoszą. Ten brak konsekwentnej polityki może też być bardzo źle odbierany przez lokalne środowiska gospodarcze, zaskakiwane sprzecznymi w ich odczuciu dążeniami gminy, z których jedne wydają się sprzyjać rozwojowi gospodarczemu, a inne mu przeszkadzać. Dlatego tak ważne dla rozwoju przedsiębiorczości w gminie jest podporządkowanie bieżącej polityki gminy konkretnym wieloletnim planom, np. strategii rozwoju gospodarczego gminy, która pozwoli w maksymalnym stopniu wykorzystać posiadane przez gminę instrumenty finansowe.

Budżet gminy

Gmina samodzielnie prowadzi gospodarkę finansową mając do dyspozycji budżet gminy.

Budżet gminy określa przewidywane wpływy (z tytułu podatków i opłat, dochodów z majątku gminy, subwencji i dotacji z budżetu centralnego, dotacji celowych na realizację zadań zleconych, pożyczek, emisji obligacji, spadków, zapisów i darowizn itp.), a także przewidywane wydatki na wykonanie zadań własnych i zleconych.

Budżet, a w nim możliwości świadomego kształtowania wpływów i wydatków, jest jednym z głównych instrumentów pozostających do dyspozycji gminy mającej zamiar wpływać na lokalny rozwój gospodarczy. Jednocześnie sposób realizacji budżetu stanowi doskonałe pole obserwacji funkcjonowania gminy; pieniądze wydatkowane na określone rodzaje działalności ukazują jej obraz, pozytywny lub negatywny, na tle innych gmin, mogą wskazywać na błędy, niedociągnięcia i złe decyzje, ale także odzwierciedlać osiągnięcia. Na podstawie uważnej analizy budżetu można ocenić, gdzie szukać nie wykorzystywanych dotychczas rezerw finansowych, które nie zostały zauważone wcześniej, często dlatego, że ich pozyskanie wymaga reorganizacji lub zreformowania pewnych dziedzin działalności gminy.

Planując wykorzystanie instrumentu, jakim jest budżet, należy pamiętać, iż jest on również swego rodzaju gorsetem, w znacznym stopniu ograniczającym pole manewru.

Budżet jest bowiem uchwalany przez radę gminy według ściśle określonych procedur i nawet rada nie zawsze jest władna zmienić go w trakcie roku budżetowego. Najczęściej nie można wydatkować środków na nowe zadania, nie można bowiem zmniejszyć środków na zadania wcześniej ujęte w budżecie bez ograniczenia zakresu wykonania tych zadań, stworzenia zobowiązań bez pokrycia czy wejścia w kolizję z pewnymi przepisami, ale też dlatego, że środków tych po prostu nie ma, gdyż wykonanie budżetu po stronie wpływów jest niższe od zaplanowanego.

Bardziej niż rada gminy odczuwa te niedogodności zarząd gminy. On to bowiem wykonuje uchwalony przez radę budżet, co stanowi jeden z głównych jego obowiązków. Zarząd jest więc ograniczony przez radę, która podejmując uchwałę budżetową ściśle określa jego pole manewru.

Niezależnie od zobowiązań nakładanych na zarząd przez radę, obydwie te organy, głównie prawa budżetowego normującego szczegółowo działalność finansową gminy, w tym także wiele kwestii związanych z opracowaniem i uchwaleniem budżetu oraz sprawozdaniem z jego wykonania.

Ponieważ zarząd gminy jest corocznie rozliczany z budżetu przez radę, która udziela zarządowi absolutorium z tego tytułu, a także dlatego, że gospodarka finansowa gminy może być w każdej chwili kontrolowana przez RIO, w interesie zarządu gminy leży dokładna znajomość przepisów i wszelkich ograniczeń, jakim wykonywanie budżetu podlega.

Kształtowanie poziomu wpływów i wydatków w poszczególnych pozycjach budżetu nie może się odbywać w sposób dowolny, gdyż jest określone normami prawnymi, poza które gmina i jej organy wyjść nie mogą, a także decyzjami podjętymi wcześniej przez radę lub zarząd gminy. Jeżeli obniżono np. stawki podatku od środków transportu, to nie ma możliwości zwiększenia wpływów z tego tytułu do budżetu. Podobnie jest z czynszami, cenami, na które organy gminy mają wpływ, oraz z wszelkimi innymi podatkami lub opłatami. Także wcześniej podjęte decyzje dotyczące sposobu zagospodarowania lub rozdysponowania mienia gminy bądź poszczególnych jego składników mogą zaważyć na wpływach do budżetu i ograniczyć możliwości manewru.

Budżet często jest wynikiem kompromisu, w pewnych gminach udaje się go osiągnąć z wielkim trudem, czasem tylko pod presją skutków, jakimi może grozić nieuchwalenie budżetu do 31 marca roku budżetowego. Zgodnie z art. 52 ust. 3 ustawy o samorządzie terytorialnym budżet powinien być uchwalony do końca roku poprzedzającego rok budżetowy, jednak wiele gmin nie dotrzymuje tego terminu. Zarówno dlatego, że zarząd gminy nie przygotowuje projektu budżetu odpowiednio wcześniej, jak i dlatego, że często aż do końca roku nie są znane ani projekt budżetu państwa, ani rozporządzenia ministra finansów określające maksymalne stawki podatków i opłat lokalnych na rok następny, ale też dlatego, że występują duże trudności z osiągnięciem kompromisu między radnymi reprezentującymi różne grupy interesów i mającymi odmienne preferencje w zakresie wydatkowania środków budżetowych.

Budżet gminy ustalany jest na pewien okres, toteż jego wykorzystywanie jest ograniczone w czasie do jednego roku kalendarzowego. Dlatego, aby dobrze służył perspektywicznej polityce gospodarczej gminy, pieniądze mają być wydatkowane systematycznie, etapami, zgodnie z planami opracowanymi na wiele lat, najlepiej zgodnie z odrębnie uchwalanymi programami gospodarczymi lub strategią rozwoju gospodarczego gminy.

Największe możliwości wykorzystania budżetu jako instrumentu służącego wywieraniu wpływu na życie gospodarcze gminy pojawiają się przed uchwaleniem budżetu, w okresie, gdy przygotowywane są założenia do budżetu i projekt budżetu (tj. przed 15 listopada każdego roku).

Projekt budżetu przygotowuje zarząd gminy, uwzględniając zasady prawa budżetowego i wskazówki rady gminy, po czym przedkłada go wraz z informacją o stanie mienia komunalnego i objaśnieniami najpóźniej do 15 listopada roku poprzedzającego rok budżetowy.

Budżet jest uchwalany do końca roku poprzedzającego rok budżetowy. Do czasu uchwalenia budżetu przez radę gminy, jednak nie później niż do 31 marca roku budżetowego, podstawą gospodarki budżetowej jest projekt budżetu przedłożony radzie gminy.

Rada określa w uchwale:

- wysokość wpływów i wydatków z podziałem na poszczególne działy i rozdziały klasyfikacji budżetowej (tj. z podziałem na źródła dochodów)
- wysokość sumy, do której zarząd gminy może samodzielnie zaciągać zobowiązania
- zakres upoważnień zarządu w dysponowaniu ujętymi w budżecie rezerwami celowymi
- wysokość sumy pożyczek krótkoterminowych, jakie zarząd może zaciągnąć w danym roku budżetowym.

W przypadku nieuchwalenia budżetu do 31 marca regionalna izba obrachunkowa ustala najpóźniej do końca kwietnia budżet gminy w zakresie obowiązkowych zadań własnych i zadań zleconych.

Budżet jako instrument stymulowania gospodarki

Typowy budżet gminy przygotowany jest według zaleceń ustawy Prawo budżetowe w ten sposób, że dochody planuje się według podziału na ważniejsze źródła, a wydatki w układzie działów klasyfikacji budżetowej.

Zgodnie z prawem budżetowym budżety gmin są rocznymi planami finansowymi obejmującymi:

- dochody i wydatki organów gmin
- dochody i wydatki komunalnych jednostek budżetowych i zadań własnych gmin,
- wpłaty jednostek organizacyjnych i dotacje dla jednostek organizacyjnych rozliczających się z budżetami gmin
- dochody z podatków, opłat i innych należności gmin określonych ustawami,
- subwencje ogólne z budżetu państwa
- wyodrębnione wydatki na finansowanie zleconych gminom zadań z zakresu administracji rządowej oraz dotacje celowe i dochody związane z realizacją tych zadań,
- dochody z majątku gmin
- źródła pokrycia niedoboru.

W budżetach gmin mogą też być wyodrębnione środki do dyspozycji jednostek pomocniczych gminy.

Zarząd gminy jest zobowiązany opracować plan finansowy zadań z zakresu administracji rządowej zleconych gminie, przyjmując jako podstawę kwotę dotacji przyznanych na ten cel w danym roku kalendarzowym. Plan ten opracowuje się zbiorczo dla wszystkich zadań zleconych w podziale na działy, rozdziały i paragrafy dochodów oraz wydatków. Szczegółowe zasady, tryb i terminy opracowywania planów finansowych zadań zleconych z zakresu administracji rządowej oraz przekazywania gminom dotacji celowych na realizację tych zadań określa minister finansów.

Tak skonstruowany budżet charakteryzuje się tym, że wydatki dotyczące jednej dziedziny działalności mogą być pozycją w budżecie różnych działów i rozdziałów, np. wydatki dotyczące dróg, ulic i placów mogą znajdować się w gospodarce komunalnej, w działach ulice, place i mosty, oczyszczanie miasta, zieleń miejska, oświetlenie miasta oraz w wydatkach inwestycyjnych, w finansach (spłata kredytu) etc. Ponadto pełne sprawozdanie z wykonania takiego budżetu, które zgodnie z prawem budżetowym ma wyszczególniać działy, rozdziały i paragrafy, jest dla przeciętnego radnego zupełnie niezrozumiałe, gdyż pozycje powtarzają się.

Jest to niezbyt korzystne z punktu widzenia możliwości prowadzenia przemyślanej polityki gospodarczej. Aby świadomie stymulować jakieś zjawiska gospodarcze, należy dokładnie wiedzieć, ile na co przeznaczają się środków oraz ile kosztuje wykonanie każdego zadania i jakie wydatki składają się na ten koszt. Z tego względu zarządy gmin poszukują nowych sposobów konstruowania budżetu, pozwalających lepiej zarządzać gminą.

Jednym z takich nowych sposobów jest budżet zadaniowy. Polega on na tym, że wszystkie wydatki służące wykonaniu określonego zadania grupowane są razem, niezależnie od tego, do jakiego działu, rozdziału lub paragrafu klasyfikacji budżetowej należą. Podstawowym dylematem przy konstruowaniu takiego budżetu jest to, jakie zadania i na jakiej zasadzie wyodrębnione umieszczać w budżecie. Można bowiem podzielić zadania z większą lub mniejszą szczegółowością w zależności od tego, co uznaje się za ważne.

Wady i zalety budżetu zadaniowego

Budżet zadaniowy jest znacznie lepszym instrumentem realizacji i kontroli wykonania różnych celów gospodarczych. Pozwala ująć całość jakiejś dziedziny gospodarki komunalnej lub działalności gminy, jakie będą zachodziły lub zachodzą podczas reformowania tej dziedziny. Planowanie zmian na podstawie budżetu zadaniowego nie będzie też tak ryzykowne, gdyż mniejsze jest prawdopodobieństwo, że przeoczymy jakiś istotny element mający wpływ na analizowaną dziedzinę. Po opracowaniu takiego budżetu nareszcie powinno być wiadomo, co ile kosztuje. Ile naprawdę kosztuje oświata w gminie łącznie z dowozem dzieci do szkół, ile mieszkalnictwo itd. Powinno też dać się obliczyć koszt w przeliczeniu na jednostkę (1 dziecko na jedną szkołę, 1 m² na jednego mieszkańca).

Gmina opracowująca budżet zadaniowy nie jest zwolniona z obowiązku sporządzenia i uchwalenia „zwykłego” budżetu, a więc musi jednocześnie przygotowywać i uchylać dwa projekty. Również naniesienie poprawek do projektu budżetu pociąga za sobą więcej pracy. Podstawową trudnością może być sam podział na zadania, który powinien odzwierciedlać hierarchię celów, jakie gmina stawia przed sobą. Do tych właśnie celów w budżecie powinny być dopasowane określone zadania. Podział na zadania może jednak być trudny nie tylko dlatego, że gmina nie ma wyraźnie zhierarchizowanych celów, ale także dlatego, że pewne zadania wykonują jednostki gospodarki pozabudżetowej, a więc trzeba wybrać pomiędzy potrzebą wyodrębnienia zadań a potrzebą wyodrębniania działalności określonych struktur organizacyjnych zajmujących się wieloma zadaniami. W trakcie prac nad budżetem zadaniowym mogą także pojawić się trudności ze wskazaniem wszystkich wydatków dotyczących danego zadania.

Niewykluczone, że będą problemy z przypisaniem niektórych wydatków do określonych zadań. Przy szczegółowym podziale zadań, które mają być uwzględnione w budżecie wyraźnie też staje się widoczna potrzeba przypisywania niektórych wydatków (kosztów) do kilku zadań i jakiegoś ich procentowego podziału pomiędzy te zadania, gdyż służą realizacji kilku różnych zadań jednocześnie.

Nie oznacza to jednak, że z powodu opisanych wad należy rezygnować z pomysłu wykorzystania budżetu zadaniowego jako instrumentu do stymulowania rozwoju gospodarczego czy też rozwoju przedsiębiorczości. Zwłaszcza w dużych gminach, dysponujących licznym personelem zaabsorbowanym licznymi sprawami (których nie da się pamięciowo opanować) budżet taki może okazać się bardzo przydatny.

Podatki i opłaty

Dochody gmin można podzielić na trzy zasadnicze grupy:

- dochody własne, do których zalicza się podatki lokalne, opłatę skarbową, dochody z majątku gminy, oraz inne dochody należne gminom na mocy odrębnych przepisów
- udziały w podatkach stanowiących dochód z budżetu państwa
- dotacje i subwencje z budżetu państwa i państwowych funduszy celowych.

Spośród wymienionych grup tylko dochody własne w sposób wyraźny zależne są od woli i decyzji władz gmin. Na pozostałe polityka władz gmin może mieć jedynie wpływ pośredni albo nie ma wpływu w ogóle.

Trafne zaplanowanie dochodów budżetowych jest podstawą opracowania całego budżetu. Jeśli dochody zostaną zawyżone, budżetu nie da się wykonać, a przynajmniej nie bez kłopotu i pewnie trzeba będzie posiłkować się wówczas kredytem na pokrycie wydatków bieżących i zmieniać budżet wprowadzając do niego źródła pokrycia deficytu. Gdy dochody oszacuje się zbyt nisko, konieczne będą cięcia i oszczędności – przeważnie najpierw na inwestycjach, co nikomu nie przyniesie większego pożytku.

Niezbędna ostrożność w planowaniu wpływów do budżetu powinna więc polegać na: braniu pod uwagę jak największej liczby informacji, unikaniu ryzykownych (mało realnych) założeń, unikaniu planowania dochodów pod z góry założony poziom wydatków (zestaw pobożnych życzeń).

Poszczególne rodzaje dochodów prognozuje się, wykorzystując znane związki pomiędzy wysokością dochodów a zjawiskami (parametrami) makroekonomicznymi i fiskalnymi (stawkami, założeniami wzrostu, zmianami w podatkach). Poza tym analizuje się wielkość dochodów w poprzednich latach i miesiącach poprzedzających rok budżetowy oraz decyzje organów gminy ze względu na wzrost albo spadek określonych rodzajów dochodów.

Wpływy z podatków szacuje się na ogół w rozbiciu na poszczególne ich rodzaje, gdyż próby szacowania dochodów w rozbiciu na branże lub sektory gospodarki tylko pozornie są bardziej dokładne. W rzeczywistości mogą być obarczone większym błędem.

Roczne dochody gmin powinny być określone z wykorzystaniem szczegółowych stawek podatkowych, danych z ewidencji podatkowej oraz prawdopodobnej ściągalności. Szacunek ten powinien

uwzględniać różne rozłożenie dochodów w czasie na podstawie warunków płatności (miesięcznie, kwartalnie, rocznie), możliwości rozłożenia na raty, spodziewanego opóźnienia między powstaniem zobowiązania płatniczego a jego realizacją.

Jeśli w ciągu roku budżetowego spodziewana jest zmiana podstawy opodatkowania lub stawek podatkowych, powinno być to wzięte pod uwagę, a gdyby zmiany miały być niespodziewane lub nie byłoby pewne, czy wystąpią, należy ustalić możliwą rozpiętość spodziewanych dochodów.

Szacunek wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych jest utrudniony, gdy nie zna się kondycji finansowej ogółu przedsiębiorstw z terenu gminy. Rozwiązaniem może być wówczas przyjęcie założenia, że dynamika wzrostu wpływów z tego podatku będzie równa dynamice wzrostu dochodów budżetu państwa z tego tytułu, jednak z ryzykiem dość dużego błędu.

Do oceny wpływów z udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych niezbędna jest znajomość planowanych dochodów budżetu państwa z tego podatku oraz kwoty łącznych dochodów gmin z tytułu udziałów w tym podatku.⁴

Dochody z podatków i opłat lokalnych szacowane są najczęściej według wzoru:⁵

$$PLOK_t = PLOK_{t-1} \times (1 + ZMST) \times (SC_t / SC_{t-1}) + SKU$$

gdzie:

$PLOK_t$ - dochody z tytułu podatków i opłat lokalnych

$ZMST$ - procentowa zmiana stawek podatkowych⁶

SC - ściągальność podatku

SKU - skutki zmian w zakresie ulg i zwolnień, jeżeli nie przewiduje się ulg ani zwolnień, wskaźnik ten wynosi 0.

Wzór ten można stosować zarówno do całości wpływów, jak i do poszczególnych podatków.

Szacując dochody gminy bierze się ponadto pod uwagę:

- zaplanowaną sprzedaż i inne formy zbycia mienia gminy (jednorazowy lub rozłożony na raty dochód z tytułu zapłaty, zmniejszenie lub zwiększenie kosztów utrzymania mienia, zmniejszenie wpływów z czynszów, wzrost wpływów z innych podatków i opłat itd.)
- zaplanowane zmiany w korzystaniu z mienia gminy (jw.)
- przewidywane zmiany dochodów wynikające ze strat w działalności gospodarczej,
- przewidywaną wysokość dotacji i subwencji.

Dochody z majątku gminy szacuje się w sposób podobny do tego, w jaki szacowane są dochody z podatków i opłat (z uwzględnieniem stawek czynszów i opłat oraz ich ewentualnych zmian, ściągальności itp.). Wskaźnik SC_t / SC_{t-1} obrazujący zmiany ściągальności w poszczególnych latach powinien być przy tym w zasadzie większy niż 1, gdyż ustalenie go na poziomie niższym niż 1 zakłada, że ściągальność w

⁴ Posiadając te informacje, można obliczyć udział w podatku dochodowym od osób fizycznych według wzoru:

$$PITG = PITB \times \frac{0,15}{1 - UBPIIT} \times UGPIT$$

gdzie:

$PITG$ - dochody gminy z tytułu udziałów w podatku

$PITB$ - prognozowane dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych

$UBPIIT$ - udział gmin w łącznych dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (łącznie z dodatkowymi udziałami dużych miast)

$UGPIT$ - udział gminy w 15% wpływów z ww. podatku, podlegających podziałowi pomiędzy wszystkie gminy.

Wskaźnik $UBPIIT$ nie wynika z przepisów, lecz z obliczeń kosztów wykonania przez duże miasta zadań przekazanych im na mocy ustawy z dnia 24 listopada 1995 r. o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. (Wg Wojciech Misiąg *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica. Warszawa 1996).

⁵ Wg Wojciech Misiąg, op. cit.

⁶ Wskaźnik $ZMST$ może być równy ogłaszanemu przez ministra finansów stosownie do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ale może też być inny, jeżeli gmina podjęła uchwałę o obowiązywaniu stawek niższych od maksymalnych.

stosunku do roku poprzedniego spadnie, a to powinno wynikać z jakichś obiektywnych, wyraźnie zdefiniowanych przyczyn.

Wysokość dochodów budżetu gminy uzależniona jest m.in. od fiskalnej polityki gminy, a ta z kolei wywiera wyraźny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej, hamując bądź przyspieszając rozwój przedsiębiorstw.

Obecnie zajmujemy się podatkami i opłatami, które są daninami na cele publiczne i mieszkańiec gminy w zamian za ich świadczenie bezpośrednio nic konkretnego nie otrzymuje. Tych opłat i podatków nie należy mylić z cenami (zwanymi często opłatami) za usługi komunalne, które związane są z bezpośrednią (określoną co do ilości i jakości) korzyścią dla mieszkańca, czyli np. dostawą wody, wywozem nieczystości, jazdą autobusem komunikacji miejskiej itp. Za tzw. opłaty mieszkańiec otrzymuje konkretne dobra określone ilościowo i jakościowo.

Podatek od nieruchomości. Może on być wykorzystywany jako instrument wspierania przedsiębiorczości w ten sposób, że rada gminy uchwała obniżenie maksymalnej stawki tego podatku, którą określa corocznie minister finansów poprzez rozporządzenie. Największe możliwości obniżki rada gminy ma właśnie w odniesieniu do gruntów i budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, gdyż maksymalne stawki podatku za nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe są niewielkie. Oprócz tego zarząd gminy może udzielać ulg, zwolnień i odroczeń tego podatku indywidualnym podatnikom, co jednak należy czynić ostrożnie, zachowując pewne zasady opisane w rozdziale dotyczącym stosowania ulg i zwolnień od podatków i opłat.

Zwiększenie wpływów do budżetu z tytułu podatku od nieruchomości może nastąpić w wyniku zaniechania przez radę gminy w kolejnym roku budżetowym uchwalania stawek obniżonych (bądź w wyniku zmniejszenia obniżek) albo przez pomnożenie liczby nieruchomości, od których podatek ten jest opłacany.

Podatek od środków transportu do końca 1997 r. także był poważnym źródłem dochodów gmin, zwłaszcza miejskich, i ważnym instrumentem finansowym gminy, z pomocą którego mogła ona prowadzić określoną politykę gospodarczą.

Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. o finansowaniu dróg publicznych ograniczyły dochody gmin z tego podatku. Uchwalono bowiem, że opodatkowaniu podatkiem od środków transportu podlegają wyłącznie samochody ciężarowe o ładowności od 2 do 12 ton oraz powyżej 12 ton, ciągniki siodłowe i balastowe, przyczepy i naczepy o ładowności powyżej 5 ton oraz autobusy. Zmieniono także zasadę ustalania stawek omawianego podatku, które obecnie określa rada gminy uchwałą, z tym że roczna stawka podatku od jednego środka transportu nie może przekroczyć: dla samochodu ciężarowego o ładowności powyżej 12 ton oraz ciągnika siodłowego 1500 zł, a od pozostałych środków objętych tym podatkiem 1159,87 zł.

Jednocześnie opodatkowano paliwa silnikowe podatkiem akcyzowym, a w zamian za utracony podatek od innych środków transportu gminy otrzymały (zgodnie z art. 3 i 9 ustawy o finansowaniu dróg) z budżetu państwa subwencję drogową wynoszącą łącznie nie mniej niż 6,66% planowanych w ustawie budżetowej wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Wprowadzone zmiany nie tylko uszczuplają dochody własne gmin, ale także znacznie ograniczają ich samodzielność w kształtowaniu dochodów z podatku od środków transportu i tym samym znaczenie tego podatku jako instrumentu polityki gospodarczej gminy.

Podatek od posiadania psów ma marginalne znaczenie dla dochodów budżetów gminnych i zazwyczaj traktowany jest jako rekompensata za koszty, które trzeba ponieść na rejestrację i szczepienie zwierząt.

Jako instrument podatek ten może być wykorzystywany raczej do uprawiania pewnej polityki społecznej niż gospodarczej.

Opłata targowa może być ważnym instrumentem finansowym tych gmin, na których terenach są duże bądź liczne targowiska. Można ją uchwałą rady gminy znacznie obniżyć, gdyż maksymalne stawki

opłaty ustalane corocznie rozporządzeniem ministra finansów są przesadnie wysokie. Obniżając stawki opłaty targowej rada gminy dążyć może do wspierania rozwoju nowo powstających małych firm handlowych, do rozwoju handlu w gminie, do obniżenia cen towarów sprzedawanych na targowiskach albo do wspierania rolników czy działkowców sprzedających swoje towary na targowiskach.⁷

W wielu gminach toczy się dyskusja, czy pobierać opłaty targowe od osób handlujących wbrew przepisom poza targowiskami (co poniekąd legalizowałoby taką działalność) czy też za wszelką cenę starać się zlikwidować ten handel, co przeważnie się nie udaje, a często wywołuje oburzenie mieszkańców (zwłaszcza gdy próbuje się usunąć osoby sprzedające płody z własnych działek lub rolników sprzedających warzywa i owoce w okresie ich zbiorów). Jak się wydaje, problem ten można jedynie rozwiązać (nie do końca) przez organizowanie dostatecznej liczby małych targowisk, których regulamin nie przewiduje sprzedaży artykułów przemysłowych i które będą funkcjonować tylko wtedy, gdy opłata targowa będzie niska.

Podatek rolny może być ważnym instrumentem finansowym w gminach wiejskich, w których zresztą radni podlegają najczęściej dużym naciskom rolników oczekujących znacznego obniżenia stawek tego podatku. Odbywa się to nie poprzez obniżenie bezpośrednio stawek podatku, ale w ten sposób, że rada gminy podejmuje uchwałę o obniżeniu średnich cen skupu żyta ustalanych na podstawie komunikatu prezesa GUS, przyjmowanych zgodnie z ustawą o podatku rolnym za podstawę obliczania podatku rolnego na obszarze gminy.

Podatek leśny może mieć znaczenie dla dochodów gmin wiejskich, w gminach miejskich nie ma jednak większego znaczenia. Wysokość podatku leśnego określa ustawa z 28 września 1991 r. o lasach i na wysokość tę organy gminy nie mają wpływu (zależy ona za to od średniej ceny sprzedaży drewna tartacznego iglastego). Wpływy do budżetu z tytułu tego podatku mogą wzrosnąć w wyniku zwiększenia się powierzchni lasów.

Podatek od spadków i darowizn jako instrument służący do wspierania rozwoju przedsiębiorczości lub przedsiębiorstw ma znaczenie niewielkie. Pobierany jest przez urzędy skarbowe, jego stawki ustala minister finansów rozporządzeniem, a zarząd gminy w granicach określonych odrębnymi przepisami może wpływać na rozstrzygnięcia urzędu skarbowego zapadające w wyniku rozpatrywania wniosków poszczególnych podatników w sprawach ulg, zwolnień i odroczeń tego podatku. Wpływ ten zarząd gminy wywiera poprzez udzielenie opinii, o którą po otrzymaniu wniosku podatnika zobowiązany jest zwrócić się do zarządu gminy urząd skarbowy. Opinia ta jednak powinna pozostawać w zgodzie z ustawą Ordynacja podatkowa i jest wiążąca dla urzędu skarbowego tylko w takim zakresie, że bez zgody zarządu gminy ulgi lub zwolnienia nie można udzielić. W razie jednak wyrażenia przez zarząd takiej zgody urząd skarbowy może, ale nie musi, zastosować się do decyzji zarządu.

Opłata skarbową to instrument mało przydatny do wspierania przedsiębiorczości, ponieważ jej wysokość i pobór regulują całkowicie ustawa o opłacie skarbowej i rozporządzenia ministra finansów. Przynosi ona duży dochód wielu gminom miejskim. Jest pobierana przez urzędy skarbowe, a wysokość wpływów z tej opłaty do budżetu gminy zależy jedynie od tego, czy każdy interesant mający kontakt z urzędem gminy (składający wniosek, zawierający umowę) uiszcza należną opłatę skarbową.

Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej również pobierany jest przez urzędy skarbowe. Jego wysokość ustala minister finansów rozporządzeniem, a kompetencje zarządu gminy w zakresie zmniejszania tego podatku są takie same jak podatku od spadków i darowizn, z tą jednak różnicą, że opinia zarządu gminy najczęściej dotyczy całych grup podatników prowadzących określoną działalność gospodarczą. Z tego względu może to być ważny instrument wspierania określonych grup podatników lub określonych rodzajów działalności, a także

⁷ Należy wyraźnie podkreślić, że opłata targowa jest takim samym podatkiem jak wyżej wymienione. Jej celem nie jest pokrycie kosztów funkcjonowania targowiska. Prowizje ustalone za inkaso tego podatku winny pokrywać jedynie koszty poboru opłaty targowej przez inkasenta. Zwiększenie wpływów z opłaty targowej następuje zazwyczaj wskutek uruchomienia nowych targowisk i poprawy skuteczności egzekwowania opłat.

wywierający wpływ na poziom cen różnych usług, np. przez obniżenie stawek tego podatku taksówkarzom utrzymuje się ceny za przejazdy na stosunkowo niskim poziomie.

Podatki dochodowe od osób fizycznych i prawnych wprowadzone na mocy odrębnych ustaw (o podatku dochodowym od osób prawnych i o podatku dochodowym od osób fizycznych) pobiera urząd skarbowy, który przekazuje gminom przysługujące im udziały stanowiące 5% wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych i (od 1 stycznia 1998 roku) 17% wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych. Samorząd terytorialny nie ma żadnego wpływu na wysokość stawek tych podatków, podobnie jak nie ma żadnych kompetencji w zakresie udzielania ulg, zwolnień lub odroczeń od tych podatków. Zwiększenie wpływów do budżetu gminy z tytułu udziałów w tych podatkach może nastąpić w wyniku rozwoju gospodarczego lub na skutek zmniejszenia innych obciążeń podatników (co także zwiększy osiągany przez nich dochód). Polityka gminy w zakresie gospodarowania mieniem, czy też w zakresie prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej nie jest tu bez znaczenia. Pomocna okazuje się także prowadzona przez gminę promocja.

Gmina może ponadto (na co zezwala ustawa o podatkach i opłatach lokalnych) ustalić **opłatę administracyjną** za czynności urzędowe, które nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej (ma to małe znaczenie dla budżetu) oraz (na mocy przepisów szczególnych) **inne opłaty**, np. za parkowanie, wyżywienie w przedszkolach, korzystanie z obiektów publicznych, przy czym ich sens i znaczenie uzależnione będą od lokalnych warunków.

Niektóre gminy, zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych, mogą pobierać **opłatę miejscową** za każdy dzień pobytu osób fizycznych przebywających czasowo w celach wypoczynkowych, zdrowotnych lub turystycznych w miejscowościach mających szczególne walory. Jest to instrument, z którego używania niektóre gminy rezygnują, ponieważ niewielka wysokość opłaty powoduje, że nie jest ona pobierana od turystów przez właścicieli pensjonatów i pokoi do wynajęcia, gdyż uważają oni za mniej kłopotliwą sytuację, w której zamiast pobierać opłatę od gości sami ją za nich odprowadzają do gminy.

Poza wymienionymi istnieje jeszcze cała gama opłat i kar stosowanych przez gminy na podstawie przepisów szczególnych zawartych w różnych ustawach. Należą do nich m.in.:

- **opłaty adiacenckie** związane ze wzrostem wartości gruntu wskutek jego uzbrojenia lub utworzenia jednostki skoncentrowanego budownictwa jednorodzinnego (z których dochód do budżetu można zwiększać przede wszystkim przez zwiększanie zakresu inwestycji infrastrukturalnych, w tym prowadzonych przez samych mieszkańców)
- **opłata za zajęcie pasa drogowego** (której wysokość uzależniona jest od ceny asfaltu) i z której wpływy można znacznie zwiększyć wydając zezwolenia na zajęcie pasa drogowego przez większą liczbę kiosków lub straganów
- **opłaty za pobyt w izbie wytrzeźwień**, których wysokość ustalona została jako określony procent najniższej emerytury
- **opłata eksploatacyjna** wnoszona przez użytkowników złóż mineralnych
- **opłaty za wycięcie drzew**
- **kary** za zanieczyszczenie środowiska naturalnego, które należałoby traktować jako środek wymuszający inwestycje zapobiegające zanieczyszczeniom, itp. kary
- **mandaty** za niewłaściwe parkowanie i inne mandaty pobierane przez straż miejską.

Jeśli opisane podatki i opłaty stanowiące dochód gmin traktuje się osobno, wydają się one nie mieć większego znaczenia. Jeśli jednak się je zsumuje, pojawia się możliwość osiągania pewnych efektów gospodarczych. Najlepsze wyniki można jednak osiągnąć w powiązaniu tych podatków i opłat z innymi instrumentami finansowymi gminy.

Możliwości kompleksowego oddziaływania na zjawiska gospodarcze za pomocą podatków i opłat

Podstawowy dylemat, jaki należy rozstrzygnąć, formułując zasady fiskalnej polityki gminy, to: czy lepiej obniżać czy podwyższać podatki i opłaty, a jeśli obniżać, to czy wszystkie, i czy gmina ma w

tym zakresie realne możliwości. Aby problem rozwiązać, trzeba przeanalizować skutki, jakie dla budżetu gminy oraz lokalnego rozwoju gospodarczego i rozwoju przedsiębiorstw przynosi obniżanie, czy też podwyższanie opłat i podatków.

Mogłoby się wydawać, że aby uzyskać wzrost wpływów do budżetu o określoną wielkość, wystarczy o określoną wielkość podnieść podatki lub opłaty. Zakłada się wówczas, że jeśli 100 podatników płaci po 1 zł podatku (co łącznie daje 100 zł), to podniesienie stawki podatku do 2 zł spowoduje wzrost wpływów do budżetu o 100 zł. Tymczasem po dokonaniu takiej operacji możemy uzyskać również skutek następujący:

- 10 podatników z powodu zbyt wysokich obciążeń zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej i w związku z tym podatek od nich uzyskiwany spadnie o 8 zł (z 10 do 2 zł)
- 20 podatników prowadzących działalność gospodarczą spróbuje zaniżyć osiągnięty dochód, w związku z czym nadal będą płacić tyle, ile płacili poprzednio (tj. w sumie 20 zł)
- 30 podatników będzie płacić zwiększony podatek, ale podniesie ceny na swoje towary (w związku z czym inni zwiększą ceny również na inne towary), co spowoduje obniżkę wpływów od innych podatników o ok. 20 zł
- 25 podatników będzie co prawda płacić zwiększony podatek, ale zrezygnuje z zamierzonych inwestycji lub zakupów, przez co wpływy z innych źródeł lub od innych podatników zmaleją o 10 zł
- tylko 15 podatników poradzi sobie w nowej sytuacji bez wywoływania skutków ubocznych, ponieważ dysponuje rezerwą nie wykorzystanych zasobów finansowych i wpłacą oni do budżetu w sumie 15 zł więcej.

Rezultat przeprowadzonej operacji dla budżetu będzie więc następujący: $-8-20-10+15 = -23$.

Uzyskaliśmy zatem nie wzrost o 100 zł, lecz spadek dochodów do budżetu o 23 zł.

Ten teoretyczny przykład pokazuje, że zmiany podatków i opłat mogą wywoływać dość skomplikowane skutki, toteż wprowadzanie takich zmian wymaga umiejętności i wyobraźni oraz wiedzy o funkcjonowaniu rynku, zwłaszcza wtedy, gdy projektowane zmiany zbliżają się do niebezpiecznej granicy, której przekroczenie spowoduje właśnie spadek, a nie wzrost globalnych dochodów do budżetu.

Biorąc po uwagę, że zwiększenie obciążeń podatników prowadzących działalność gospodarczą pociąga za sobą często rezygnację z prowadzenia działalności jednych, przejście do szarej lub czarnej strefy innych, a przeważnie zmniejsza zdolność do inwestowania – o wiele bezpieczniejsze dla rozwoju gospodarki wydaje się obniżanie podatków i opłat. Powinno ono też prowadzić do rozwoju inwestycji. Jednak obniżenie podatków bądź opłat o założoną z góry wielkość może spowodować, oprócz wyraźnych objawów koniunktury na rynku, chwilowy spadek dochodów budżetu uniemożliwiający wywiązanie się z obowiązkowych zadań publicznych.

Między obciążeniem podatników a obowiązkami państwa i samorządów lokalnych musi zatem być zachowana równowaga, a więc zmniejszeniu obciążeń podatników (równoznacznemu z pozostawieniem części pieniędzy w ich kieszeni) powinno towarzyszyć zmniejszenie obowiązków państwa lub gminy.

Jeżeli tak się nie dzieje i nie ma możliwości zmniejszenia obowiązków gminy (nawet w przyszłości), to szanse zmniejszania przez gminę podatków i opłat są ograniczone. Początkowy wysiłek w tym kierunku sprowadza się wówczas do dbania o to, aby obciążenia podatników nie wzrastały. Następnie można zacząć wprowadzanie niewielkich obniżek. W większej skali do obniżenia obciążeń może dojść dopiero później w wyniku wzrostu gospodarczego.

Dążąc do obniżenia obciążeń podatników należy zatem zawsze zachowywać równowagę między obciążeniami podatników a obowiązkami gminy i uważać, żeby nie odbiło się to negatywnie na wykonaniu obowiązkowych zadań bieżących. Nie jest to zadanie łatwe, jednak nie należy z niego rezygnować, gdyż im niższe będą obciążenia podatników, tym lepsze warunki do rozwoju przedsiębiorstw i tym szybciej zaobserwujemy w gminie symptomy rozwoju gospodarczego. Jego skutkiem będzie natomiast nie tylko wzrost dobrobytu i zadowolenie mieszkańców, ale również wzrost dochodów budżetu bez konieczności podnoszenia podatków lub opłat.

Dobrze jest także wiedzieć, jaki bezpośredni skutek na rynku wywoła obniżenie podatków. W tym celu należy zastanowić się, co podatnicy przypuszczalnie zrobią z pozostawionymi w ich kieszeniach pieniędzmi? Nie można się bowiem spodziewać, że wszyscy rozdysponują je w taki sam sposób.

Ci, którzy są w złej sytuacji materialnej, prawdopodobnie wydadzą te uzyskane pieniądze na zakup towarów i usług (dobrze jest zdefiniować jakich), a więc zwiększy się dzięki temu popyt na inne towary i usługi.

Inni, którzy są w dobrej i bardzo dobrej sytuacji materialnej, część środków ulokują na rachunkach oszczędnościowych (dobrze jest zdefiniować jaką), część zainwestują (jaką i w co?), a tylko część wydadzą na zakup towarów i usług (jakich?). Nie tylko więc zwiększy się popyt na niektóre towary i usługi, ale wzrosną także możliwości udzielania kredytów przez banki (co może też zwiększyć pulę udzielanych kredytów inwestycyjnych) oraz poprzez dokonanie inwestycji pojawią się szanse uzyskiwania dodatkowych dochodów i nowe miejsca pracy.

Ci podatnicy, którzy są zadłużeni, mogą ponadto przeznaczyć uzyskane środki na spłatę części lub całości długu, co z kolei poprawi przepływy pieniężne i kondycję finansową innych podatników, powodując u nich wzrost popytu, oszczędności lub inwestycji.

Wynika stąd, że wszystkie możliwe skutki obniżenia podatków lub opłat są korzystne dla rozwoju gospodarki i dla przedsiębiorstw i z tego względu bezpieczniejsze jest obniżać obciążenia fiskalne podmiotów gospodarczych niż je podwyższać. Wywołuje to skomplikowane i trudne do przewidzenia skutki w gospodarce, jednak nieprzewidywalność pewnych skutków wobec ogólnie osiągniętych korzyści nie może stanowić argumentu przeciw zmniejszaniu obciążeń podatników.

Stosunkowo najtrudniej wyrokować, gdy polityka fiskalna zakłada wzrost jednych obciążeń, a obniżenie innych i z tego względu prowadzenie takich działań wymaga dużego profesjonalizmu oraz regularnego badania faktycznych skutków wprowadzonych zmian na rynku.

Istnieje jednak pewna bariera tych korzyści. Może ona stać się wyraźnie widoczna wówczas, gdy zabraknie jakichś ważnych dóbr lub usług, których dostarczyć mogą tylko państwo lub gmina. Te zaś potrzebują na to środków, które uzyskać mogą jedynie z podatków lub opłat. Do takich ważnych dóbr lub usług w zależności od występujących lokalnie uwarunkowań mogą należeć np. stan dróg, infrastruktura techniczna, szkolnictwo, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo itp.

Jak wspomniano wcześniej, najkorzystniejszym skutkiem obniżenia podatków dla rozwoju gospodarczego i dla rozwoju lokalnych firm będzie wzrost inwestycji. Gmina powinna zatem dążyć, aby za pomocą swojej polityki fiskalnej stworzyć jak najlepsze warunki do inwestowania.

Niezależnie od tego, czy chodzi o inwestorów z terenu gminy, czy też o inwestorów spoza jej granic, o dobrych warunkach do inwestowania mówimy tylko wtedy, gdy inwestorzy mogą przewidzieć efekty swoich działań i efekty inwestycji na kilka (wiele) lat. Każdy z inwestorów chce mieć pewność, że inwestycja przyniesie mu określone zyski w określonym czasie. Z tego punktu widzenia ważne są dwie rzeczy, na które władze gminy mają wyraźny wpływ: stabilność oraz przewidywalność warunków inwestowania (w tym kosztów) i funkcjonowania firmy po ukończeniu inwestycji.

Podatki i opłaty, a najlepiej także ceny (o których będzie mowa później) powinny być przede wszystkim stabilne, a ulgi i zwolnienia stałe i konsekwentnie stosowane. Należy więc pamiętać, że mniejsze szkody w gospodarce przynieść mogą wyższe, ale za to pewne podatki, niż niższe, lecz poddawane nieustannym zmianom. A także, że lepiej będzie wcale nie stosować ulg i zwolnień od podatków i opłat niż ciągle je zmieniać i w dodatku przyznawać z nieznanych nikomu powodów pojedynczym podatnikom.

Polityka finansowa gminy i jej znaczenie dla rozwoju przedsiębiorstw

W tej dziedzinie najważniejsze może okazać się, kto i w jaki sposób kształtuje i prowadzi politykę finansową gminy oraz podejmuje decyzje mające wpływ na otoczenie.

Jeśli decyzje te są wynikiem przypadku, a nie przemyślanej strategii czy polityki, jeśli podejmowane są przez różne osoby bez wzajemnych konsultacji i bez wiedzy o wcześniejszych postanowieniach, i wreszcie jeśli podejmowane są w sposób subiektywny czy chimeryczny, to ich skutki dla rozwoju przedsiębiorczości muszą być złe. Przede wszystkim przedsiębiorca traci zaufanie do lokalnych władz, jego interesy są zagrożone, a on sam nie ma pewności, czy jakaś nieprzewidziana ulga w podatku nie zostanie udzielona konkurentowi. Poza tym decyzje podejmowane arbitralnie muszą rodzić podejrzenia o korupcję i w końcu do niej doprowadzają.

W takiej sytuacji przedsiębiorcy, którzy mogą to uczynić, będą woleli wybrać inne, bardziej pewne miejsce prowadzenia działalności. Ci zaś, którzy zostaną, z niepokojem będą śledzić poczynania lokalnych władz i ich decyzje niosące ze sobą nieprzewidywalne ryzyko.

Z tych względów ważne dla gminy jest:

- skoordynowanie decyzji
- stworzenie kompleksowego, wieloletniego planu, najlepiej strategii rozwoju
- jawność poczynañ i podejmowanych decyzji
- wyraźne zdefiniowanie kompetencji organów gminy (tych, które nie są wymienione w ustawie o samorządzie terytorialnym lub w innych aktach prawnych), jeżeli może zaistnieć wątpliwość, który organ gminy jest władny podejmowania określonych decyzji
- precyzyjne określenie kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych i osób
- oddzielenie funkcji kontrolnych od decyzyjnych i wykorzystywanie kontrolnych uprawnień rady gminy
- konsekwentne realizowanie przyjętych programów gospodarczych, zasad czy strategii, co musi mieć odzwierciedlenie w corocznie podejmowanych uchwałach budżetowych.

Największe problemy z konsekwentnym realizowaniem uchwalonych przez radę programów gospodarczych i strategii gminy będą występowały po upływie kadencji, gdy w wyniku wyborów samorządowych znacznie zmieni się skład rady gminy i zarządu. Nowe władze mogą nie uznać przyjętych programów.

Zapobiec temu może tylko opracowywanie programów dobrych i przynoszących pozytywne skutki większości mieszkańców. Taki program trudno jest poprawić lub odrzucić, a w razie gdyby tak się stało, lokalna społeczność powinna tu mieć głos decydujący.

Oprócz stylu uprawiania polityki i podejmowania decyzji w sprawach finansowych ważne dla rozwoju przedsiębiorczości jest to, jakie decyzje są podejmowane. Trzeba przy tym zauważyć, że prawie wszystkie decyzje organów gminy mają mniejszy lub większy wpływ na zjawiska gospodarcze. Do decyzji finansowych, poza postanowieniami w sprawach ulg i zwolnień od podatków i opłat, można byłoby zaliczyć:

- decyzje o wysokości środków wydatkowanych z budżetu gminy na inwestycje oraz decyzje o rodzaju i kolejności tych inwestycji
- decyzje o wyemitowaniu przez gminę obligacji oraz o przeznaczeniu środków uzyskanych z ich sprzedaży
- decyzje o proporcjach poszczególnych wydatków w budżecie gminy (przynoszące skutek w postaci różnej wysokości środków przeznaczanych na różne cele), które powinny być podejmowane podczas uchwalania założeń do budżetu
- decyzje o zaciąganiu przez gminę kredytów, zwłaszcza długoterminowych kredytów inwestycyjnych
- decyzje o dofinansowaniu przez gminę inwestycji lub programów realizowanych z udziałem mieszkańców lub innych inwestorów
- decyzje o dotowaniu przez gminę osób lub jednostek organizacyjnych prowadzących określone rodzaje działalności lub o dotowaniu tych działalności
- decyzje o finansowaniu działań lub programów wspierających rozwój przedsiębiorstw lub przedsiębiorczości.

Wpływ tych wszystkich decyzji na warunki funkcjonowania firm lub rozwój określonych branż wydaje się oczywisty. Mogą one przed jednymi otwierać szansę na rozwój, a innych jej pozbawiać. Mogą wręcz umożliwiać prowadzenie określonej działalności i zachęcać lub zniechęcać do inwestowania. Dlatego wszystkie decyzje w wymienionych sprawach należy starannie rozważać i za każdym razem porównywać pod względem zgodności ze strategicznymi celami gminy.

Zasady wykorzystywania ulg i zwolnień z podatków i opłat przez władze lokalne

Ulg i zwolnienia w podatkach, jakich może udzielić gmina, chociaż stwarzają lepsze albo gorsze warunki funkcjonowania przedsiębiorstw, rzadko mają decydujący wpływ na podjęcie decyzji o inwestowaniu.

W przypadku, gdy gminy konkurują ze sobą w zakresie przyciągania inwestorów z zewnątrz, ulgi te mogą jednak przesądzić o wyborze konkretnej gminy spośród kilku mających z punktu widzenia inwestora podobne warunki.

Aby je zapewnić, władze gminy muszą trzymać się kilku zasad.

- Wszystkie regulacje gminne dotyczące ulg i zwolnień podatkowych, zasad korzystania z mienia gminy, zasad zbywania i nabywania mienia, a także wszelkie inne związane z inwestycjami, funkcjonowaniem podmiotów gospodarczych itp. muszą być podane do publicznej wiadomości.
- Regulacje te nie mogą być stale zmieniane, a ich przestrzeganie nie może polegać na nieustannym stosowaniu wyjątków.
- Wszelkie ulgi i zwolnienia podatkowe lub cenowe powinny być regulowane uchwałami, dotyczyć całych grup, nie indywidualnych podatników, a ich wprowadzenie powinno być uzasadnione nie szczególną sytuacją podatnika, ale dobrem gminy i ogółu mieszkańców, powinien też być jasny ich skutek ekonomiczny.
- Należy unikać wszelkich subiektywnych decyzji dotyczących ulg i zwolnień, a więc decyzje w sprawach jednostkowych powinny wynikać wyłącznie z przepisów prawa lub z uchwał w danej gminie obowiązujących.
- Wszelkie uchwały w sprawach ulg i zwolnień powinny być dobrze przemyślane, gdyż każda ich zmiana wprowadza chaos i niepewność.

Należy zatem przypomnieć, że:

- lepsze są podatki wyższe, lecz stabilne, niż niższe, lecz skaczące, gdyż niepewna pod tym względem sytuacja nie pozwala przewidzieć efektów z inwestycji
- najbardziej zaszkodzić można wydając pod pozorem pomagania określonym inwestorom indywidualne decyzje o zwolnieniach dla określonych podmiotów gospodarczych (decyzje takie – oprócz oczywiście podejrzeń o korupcję – powodują, że żaden inwestor nie jest pewien, czy konkurencja nie otrzyma w najmniej spodziewanym momencie jakiegoś zwolnienia podatkowego lub innych preferencji, które postawią ją w pozycji na tyle uprzywilejowanej, że będzie mogła obniżyć ceny)
- stosując ulgi i zwolnienia podatkowe albo inne preferencje trzeba stwarzać równe szanse wszystkim podmiotom funkcjonującym na rynku.

Nie należy zapominać o tym, że ulgi i zwolnienia zmniejszają dochody do budżetu w danym roku budżetowym, a na wzrost dochodów spowodowany reakcją gospodarki na te zwolnienia trzeba będzie poczekać. Jak długo, będzie to zależało od rodzaju i wielkości zwolnienia oraz spadku dochodów. Wiedza na ten temat pozwala przeciwdziałać niekorzystnym skutkom spadku dochodów, jaki nastąpi w wyniku świadomego obniżenia podatków. Można bowiem temu zapobiegać m.in. poprzez wykorzystanie różnych źródeł pokrywania deficytu budżetowego.

Inne dochody w budżecie i możliwości ich wykorzystania do rozwoju przedsiębiorstw

Na dochody z majątku gminy składają się:

- dochody ze sprzedaży gruntów, nieruchomości, lokali lub innych składników mienia gminy
- dochody z najmu lub dzierżawy
- opłaty z tytułu użytkowania wieczystego gruntów

- opłaty z tytułu zarządu lub użytkowania nieruchomości
- opłaty adiacenckie, wcześniej wspomniane
- opłaty z tytułu oddania mienia do korzystania
- dywidendy i dochody z tytułu sprzedaży akcji lub udziałów w spółkach stanowiących własność gminy.

Dochodów z majątku gminy nie należy mylić z wpływami. Trzeba mieć świadomość, ile kosztuje gminę posiadanie określonego majątku, i że koszty te składają się nie tylko z kosztów bezpośrednich, ale także z kosztów administracyjnych związanych z zarządzaniem tym majątkiem przez gminę (zatrudnianiem personelu, wyposażeniem miejsc pracy, czynnościami formalnoprawnymi, procesami sądowymi itd.). Obliczenia zysku osiąganego ze sprzedaży składników mienia komunalnego są często zaniżane z powodu pomijania korzyści wynikających ze zmniejszenia kosztów administracyjnych związanych z systematycznym sprzedawaniem tego mienia.

Czynsze za najem i dzierżawę są ważnym dochodem wielu gmin, zwłaszcza miejskich, a ich zmiany oddziałują na wielu podatników, zarówno prowadzących jak i nie prowadzących działalności gospodarczej. Zmniejszanie lub zwiększanie czynszów za najem i dzierżawę przynosi podobne skutki jak zmniejszanie i zwiększanie obciążeń podatkowych i dlatego czynsze są ważnym instrumentem polityki finansowej gminy. Wyjątek stanowią tu czynsze regulowane za lokale mieszkalne, których obniżka poniżej kosztów utrzymania i zarządzania tymi lokalami odczuwana jest w budżecie natychmiast w postaci dotacji, jaką trzeba będzie przeznaczyć na utrzymanie zasobów mieszkalnych gminy. Dotacja ta będzie prostą pochodną zastosowanej obniżki.

Opłaty za wieczyste użytkowanie gruntów dotychczas stanowiły istotny dochód budżetu gmin miejskich ze względu na znaczną powierzchnię gruntów oddawanych w użytkowanie wieczyste i dużą liczbę wieczystych użytkowników. Wysokość opłat za użytkowanie wieczyste gruntów oraz możliwości ich zmniejszenia regulowane były ustawą o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, a od 1 stycznia 1998 r. regulowane będą ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Jeśli chodzi o wykorzystanie tych opłat do stymulowania różnych zjawisk gospodarczych, najbardziej istotne były możliwości regulowania wysokości pierwszej opłaty w granicach od 10% do 25% wartości działki oraz możliwość aktualizacji (jednak nie częściej niż raz do roku) wnoszonych opłat rocznych stanowiących w większości przypadków 1% lub 3% wartości działki, jeżeli wartość gruntów wzrosła. Stosowanie najniższych stawek pierwszej opłaty miało służyć wspieraniu rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Działanie takie powinno jednak być skorelowane z innymi posunięciami gminy (np. z programem rozwoju budownictwa mieszkaniowego) i nie należy go stosować wybiórczo preferując pojedyncze osoby.

Wzrost wpływów do budżetu uzyskiwanych z opłat za użytkowanie wieczyste gruntów w dotychczasowym stanie prawnym mogło następować przede wszystkim w wyniku aktualizacji opłat i zwiększenia liczby działek oddanych w użytkowanie wieczyste. Najnowsze zmiany legislacyjne wprowadzają jednak od 1 stycznia 1998 r. mechanizm uwłaszczania osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi. Osoby te będą mogły do końca 2000 r. składać wnioski o zmianę prawa użytkowania wieczystego na prawo własności, z czego – ze względu na korzystne warunki spłaty⁸ – skorzysta z pewnością zdecydowana większość uprawnionych do tego osób. Spowoduje to gwałtowny wzrost dochodów w okresie 5 do 15 lat po wejściu w życie ustawy, a następnie spadek dochodów gmin z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste gruntów i zmniejszenie znaczenia tych opłat jako instrumentu finansowego gminy.

Opłaty za zarząd i użytkowanie nieruchomości wynikają najczęściej z decyzji wydanych przed 1990 r. (o oddaniu nieruchomości w zarząd czy użytkowanie lub o naliczeniu opłat z tego tytułu, przy

⁸ Użytkownik wieczysty, w zależności od dotychczasowego okresu użytkowania, stanie się właścicielem po 5 – 15 latach wnoszenia opłat, których wysokość będzie rewaloryzowana o wskaźnik inflacji w stosunku do wysokości opłat wnoszonych w roku 1997. Chętni będą też mogli uiścić należność jednorazowo.

czym obecnie nie istnieje już możliwość oddania nieruchomości w użytkowanie). Rzadziej mamy do czynienia z decyzjami o oddaniu nieruchomości w zarząd komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, wydanymi po roku 1990 lub w drugiej połowie tego roku.

Wysokość opłat z tytułu zarządu i użytkowania nieruchomości regulowana jest tymi samymi aktami prawnymi co wysokość opłat za użytkowanie wieczyste, przy czym opłaty wnoszone za większość nieruchomości oddawanych w zarząd dotychczas wynoszą 3% od wartości nieruchomości, a ich wysokość gmina może aktualizować poprzez decyzje administracyjne w przypadku zmiany wartości nieruchomości. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami wysokość opłat za zarząd trwały wynosić będzie:

- za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (w tym ochrony przeciwpożarowej) – 0,1% ceny
- za nieruchomości oddane pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i inne cele publiczne, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą lub sportowo-turystyczną, a także na siedziby niektórych organów władzy i administracji państwowej – 0,3% ceny
- za pozostałe nieruchomości – 1% ceny.

Jak wynika z zamieszczonych informacji, opłaty za zarząd i użytkowanie, jako instrument stymulowania zjawisk gospodarczych mają dla gminy coraz mniejsze znaczenie. Tym bardziej że użytkownicy nieruchomości mogą zmienić prawo użytkowania w prawo użytkowania wieczystego i coraz mniej mamy takich użytkowników, którzy z tego prawa jeszcze nie skorzystali.

Opłaty z tytułu oddania mienia do korzystania i dochody ze sprzedaży akcji lub udziałów w spółkach stanowiących własność gminy wiążą się bezpośrednio z polityką gminy w stosunku do przedsiębiorstw komunalnych, a w szczególności z prywatyzacją tych przedsiębiorstw. Nie stanowią stałych dochodów, przynoszą wpływ jednorazowy do budżetu (sprzedaż akcji lub udziałów) albo wpływy w okresie kilku (maksymalnie 10) lat od oddania mienia do korzystania. Wpływy te są więc głównie skutkiem innych decyzji ekonomicznych, które mają bezpośrednio oddziaływać na rynek, a dopiero pośrednio na budżet.

Gmina dysponuje jeszcze innymi środkami. Są to:

- dochody z działalności gospodarczej uzyskiwane za pośrednictwem gminnych przedsiębiorstw, zakładów budżetowych i innych jednostek organizacyjnych gminy
- subwencje (ogólna i oświatowa) i dotacje celowe (na wykonanie zadań zleconych oraz na dofinansowanie zadań własnych gminy)
- dotacje z państwowych funduszy celowych
- odsetki od środków finansowych gminy gromadzonych na rachunkach bankowych i inne dochody finansowe
- darowizny, spadki, zapisy.

Pewne znaczenie dla lokalnej gospodarki mogą mieć dotacje celowe i dotacje z państwowych funduszy celowych (ze względu na to, że przeważnie są przeznaczone na inwestycje). Nie bez znaczenia jest też poziom subwencji oświatowej, ponieważ finansowanie oświaty może mieć wpływ na wykształcenie i umiejętności siły roboczej.

Największe jednak znaczenie dla przedsiębiorstw działających na terenie gminy mają dochody z działalności gospodarczej (ze względu na różnorodne skutki, jakie można wywołać podejmując próby zmiany tych dochodów). Przede wszystkim należy odpowiedzieć sobie na pytanie, czy gmina powinna czy też nie prowadzić działalność gospodarczą oraz na pytanie, jak gmina ma to robić, o czym mowa będzie w osobnym rozdziale.

To, czy gmina osiąga większe czy mniejsze dochody z działalności gospodarczej, związane jest głównie z dwoma czynnikami: z zakresem prowadzonej działalności oraz z cenami za towary i usługi wytwarzane przez prowadzącą działalność gospodarczą jednostki organizacyjne gminy.

Im większy zakres, tym mniej korzystna sytuacja dla rozwoju lokalnych firm nie stanowiących własności gminy. Jednak bez niektórych usług lokalne firmy nie mogłyby prowadzić działalności, toteż jeśli usług tych nie może aktualnie wykonać żadna firma prywatna, musi je przejąć państwowa lub komunalna jednostka organizacyjna.

Im wyższe ceny, tym większy może być dochód do budżetu gminy, ale poziom cen za usługi komunalne wpływa na poziom kosztów większości podmiotów gospodarczych. A zatem dla przedsiębiorstw korzystniej jest, aby poziom cen za usługi komunalne był niski.

Wynika z tego, że interesy gmin i przedsiębiorców są różne. Wrażenie to jest jednak złudne, ponieważ maksymalizacja wpływów do budżetu gminy z działalności gospodarczej spowoduje zmniejszenie wpływów do budżetu z podatków dochodowych i spadek ten może znacznie przewyższać wpływy z działalności gospodarczej gminy. Dlatego należy dążyć do osiągnięcia stanu równowagi, w którym ceny za usługi komunalne pozwalają na pokrycie kosztów prowadzonej działalności, ale koszty prowadzenia działalności przez lokalne firmy kształtują się na możliwie niskim poziomie.

Oplaty za korzystanie ze środowiska stanowią przede wszystkim instrument, który powinien służyć poprawie stanu środowiska naturalnego, ponieważ ich wysokość zależy od tego, czy i w jakim stopniu firma powoduje zanieczyszczenie lub inne zagrożenia środowiska. Ich wprowadzenie zmusić ma przedsiębiorstwa do zastosowania nieszkodliwych dla środowiska naturalnego technologii oraz do instalacji urządzeń zabezpieczających przed jego zanieczyszczeniem.

Kary i mandaty. Jeśli pominie się sankcje związane z nienależytym wywiązywaniem się z obowiązków podatkowych, to możliwość stosowania kar i mandatów przez gminę jest dość ograniczona i większość z nich w znikomym stopniu wpływa na kondycję przedsiębiorstw. Pewne znaczenie mogą mieć dla nich kary związane z obowiązkiem utrzymywania w czystości posesji i jej bezpośredniego otoczenia, a także kary związane z niewłaściwym pozbywaniem się nieczystości stałych i płynnych.

Ceny za usługi

Usługi komunalne wchodzą w zakres działalności gospodarczej prowadzonej przez gminy. Każda usługa ma więc swoją cenę, która powinna pozostawać w związku z kosztami prowadzonej działalności. Z tego powodu ceny za usługi komunalne powinny być kształtowane w sposób analogiczny do cen innych towarów i usług. Kształtowanie cen usług komunalnych powinno więc być podporządkowane przesłankom ekonomicznym, a nie politycznym. Wpływ organów gminy na te ceny skupiać się powinien na ograniczaniu monopolistycznych praktyk przedsiębiorstw komunalnych i dbaniu o to, aby z powodu złego funkcjonowania przedsiębiorstwa ceny usług zbytnio nie rosły. Wysokość cen za konkretne usługi powinna zatem być ustalana przez przedsiębiorstwa, zgodnie z wszelkimi zasadami racjonalnie prowadzonej działalności gospodarczej. Do realnego zmniejszenia cen należałoby dążyć przez obniżanie kosztów świadczenia usług (czyli kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo), a nie na skutek politycznych decyzji organów gminy pomijających problem straty, jaka niewątpliwie wystąpi w przedsiębiorstwie po sztucznym obniżeniu ceny.

Niezależnie od tego za racjonalne można byłoby też uznać w przypadku gminy działania polegające na dążeniu do obniżania poziomu cen różnych towarów i usług poprzez obniżanie cen usług komunalnych stanowiących element kosztów w większości przedsiębiorstw działających na lokalnym rynku i u większości inwestorów. Decyzja dotycząca obniżania cen jakichś usług poniżej kosztów ich wytworzenia powinna być jednak zawsze bardzo mocno uzasadniona innymi pozytywnymi skutkami

gospodarczymi (wzrostem inwestycji, poprawą standardu życia ludności itp.) oraz wyższą dochodów z innych źródeł pozwalającą na dotowanie (pokrywanie strat) działalności nierentownej.

Możliwości kształtowania cen za usługi komunalne

Ceny licznych usług komunalnych (za wodę i ścieki, ceny umowne za centralne ogrzewanie i ciepłą wodę, biletów komunikacji zbiorowej, za korzystanie z wysypisk śmieci, ceny stosowane na cmentarzach komunalnych itd.) są często traktowane przez członków organów gmin jako przedmiot czysto arbitralnych decyzji politycznych, czyli są ustalane nie zawsze w sposób całkowicie zgodny z przepisami lub rozsądkiem ekonomicznym, np. w myśl reguły, że skoro mieszkańcy będą zadowoleni, gdy obniżymy ceny, to obniżamy je bez względu na to, jakie z tego wynikają konsekwencje dla budżetu lub przedsiębiorstwa świadczącego daną usługę. Podejmujący taką decyzję działają przy tym często w przeświadczeniu, że to właśnie oni są kompetentni do ustalania cen i że taka jest właśnie prawidłowa droga do ich ustalania.

Tymczasem w świetle obowiązujących przepisów organy gminy mają kompetencje ograniczone. Rada gminy ustala tylko wysokość cen za bilety komunikacji miejskiej. Poza tym rada wyznacza zasady, których musi przestrzegać przedsiębiorstwo ustalając ceny za wodę i ścieki. W przypadku pozostałych cen rada nie ma żadnych kompetencji, a ponadto niektóre ceny mogą być kształtowane na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów, do których organy gminy powinny się stosować.

Wpływ cen za usługi komunalne na warunki funkcjonowania i kondycję podmiotów gospodarczych

Spośród cen za różne usługi komunalne niewątpliwie największy wpływ na kondycję lokalnych firm mają ceny za wodę i ścieki, ponieważ dotyczą wszystkich podmiotów gospodarczych. Dlatego te właśnie ceny powinny stanowić przedmiot szczególnej troski władz gminy, które w związku z tym powinny zaostrzyć nadzór właścicielski nad przedsiębiorstwami wodociągów i kanalizacji. Szczególnie trudna będzie pod tym względem sytuacja w tych gminach, które muszą dokonać dużych inwestycji, np. wybudować oczyszczalnię ścieków. Po oddaniu inwestycji do użytku z powodu amortyzacji wzrosną bowiem znacznie koszty przedsiębiorstwa, a więc powinny także wzrosnąć ceny jego usług.

Ustalając zasady kształtowania cen za wodę i ścieki radni nie zawsze biorą pod uwagę wpływ tych cen na warunki funkcjonowania lokalnych firm, czego dowodem są liczne uchwały rad gmin przewidujące, że gospodarstwu domowemu woda będzie sprzedawana po cenach, których wysokość ma jedynie pokryć koszty świadczenia tej usługi, natomiast dla podmiotów gospodarczych cena będzie powiększana o określonej wysokości zysk. Jeśli przy okazji radni tak samo jak gospodarstwa domowe potraktują jednostki organizacyjne nie prowadzące działalności gospodarczej, to cały zysk przedsiębiorstwa dostarczającego wodę i ścieki osiągnięty zostanie wyłącznie kosztem podmiotów gospodarczych. Rada, która chce wspierać rozwój przedsiębiorczości na swoim terenie, powinna unikać tego rodzaju polityki. W jej interesie jest obniżanie poziomu kosztów wszystkim odbiorcom, także podmiotom gospodarczym, gdyż może to wpływać na poprawę kondycji firm lokalnych i na poziom cen innych towarów i usług świadczonych przez te firmy.

Podobny skutek może przynieść odpowiednia polityka przedsiębiorstw komunalnych w zakresie kształtowania cen za c.o. i c.w., których obniżenie także można osiągać poprzez obniżanie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw ciepłowniczych. Do niedawna ceny urzędowe obowiązujące na c.o. i c.w. dla mieszkaniówki powodowały konieczność stosowania wysokich dotacji z budżetu państwa i gminy, które pokrywały różnice pomiędzy rzeczywistymi kosztami ich wytwarzania a płaconą przez użytkowników mieszkań ceną urzędową. Użytkownicy mieszkań płacili na skutek tego znacznie mniej niż podmioty gospodarcze korzystające z c.o. i c.w. po cenach umownych, w których zawarty być musiał zysk przedsiębiorstwa ciepłowniczego. Obecnie wzrost omawianych cen jest urzędowo ograniczony i w większości gmin nie ma już powodu do dotowania użytkowników mieszkań, ponieważ cena urzędowa w

pełni pokrywa koszt świadczenia usługi. Powstaje więc w budżecie gminy oszczędność na dotacji, dzięki której można stopniowo obniżać ceny dla firm zakupujących energię cieplną.

Jeśli chodzi o ceny za c.o. i c.w., ważna jest nie tylko ich wysokość, ale również terminy wnoszenia opłaty przez odbiorców ciepła. Znaczną ulgą dla wielu przedsiębiorstw może być bowiem płacenie przez cały rok w ratach miesięcznych, mimo że korzystają z usług jedynie w sezonie grzewczym. Pozwala im to uniknąć spiętrzenia płatności i poprawia przepływy finansowe. Zapobiega się też w ten sposób powstawaniu obciążonych odsetkami zaległości w zapłacie.

Do innych usług, których ceny mogą mieć związek z warunkami prowadzenia działalności gospodarczej, należy zaliczyć ceny za składowanie i utylizację odpadów oraz ceny za bilety komunikacji zbiorowej.

Te pierwsze stanowią element kosztów przedsiębiorstw, ale dla większości z nich nie jest to koszt szczególnie znaczący. Jednak dla niektórych, produkujących dużo odpadów, w tym tzw. odpady uciążliwe, albo dla tych, które zajmują się wywozem śmieci, ceny za składowanie i utylizację odpadów mogą przesądzać o opłacalności prowadzonej działalności gospodarczej.

Ceny za bilety mają znaczenie dla wszystkich pracodawców zatrudniających licznych pracowników, którym opłaca się lub nie opłaca dojeżdżać do pracy, pracowników, którym przysługuje zwrot kosztów dojazdu albo których trzeba w razie braku komunikacji zbiorowej dowozić do pracy. W tym ostatnim przypadku można byłoby analizować, czy nie lepiej uruchomić regularne linie komunikacji zbiorowej i jaka byłaby wówczas właściwa cena za dojazdy.

Dla przedsiębiorstw przewozowych, bez względu na to, czyją są one własnością, ważne jest także oddzielenie ceny za usługę (jaką pobiera usługodawca) od wpływów z biletów (jakie pobiera zleceniodawca). Dochody przedsiębiorstwa zależą bowiem wówczas od długości linii i jakości usług, a nie od tego, ilu pasażerów z nich korzysta. To, jakie linie mają być obsługiwane, które mają przebiegać trasy, jakie będą wpływy z biletów i jaka w związku z tym będzie wysokość dotacji z budżetu gminy do funkcjonowania komunikacji, zależy od decyzji zlecającej usługę gminy. Umożliwia to równą konkurencję pomiędzy firmami przewozowymi, ustalanie cen w przetargach oraz zobiektywizowanie i obniżanie cen za usługi przewozowe.

Wydatki gminy jako instrument oddziaływania na życie gospodarcze

Wielość i różnorodność wydatków gmin powoduje, że nie da się ich szczegółowo omówić. Wydatki są jednak równie ważnym instrumentem oddziaływania na otoczenie jak podatki i opłaty, gdyż zwiększenie lub zmniejszenie wydatków na poszczególne zadania wywiera wpływ na kondycję, dochody i zachowania wielu różnych podatników. Zmiany wydatków mogą spowodować rozwój lub zanik określonych dziedzin działalności, i to nie tylko w sferze gospodarczej, lecz również kultury, sportu, rekreacji itp. Niektóre wydatki pobudzają aktywność określonych grup mieszkańców albo ją utrudniają, a nagle lub nieprzemyślane zmiany wydatków mogą także wywoływać niepokoje społeczne i przykre skutki dla władz samorządowych.

Skala oddziaływania poszczególnych rodzajów wydatków na podmioty gospodarcze jest większa lub mniejsza w zależności od rodzaju wydatku i dlatego jedne wydatki są dla rozwoju przedsiębiorczości w gminie ważniejsze niż inne.

Wydatki sklasyfikowane są w budżecie gminy według działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, jednak podział taki do ustalania zasad gminnej polityki gospodarczej jest mało przydatny, gdyż nie wskazuje, jak gmina może je zmieniać. Spróbujmy zatem podzielić wydatki w sposób obrazujący możliwości manewrowania nimi, czyli np. na wydatki:

- obowiązkowe, ściśle określone przepisami prawa, którymi manewrować się nie da bez naruszania prawa lub zmiany innych regulacji gminnych (np. zasiłki, dodatki mieszkaniowe, wynagrodzenia nauczycieli itp.)
- obowiązkowe, których wysokość gmina sama reguluje (np. wydatki na obowiązkowe zadania własne gminy), którymi można manewrować w pewnym zakresie

- nieobowiązkowe, którymi można manewrować w całości.⁹

Przydatny dla gmin realizujących strategiczne programy rozwoju może także okazać się podział wydatków według realizowanych programów funkcjonalnych, zbliżony do tego, jaki byłby opracowywany dla budżetu zadaniowego. Zebrane zostaną wtedy w jednej grupie wydatki z różnych działów i rozdziałów klasyfikacji budżetowej, składające się na całość kosztów określonej usługi. Efekt tej operacji, dający prawdziwy obraz rzeczywistych kosztów wykonania określonych usług w danej gminie może być niekiedy zaskakujący, gdy okaże się, że coś kosztuje znacznie więcej lub mniej, niż sądzono. Ten podział nie tylko ułatwia zarządzanie gminą i wykonywanie poszczególnych programów gminnych, ale umożliwia też porównywanie rzeczywistej wysokości kosztów usług komunalnych w poszczególnych gminach.

Aby prowadzić politykę sprzyjającą rozwojowi przedsiębiorczości i przedsiębiorstw, władze gminy powinny po dokonaniu przeglądu i oceny możliwych zmian w wydatkach podjąć jedną z najważniejszych decyzji – decyzję o podziale wydatków na wydatki konsumpcyjne i wydatki inwestycyjne.

Jeśli zamierzamy tak kształtować wydatki, aby ich wpływ na rozwój gospodarczy gminy był jak największy, to przede wszystkim – zanim sięgniemy do innych źródeł finansowania inwestycji, takich jak kredyt lub obligacje – powinniśmy się starać zwiększyć udział wydatków inwestycyjnych w całości wydatków budżetowych. Może się to wydawać trudne, a nawet niemożliwe, gdyż zgłaszane potrzeby zawsze są większe niż środki, ale konsekwentna polityka po jakimś czasie zaowocuje reformami dziedzin konsumpcyjnych i oszczędnościami w wydatkach na cele nie przynoszące zysków.

Wydatki inwestycyjne gminy mogą mieć duży wpływ na sytuację finansową, chęć i możliwość inwestowania wielu lokalnych firm.

Jeśli podstawową zasadę maksymalizacji efektów przyłożymy do wydatków inwestycyjnych gminy, to planowanie tych wydatków, oprócz zapewnienia funkcjonowania struktur samorządowych i pełnienia zadań publicznych przez gminę, powinno mieć na celu maksymalizację wszystkich nakładów inwestycyjnych ponoszonych w całej gminie przez różnych inwestorów. Jeśli tę samą zasadę spróbujemy przyłożyć do wydatków na własne potrzeby struktur samorządowych, również może się okazać, że niektóre z nich bardziej sprzyjają inwestowaniu np. w oświatę, kulturę lub ochronę zdrowia niż na wybudowanie izby wytrzeźwień, domów opieki społecznej, schronisk dla bezdomnych.

Polityka gminy w zakresie wydatkowania środków z budżetu i jej wpływ na życie gospodarcze

W wydatkowaniu środków z budżetu gminy władze lokalne powinny przestrzegać generalnej zasady, aby najpierw przeznaczać je na to, co służy wszystkim mieszkańcom, następnie na to, co służy większości mieszkańców, a na to, co służy mniejszości, w ostatniej kolejności albo wcale.

Wydatki budżetowe jako instrument są dobrze wykorzystane wówczas, gdy wpływają na poziom życia jak największej liczby osób i podmiotów gospodarczych.

Poza stosowaniem się do tej zasady wyraźny wpływ na życie gospodarcze mogą mieć: proporcje wydatków na określone cele oraz sposób wydatkowania środków przeznaczanych w budżecie na poszczególne cele.

Jeśli mówimy o proporcjach (procentach) środków przeznaczanych w budżecie gminy na poszczególne zadania, to muszą one pozostawać w zgodzie zarówno z zasadą wymienioną na wstępie, jak i z celami strategicznymi gminy. Poza tym powinny one być zawsze wystarczające do utrzymania niezbędnego zakresu zadań przynajmniej na dotychczasowym poziomie. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że gmina działa w warunkach stałego (niejako założonego z góry) deficytu środków w stosunku

⁹ Można też oczywiście podzielić wydatki według zadań własnych i zleconych uświadamiając sobie przy tym, jak duże są możliwości manewru w pierwszym przypadku, a jak małe w drugim, gdy gmina może tylko dofinansować zadania zlecone. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odsyłacza.** z dochodów własnych, ale podział taki niewiele wnosi do dalszych prac nad zasadami gminne**Błąd! Nie można odnaleźć źródła odsyłacza.**j polityki finansowej.

do potrzeb. Inna sytuacja byłaby zresztą w pewien sposób niezdrowa, gdyż sprzyjałaby rozrzutności i niefrasobliwemu traktowaniu wydatków, a także rozwojowi biurokracji, etatyzmowi i innym niekorzystnym zjawiskom. Dlatego w sposób określania poziomu wydatków gminy niejako wpisana jest tendencja do osiągania oszczędności poprzez nieustanne przeznaczanie na poszczególne zadania mniejszych środków, niż wydają się konieczne do prawidłowego wykonania tych zadań. Mechanizm ten przeważnie zdaje egzamin i budżety gmin nie tylko zamykane są bez deficytu, ale także zawierają różne dotacje do nieobowiązkowych zadań gminy.

Sposób wydatkowania środków różnie wpływa na przedsiębiorstwa w zależności od tego, czy gmina powierza wykonywanie zadań swoim jednostkom organizacyjnym (prowadzącym działalność gospodarczą), czy zleca ich wykonanie innym firmom, a także w zależności od tego, czy i jak organizowane są przetargi na wykonanie zlecanych robót i usług oraz zakup towarów. Ograniczanie przez gminę własnej działalności gospodarczej i zlecanie usług na zewnątrz jest dla niezależnych od gminy lokalnych firm zdecydowanie korzystniejsze.

Ważne jest też, czy gmina preferuje lokalne firmy w ten sposób, że nie zaprasza (albo nie dopuszcza) do przetargów ograniczonych firm z zewnątrz, czy stosuje zasadę równych szans dla firm z wewnątrz i z zewnątrz gminy. Zasada równych szans sprzyja obniżaniu cen, poprawie jakości usług oraz może chronić przed monopolizacją lokalnego rynku. Z tych powodów jest ona korzystna zarówno dla zlecającej gminy, jak i dla mieszkańców. Może przysporzyć zleceniodawcy kłopotów jedynie wówczas, gdy nie dysponuje on odpowiednimi umiejętnościami w organizowaniu przetargów, ocenie ofert i oferentów.

Stosując zasadę równości szans dla firm zewnętrznych i wewnętrznych trzeba się jednak liczyć z możliwymi naciskami, lobbyngiem czy też wręcz żądaniami lokalnych firm domagających się preferencji.

Dla lokalnej gospodarki może też być ważny inny wybór związany z wydatkowaniem środków gminnych, a mianowicie wybór pomiędzy finansowaniem jednostek wykonujących określone zadania a finansowaniem wykonywania określonych zadań. Wybierając pierwsze rozwiązanie gmina decyduje się często na finansowanie bytu jednostki bez względu na to, czy rzeczywiście wykonuje ona pożądane zadania i czy wykonuje je dobrze. Wybór tego rozwiązania i finansowanie gminnej jednostki organizacyjnej uniemożliwia też w wielu przypadkach pojawienie się konkurencji. Dotyczy to m.in. jednostek kultury, sportu i rekreacji, opieki społecznej itp.

Wybór drugiej możliwości otwiera drogę do konkurencji różnych podmiotów i osób fizycznych, która może się odbywać według kryterium jakości. Powstają przy tym całkiem nowe firmy i może nastąpić pewna komercjalizacja usług, która dotychczas nie występowała.

Znaczenie wydatków inwestycyjnych

To, czy gmina będzie inwestować, może przesądzić o jej szansach na rozwój w przyszłości. Dlatego odpowiedź na pytanie: konsumować czy inwestować, ma podstawowe dla rozwoju gospodarczego gminy znaczenie.

Ustalenie proporcji między wydatkami konsumpcyjnymi a inwestycyjnymi gminy jest najważniejszą kwestią, jaką przyjdzie rozstrzygać twórcom gminnej polityki gospodarczej. Dokonując tego wyboru, należy dążyć przede wszystkim do zmniejszenia poszczególnych wydatków konsumpcyjnych poszukując metody obniżenia kosztów usług finansowanych z budżetu gminy bez zmniejszania zakresu i jakości tych usług, a dopiero gdy jest to niemożliwe, szukać innych rozwiązań (ograniczać zakres usług, zwiększać opłaty).

Jest w tym zakresie wiele możliwości – od przetargów i wprowadzenia na rynek konkurencji, przez reorganizację jednostek gminnych i usprawnienie ich pracy, aż do prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych.

W podjęciu właściwych decyzji gmina nie zawsze kieruje się wspólnym dobrem. Chwilowy interes konsumentów budżetu i tymczasowy spokój władz biorą czasem górę nad interesem ogólnym. Polega on na zrozumieniu konieczności ograniczania konsumpcji na rzecz inwestycji prowadzących do rozwoju gospodarczego. Rozwój ten z kolei niesie ze sobą wzrost dochodów do budżetu i tym samym

wzrost możliwości wydawania więcej na cele konsumpcyjne. W przeciwnym razie może nastąpić regres gospodarczy, realny spadek dochodów do budżetu gminy, a więc i spadek kwot wydatkowanych na zaspokojenie sfer konsumpcyjnych. (Znaczeniu inwestycji w gminie i innym problemom związanym z inwestycjami poświęcony jest osobny rozdział.)

Rozważając inwestycje w gminie mamy na myśli wszelkie inwestycje, nie tylko komunalne. Mówiąc o gminnych programach inwestycyjnych lub o gminnej polityce gospodarczej będziemy myśleli przede wszystkim o inwestycjach prowadzonych przez gminę.

Jeżeli celem działania ma być rozwój gospodarczy gminy, należy starać się włączyć w te programy inne podmioty działające na terenie gminy, a w razie potrzeby próbować skorzystać ze środków zewnętrznych.

Żadna lokalna akcja zmierzająca do rozwoju inwestycji w gminie w większej skali nie uda się bez udziału inwestycji finansowanych bezpośrednio z budżetu gminy. Powinny one być tak zaplanowane, aby powodowały rozwój kolejnych, już nie przez budżet finansowanych inwestycji.

Specyfika wydatków inwestycyjnych gminy polega na tym, że przeważnie nie są to wydatki, których efektem jest osiąganie wymiernego zysku, jak w przypadku inwestycji podmiotów gospodarczych. Inwestycje dokonywane przez gminy dopiero tworzą warunki do tego, aby podmioty gospodarcze mogły inwestować, a także poprawiają standard życia mieszkańców lub umożliwiają gminie pełnienie jej zadań publicznych.

Mierniki oceny nakładów inwestycyjnych dokonywanych przez gminę będą więc inne niż w przedsiębiorstwach. Jedynie w stosunku do niektórych inwestycji można będzie posłużyć się takimi parametrami, jak obniżka kosztów jakiejś prowadzonej przez gminę inwestycji (oszczędność) lub wzrost dochodów budżetu gminy z tytułu podatków, czynszów, opłat.

W przypadku inwestycji w infrastrukturę społeczną (szkoły, przedszkola, żłobki, domy kultury etc.) i innych o podobnym charakterze możemy bowiem mieć do czynienia ze zwykłą wydatków budżetowych po zakończeniu inwestycji, gdyż pojawi się koszt funkcjonowania nowej placówki.

Efekty takiej inwestycji będzie się zatem mierzyło na podstawie liczby obsługiwanych osób i na podstawie jakości tej obsługi albo na podstawie innych czynników (np. spadku zachorowalności, wzrostu liczby osób z określonym wykształceniem, spadku liczby przestępstw itp.).

Środkami przeznaczonymi w budżecie gminy na inwestycje gospodaruje się trochę inaczej niż pozostałymi. Środki te są przetrzymywane na rachunku inwestycyjnym gminy, a za wykonanie budżetu uważa się w odniesieniu do wydatków inwestycyjnych przekazanie środków na rachunek inwestycyjny gminy. Oznacza to, że nie muszą być rzeczywiście wydane w danym roku budżetowym i mogą być gromadzone na tym rachunku. Środki pozostające na rachunku inwestycyjnym gminy po zakończeniu roku budżetowego nie są ujmowane w budżecie gminy na rok następny i z tego powodu często pozostają poza kontrolą (i świadomością) rady gminy. Dlatego, aby nie były one przez zarząd wydatkowane w sposób znacząco różny od życzeń rady, co może się zdarzyć, jeśli zarząd gminy będzie przenosił środki między rozdziałami, rada powinna uchylać dość szczegółowy plan rzeczowy inwestycji na każdy rok, a po jego zakończeniu rozliczać zarząd z wykonania tego planu.

Plan taki musi zawierać rozwiązania alternatywne na wypadek, gdyby jakieś prace kosztowały mniej, niż założono, i w związku z tym pojawiła się możliwość realizacji dodatkowych prac. Albo na wypadek, gdyby jakiegoś zadania z przyczyn obiektywnych nie dało się wykonać w założonym czasie i trzeba było jego realizację przesunąć na później.

Właściwe kształtowanie wydatków inwestycyjnych wynika z umiejętności planowania inwestycji i obliczania ryzyka związanego z wykorzystaniem kredytu lub innych źródeł finansowania. Jest to związane z faktem, że część inwestycji wymaga tak dużych nakładów, iż na ich sfinansowanie potrzebny byłby kredyt wieloletni, z natury rzeczy bardziej ryzykowny i dla kredytobiorcy, i dla kredytodawcy niż kredyt krótkoterminowy.

Programy i strategie inwestycyjne realizowane są przez wiele lat, dlatego należy pamiętać, czego dotyczą, a w razie potrzeby pamiętać na ten temat odświeżać. Powodzenie i skuteczność programów wieloletnich zależą bowiem w dużej mierze od konsekwentnego ich realizowania. Programy nie mogą też ulegać nieustannym modyfikacjom wynikającym z bieżących trudności lub potrzeb. Chcąc być skutecznym i konsekwentnym musimy poddawać swoje decyzje dyscyplinie i odrzucać rozwiązania

sprzeczne z przyjętymi wcześniej programami, nawet wówczas, gdy wydaje się nam, że niepodjęcie takiej sprzecznej z programem decyzji wywoła niemiłe dla nas skutki.

Uchwalone programy lub przyjęta strategia mogą powodować konieczność podjęcia przez radę lub zarząd gminy kolejnych uchwał umożliwiających realizację zamierzeń określonych w tych programach lub w strategii. Trzeba zatem dopilnować, by uchwały takie były przygotowane możliwie jak najszybciej, a w żadnym wypadku nie można o nich zapomnieć lub zaniechać zamiaru ich podjęcia. Spowodowałoby to bowiem, że część, a może nawet całość programu pozostałaby nie zrealizowana lub też wpłynęłoby niekorzystnie na realizację pozostałych części programu.

Odświeżenia pamięci należy dokonywać przynajmniej raz do roku przy okazji uchwalania budżetu, gdyż wtedy najbardziej ujawniają się partykularne interesy różnych grup wywierających nacisk na inne rozdysponowanie środków, niżby to wynikało z przyjętych wcześniej programów lub realizowanej strategii. Co najmniej raz do roku trzeba więc umieć oprzeć się takim naciskom i uchwalić budżet w pełni umożliwiający realizowanie dotychczasowej polityki.

Wydatki na sfery socjalne i inwestycje nieprodukcyjne jako konieczny warunek rozwoju gospodarczego

Każda gmina ponosi wydatki na usługi i zadania publiczne, które na pierwszy rzut oka wydają się związane przede wszystkim z potrzebami obywateli i nie mają wiele wspólnego z działalnością gospodarczą i funkcjonowaniem przedsiębiorstw. Jednak brak nakładów na sferę socjalną i brak lub niski poziom pewnych usług publicznych jest barierą utrudniającą rozwój gospodarczy i tym samym rozwój przedsiębiorczości.

Jest to związane z tym, że przedsiębiorcy potrzebują czegoś, czego sami nie są w stanie sobie załatwić, albo dlatego, że jest to z uwagi na duże koszty nieopłacalne, albo dlatego, że uniemożliwiają im to przepisy prawa lub inne względy praktyczne. Do takich rzeczy należą np. wykwalifikowana siła robocza, zapewnienie dobrego stanu zdrowia i bezpieczeństwa im samym i pracownikom, zapewnienie dostępu do usług z zakresu kultury i rozrywki, co ma wpływ na utrzymanie wysoko wykwalifikowanej kadry. Ponieważ nawet dużym firmom nie opłaca się utrzymywać szkół różnych szczebli ani też prowadzić i finansować jednocześnie ośrodki służby zdrowia, finansować usługi z zakresu kultury i inne, musi to wszystko zapewnić państwo albo gmina. Firmy stać jedynie na pokrycie części takich wydatków. Dlatego utrzymanie pewnego poziomu wydatków na sfery socjalne, jakże często uważane za konsumpcyjne i przeciwstawiane sferom gospodarczym, należy do niezbędnych warunków umożliwiających wzrost gospodarczy.

Z zachowaniem określonego poziomu usług publicznych związane jest dokonywanie inwestycji, których wybór i ocena stwarzają pewne trudności, ponieważ są to inwestycje w sferach nieprodukcyjnych i w związku z tym ich efektywność trzeba oceniać inaczej. Poza tym gmina prowadzi również inne inwestycje nieprodukcyjne, także niezbędne do sprawnego funkcjonowania i rozwoju przedsiębiorstw, np. buduje infrastrukturę techniczną, drogi, inwestuje w ochronę środowiska naturalnego. Zyski z tych inwestycji dla gminy, jej mieszkańców i funkcjonujących na jej terenie firm są niejednokrotnie trudne do przewidzenia, jednak mimo tych trudności można je przecież jakoś oceniać. Aby utwierdzić się w przekonaniu nie tylko o potrzebie, ale także o racjonalności ekonomicznej takich inwestycji, zastanówmy się, jak policzyć opłacalność inwestycji gminy, jeśli nie ma ona służyć działalności gospodarczej, a więc po jej wykonaniu nie będzie się sprzedawać żadnych towarów ani usług za żadną cenę, na podstawie której dałoby się policzyć dochód.

Wydaje się to dość proste w przypadku tych inwestycji, które dotyczą zadań lub usług dotychczas wykonywanych. Wówczas miarą opłacalności może być oszczędność, czyli mniejszy koszt wykonania tych samych usług (mniejszy koszt jednostkowy), lub ujmując to inaczej, więcej usług świadczonych za te same pieniądze. Może też chodzić o poprawę jakości usług w sytuacji, gdy ich wielkość i koszt nie ulegają zmianie. Ta poprawa jakości, chociaż trudniej, ale czasem również daje się przeliczyć na wyrażoną w pieniądzu oszczędność, gdyż zła jakość jednych towarów lub usług oddziałuje na inne, przynosząc straty w tych dziedzinach działalności.

Ze szczególną sytuacją możemy się spotkać wówczas, gdy inwestycje czynione są w branżach, w których gmina prowadzi działalność gospodarczą. Po ukończeniu inwestycji może bowiem nastąpić gwałtowny, zwiększający sumę kosztów wzrost amortyzacji, powodujący, że cena usługi gwałtownie rośnie. Powstaje więc wrażenie, że zamiast oszczędności (lub zysku) inwestycja przynosi straty. Trzeba jednak pamiętać, że taka sytuacja jest dość typowa dla inwestycji w sferze gospodarczej, gdzie cena powinna pokryć wszystkie koszty łącznie z amortyzacją, a na opłacalność mają głównie wpływ dwa czynniki: czas, w jakim zwracają się nakłady inwestycyjne powiększone o oprocentowanie, które można byłoby uzyskać, gdyby zamiast inwestować ulokowało się kapitał w banku (lub w inny sposób), oraz rentowność działalności korzystającej z dóbr powstałych w wyniku inwestycji.

Jak jednak obliczać opłacalność, gdy inwestycja nie służy działalności gospodarczej, nie jest związana z już prowadzoną działalnością i jej celem nie jest sprzedanie wytworzonego towaru lub usługi za określoną cenę (osiągnięcie dochodu ze sprzedaży).

Należy wówczas zwrócić uwagę na:

- wpływ, jaki inwestycja wywiera na inne rodzaje działalności gospodarczej
- wpływ, jaki inwestycja wywiera na dochody do budżetu gminy
- wpływ, jaki inwestycja wywiera na pełnienie przez gminę zadań i usług publicznych.

Biorąc to pod uwagę można wyróżnić trzy, przedstawione w tabeli, grupy parametrów służących do oceny inwestycji nieprodukcyjnych.

GRUPA I	GRUPA II	GRUPA III
• liczba inwestycji, które zostaną dokonane dzięki już istniejącym oraz dochód z działalności, której będą służyły • wpływ inwestycji gminy na koszty wytwarzania, a więc i ceny innych towarów i usług lub ich jakość (możliwość obniżenia ceny) • wpływ inwestycji gminy na ogólny poziom cen w danej gminie • wpływ inwestycji gminy na dochody ludności (wzrost liczby miejsc pracy, zarobki zatrudnionych, spadek liczby bezrobotnych itp.)	• wzrost wpływów z podatków dochodowych (związany z czynnikami opisanymi w grupie pierwszej) • wzrost wpływów z podatku od nieruchomości • wzrost wpływów z innych podatków (od środków transportu, rolnego, leśnego) • wzrost wpływów ze sprzedaży mienia gminy, • wzrost wpływów z czynszów • wzrost innych wpływów.	• oszczędność kosztów, • mniejszy koszt jednostkowy • poszerzenie zakresu usług, • poprawa jakości odniesiona do kosztów innych towarów i usług itp.

Najtrudniej jest nie tyle obliczyć, ile z grubsza choćby ocenić opłacalność takich inwestycji komunalnych, w wyniku których powstaje majątek służący pracy nie istniejącej jeszcze jednostki, a jej funkcjonowanie trzeba będzie odtąd stale opłacać. Z taką sytuacją mamy do czynienia wówczas, gdy w jakiejś gminie pozbawionej dotychczas tego typu usług powstanie dom opieki społecznej albo szpital. Najpierw gmina ponosi koszty na jego wybudowanie, a następnie co roku jego funkcjonowanie nie mające dotąd odpowiednika w wydatkach gminnych, gdyż koszty opieki szpitalnej mieszkańców gminy lub ich pobytu w domu opieki społecznej pokrywało dotychczas państwo. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku niektórych szkół, żłobków, noclegowni i innych obiektów.

W wyniku opisanej inwestycji najwyraźniej gminie przybyło wydatków, a zatem wydaje się, że wydatkowała ona na cele całkowicie nieopłacalne. I rzeczywiście większość gmin unika takich inwestycji, dokonując ich jedynie wówczas, gdy wymuszają to przepisy prawa. Dobrze jednak byłoby zastanowić się, czy rzeczywiście gmina nic w zamian nie otrzymuje i czy tego typu inwestycje nie wpływają na opłacalność innych. Analiza taka byłaby pożyteczna dla wszelkich usług typu socjalnego.

Dokonując takiej analizy nie na jednym przykładzie, ale w większej skali, można zauważyć, że – jak już wiemy – istnieje pewien poziom usług socjalnych, który musi być zapewniony, aby prawidłowo funkcjonowała gospodarka. Zejście poniżej tego poziomu powoduje, że:

- z różnych przyczyn nie rozwijają się inwestycje (brakuje wykwalifikowanej siły roboczej, różne koszty typu socjalnego musi ponosić zakład pracy, inwestor ma straty spowodowane absencją w pracy z przyczyn zdrowotnych itp.)
- funkcjonujące firmy osiągają (z podobnych powodów) mniejsze zyski
- z powodu mniejszych zysków ograniczone są możliwości wzrostu płac
- lepiej sytuowana i bardziej wykształcona ludność ucieka do innych gmin
- narasta niezadowolenie niektórych grup społecznych.

Ostatniego czynnika nie da się wprost przeliczyć na pieniądze, ale jeżeli doprowadzi on do strajków albo przestojów w pracy, straty stają się już bardzo wymierne.

Można jednak stwierdzić, że w pewnych warunkach miarą opłacalności inwestycji gminy dokonywanych w sferach nieprodukcyjnych będzie likwidacja barier uniemożliwiających rozwój lokalnej gospodarki. Towarzyszy temu na ogół przyrost miejsc pracy wyższy niż zatrudnienie w nowo powstałych jednostkach organizacyjnych gminy oraz wzrost zadowolenia społecznego.

3. INWESTYCJE JAKO NIEZBĘDNY WARUNEK ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Znaczenie inwestycji dla gminy

Trwały wzrost gospodarczy nie jest możliwy bez inwestycji. Dlatego szanse rozwoju gospodarczego gminy oceniać można m.in. na podstawie zakresu i rodzaju prowadzonych tam inwestycji, dokonywanych przez wszystkich inwestorów, a nie tylko inwestycji dokonywanych przez gminę.

Zainteresowaniem władz samorządowych (opracowujących gminne programy i strategie, w tym strategie i programy inwestycyjne) powinny więc cieszyć się nie tylko inwestycje finansowane bezpośrednio przez gminę, lecz także inwestycje dokonywane przez inne podmioty na terenie gminy.

Rozwój wielu innych inwestycji w gminie zależy od tego, co i kiedy ona zbuduje. Dlatego władze gminy powinny zdawać sobie sprawę ze znaczenia inwestycji gminnych i tak je planować, aby powodowały rozwój kolejnych, już nie przez gminę prowadzonych inwestycji. O ważności inwestycji gminnych dla innych inwestycji i dla rozwoju lokalnych firm oraz dla rozwoju gospodarczego w ogóle decydują następujące cechy:

- Dobrze zaplanowane inwestycje infrastrukturalne powodują kolejne inwestycje (np. uzbrojenie terenów pod budownictwo przyciąga inwestorów budowlanych).
- Inwestycje finansowane przez gminę dają pracę lokalnym firmom, a więc tworzą koniunkturę na rynku usług budowlanych.
- Inwestycje są najskuteczniejszą (i w zasadzie jedyną) metodą zapobiegania bezrobociu – spirala inwestycyjna tworzy lokalny rynek pracy.
- Inwestycje infrastrukturalne i inne inwestycje komunalne podnoszą na stałe standard życia mieszkańców gminy. Powstaje coś, z czego długie lata mieszkańcy będą korzystać – wodociągi, kanalizacja, drogi itd.
- Bez dokonania pewnych inwestycji rozwój niektórych dziedzin działalności gospodarczej nie jest możliwy. Brak inwestycji (np. w dziedzinie telekomunikacji, zaopatrzenia w energię, wodę itp.) stanowi niebezpieczną barierę w rozwoju gospodarczym.
- Brak niezbędnych inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska jest barierą rozwoju zrównoważonego i może na trwałe pogorszyć jakość życia mieszkańców.
- Brak inwestycji w niektórych dziedzinach (np. w budownictwie mieszkaniowym) powoduje, że nie zaspokojone zostają podstawowe potrzeby mieszkańców wywołujące niezadowolenie społeczne.

Największe znaczenie mają inwestycje infrastrukturalne, których brak jest poważną przeszkodą dla wielu innych inwestycji i może w istotny sposób zahamować rozwój gospodarczy, a także znacznie pogorszyć warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych na terenie gminy.

Inne inwestycje dokonywane przez gminę mają znaczenie głównie dla dwóch dziedzin: pełnienia przez gminę zadań własnych i świadczenia przez nią usług publicznych oraz dla rozwoju gospodarczego.

Mówiąc o inwestycjach ważnych z punktu widzenia pełnienia usług publicznych i wykonywania zadań własnych gminy, mamy na myśli inwestycje w zakresie zdrowia, oświaty, kultury, opieki społecznej, a także inwestycje poprawiające usługi komunalne i obsługę ludności. Do takich inwestycji mogą więc należeć także inwestycje w systemy informacyjne lub informatyczne, budowa urzędu gminy lub zakup autobusów.

Niektóre inwestycje gminy dotyczące pełnionych przez gminę usług publicznych mają duży wpływ na jej rozwój gospodarczy i mogą być inwestycjami w sferze niematerialnej. Do takich inwestycji

należą do np. inwestycji w oświatę, których realizacja nie następuje w sferze materialnej, gdyż są to inwestycje w programy nauczania, dodatkowe zajęcia, szkolenie kadry nauczycielskiej.¹⁰

Inwestycje w sferze usług publicznych powinny zmierzać albo do poszerzenia zakresu tych usług albo do poprawy ich jakości, albo do jednego i drugiego jednocześnie. Niejednokrotnie mogą być też potrzebne inwestycje zapewniające utrzymanie świadczenia tych usług na dotychczasowym poziomie.

Inne niż infrastrukturalne inwestycje wpływające na rozwój gospodarczy, to cała gama różnorodnych inwestycji – od infrastruktury społecznej nie związanej z zadaniami własnymi gmin, poprzez inwestowanie w rozwój rozmaitych organizacji, do wspierania różnych inicjatyw gospodarczych lub przystępowania gminy do spółek inwestycyjnych czy innych stawiających sobie za cel podejmowanie działań na rzecz rozwoju, aż po inwestowanie w promocję gminy i reklamę.

W niektórych krajach zachodniej Europy może także być popularne budowanie przez gminę, samodzielnie lub wspólnie z innymi inwestorami obiektów kubaturowych przeznaczonych do prowadzenia działalności gospodarczej z założeniem, że zostaną one wydierżawione różnym, wewnętrznym i zewnętrznym inwestorom. Czasem tworzone są nawet w tym celu ogromne tzw. parki inwestycyjne lub parki przemysłowe, w których skupia się większość produkcji, handlu i usług całego regionu.

Znaczenie takich parków dla rozwoju gospodarczego poszczególnych gmin może więc być ogromne. Należy przy tym zwrócić uwagę, że za pomocą tego typu inwestycji można skutecznie wygrywać konkurencję na polu gospodarczym z innymi gminami unikając jednocześnie uprawiania działalności gospodarczej przez gminę lub jednostki organizacyjne gminy.

Inwestycje mogą też przynosić dochód do budżetu gminy. Inwestycje jako źródło dochodów budżetu gminy, to przede wszystkim:

- Inwestycje gminy przynoszące bezpośredni dochód z ich eksploatacji (np. wybudowanie lokali użytkowych w dobrym punkcie handlowym albo podłączenie do sieci pewnej liczby użytkowników wnoszących opłaty zapewniające dochód).
- Inwestycje gminy wpływające na zwiększenie dochodów budżetu gminy wskutek wykorzystania efektów tych inwestycji do prowadzenia przynoszącej dochód działalności gospodarczej.
- Inwestycje nie przynoszące bezpośrednio określonego dochodu, lecz pośrednio powodujące wzrost dochodów do budżetu z tytułu wzrostu podatków i opłat związanych z bogaceniem się ludności i przedsiębiorstw.

Skutki inwestycji dla budżetu są łatwe do obliczenia jedynie w pierwszym przypadku i to tylko wówczas, gdy założymy stabilność warunków makroekonomicznych.

Przypadek drugi wymaga już studiów opłacalności i wykonalności, które także zakładają pewną możliwość błędu.

W trzecim przypadku dotyczącym większości inwestycji najczęściej można jedynie szacunkowo ocenić potencjalne zwiększanie dochodu gminy, gdyż bardziej dokładne dane można byłoby uzyskać dopiero na podstawie analizy zjawisk zachodzących w ciągu co najmniej kilku lat, a podstaw do takiej analizy przeważnie brak. Nie tylko dlatego, że nie są gromadzone odpowiednie dane, ale również dlatego, że poważna inwestycja to na rynku lokalnym niepowtarzalne przedsięwzięcie nie mające precedensu w danej gminie.

Chcąc obliczać efekty różnych inwestycji dla budżetu, lepiej jest operować wielkościami globalnymi, gdyż następuje wówczas minimalizacja błędów. Można to jednak zrobić wtedy, gdy mamy do czynienia z powtarzaniem się co najmniej przez kilka lat stosunkowo dużej skali ogółu inwestycji. Gdy warunek ten nie jest spełniony, można co najwyżej założyć, że wszystkie dokonane inwestycje przyniosą zwiększenie wpływów do budżetu, nawet gdyby niektóre z nich miały przynieść stratę, co może się zdarzać przede wszystkim przy inwestycjach w działalność gospodarczą gminy lub jej jednostek organizacyjnych. Nie sposób jednak określić, jak duże będzie to zwiększenie.

¹⁰ Należy zwrócić uwagę, że oświata należy dziś do dziedzin warunkujących wzrost gospodarczy. Bez zwiększenia w ciągu kilku najbliższych lat odsetka osób z wyższym wykształceniem do co najmniej 18%, a następnie do ok. 23% – brak kwalifikacji stanie się odczuwalną barierą rozwoju. Oświata powinna zatem być traktowana jako sfera uprzywilejowana.

Z punktu widzenia władz gminy znaczenie inwestycji dla rozwoju przedsiębiorstw i dla rozwoju gospodarczego gminy jest bardzo zbliżone, a wpływy do budżetu gminy w długich okresach będą mogły rosnać tylko wówczas, gdy rozwijać się będą przedsiębiorstwa i przedsiębiorczość.

Jeśli mówimy o inwestycjach jako o instrumencie stymulowania rozwoju gospodarczego, to musimy brać pod uwagę inwestycje nie tylko w sferze gospodarki, ale również wszystkie inne inwestycje, gdyż rozwój wymaga inwestowania w ludzi, w ich wykształcenie, umiejętności, postawy. Bez przedsiębiorczych i wykształconych ludzi nie da się osiągnąć trwałego wzrostu gospodarczego. Rozwój wymaga też inwestowania w środowisko przyrodnicze i w środowisko społeczne, a także w struktury organizacyjne, które coraz lepiej nadawałyby się do dźwigania nowych zadań i realizacji skomplikowanych strategii. Świadome tego władze gminy powinny zatem wspierać już istniejące na terenie gminy organizacje, w tym także wszelkie organizacje skupiające przedsiębiorstwa lub przedsiębiorców, oraz te mające różne cele gospodarcze.

Należy jednak pamiętać, że nie wszystkie inwestycje są dla przedsiębiorstw i rozwoju korzystne.

Sterowanie rozwojem może też polegać na unikaniu przez gminę określonych inwestycji:

- inwestycji w działalność gospodarczą gminy prowadzonych w sytuacjach, gdy tę samą działalność mogą wykonywać inne podmioty istniejące na rynku
- inwestycji zapewniających monopol gminy, komunalnego przedsiębiorstwa albo innej jednostki organizacyjnej gminy
- inwestycji w przedsięwzięcia szkodliwe dla zdrowia ludności lub pogarszające stan środowiska naturalnego, gdyż te grożą zahamowaniem wzrostu gospodarczego.

Gmina jako inwestor i partner stymulujący rozwój kolejnych inwestycji

Żeby gmina mogła być dobrym inwestorem i partnerem w inwestowaniu, musi najpierw sama wiedzieć, co chce osiągnąć. A więc nie tylko określić cele swojego działania, ale także pewne priorytety inwestycyjne. Zazwyczaj określanie celów i priorytetów jest częścią prac nad strategią rozwoju gospodarczego gminy lub prac nad strategią inwestycyjną. Jeśli zmierzamy do trwałego rozwoju gospodarczego, co należy wiązać z rozwojem przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, to proces określania priorytetów inwestycyjnych gminy mógłby się rozpoczynać od określenia odpowiednich kryteriów wyboru.

Ponieważ celem działania gminy nie jest osiągnięcie dochodu lub zysku, istnieje wyraźna potrzeba podporządkowania wyboru inwestycji komunalnych kryteriom innym niż opłacalność. Nie znaczy to, że kryterium opłacalności w ogóle nie powinno tu być stosowane, ale często będzie ono miało znaczenie drugorzędne lub pomocnicze. Należałoby wobec tego postawić pytanie, jakie kryteria należy brać pod uwagę przede wszystkim.

Aby na nie odpowiedzieć, trzeba przyporządkować kryteria wyboru podstawowym celom i zadaniom gminy. Celów takich można wymienić kilka. Ich krótki przegląd przedstawia zamieszczona dalej tabela. Zauważmy, że tylko część ujętych w niej kryteriów da się zmierzyć i policzyć. Niektóre można próbować ujmować w liczby według pewnych systemów umownych. Tak będzie np. z zadowoleniem społecznym. Jeśli będziemy np. badać je na podstawie ankiety, to odpowiedzi na poszczególne pytania mogą otrzymać założoną liczbę punktów, a punkty te będą nam służyły do dokonywania ocen.

Niektóre kryteria, takie jak dostępność lub nowoczesność, nie dadzą się jednak dokładniej ująć. Zauważmy, że chociaż z jednej strony większość kryteriów da się jakoś zobiektywizować, to z drugiej strony kryteria inne niż cena albo koszt wypełniają większość listy.

L.p.	Cel	Kryteria oceny
1	Pełnienie zadań publicznych	1. Zakres pełnionych zadań - liczba obsługiwanych osób - liczba świadczonych zadań - liczba nowych zadań 2. Jakość pełnionych zadań - zadowolenie mieszkańców - liczba skarg i wniosków - możliwości wyboru - czas wykonywania zadania (czas obsługi interesanta) 3. Koszt zadania w przeliczeniu na jednostkę (osobę, decyzję, miesiąc i inne)
2	Świadczenie usług publicznych	1. Zakres świadczonych usług - liczba osób korzystających - liczba świadczonych usług - liczba nowych usług - dostępność 2. Jakość świadczonych usług - możliwości wyboru - zadowolenie klientów - przerwy w ciągłości (awarie) - czas świadczenia usług jednostkowych (czas oczekiwania na usługę) - liczba skarg i wniosków 3. Poprawa standardu życia mieszkańców - liczba osób, którzy zaczynają korzystać z usługi w określonej jednostce czasu - czas, w jakim będą mogli korzystać z usługi - liczba osób korzystających w porównaniu z innymi obszarami itp. 4. Standardy i normy w porównaniu z takimi samymi usługami świadczonymi przez innych - wyposażenie w porównaniu z innymi jednostkami (szkołami, szpitalami, domami opieki itd.) - liczba dni/godzin świadczenia usługi dostępnej wszystkim mieszkańcom w porównaniu z innymi obszarami - nowatorskie programy - liczba osób uzyskujących dyplomy, pracę, przyjmowanych na studia itd. - zachorowalność, umieralność, procent wypadków itp. - różne dla różnych usług 5. Koszt świadczenia usług
3	Działania na rzecz rozwoju gospodarczego (dobrobytu i podniesienia stopy życiowej mieszkańców)	1. Liczba bezrobotnych 2. Liczba osób wykształconych 3. Średni dochód na osobę 4. Majątek trwały (na osobę, gospodarstwo domowe lub firmę) 5. Liczba mieszkań (gospodarstw domowych na 1 mieszkanie) 6. Inne
4	Świadczenie usług komunalnych	Podobnie jak dla usług publicznych + CENY USŁUG

Jeśli w tym stadium prac każdą potencjalną inwestycję będziemy oceniać według podanych w tabeli kryteriów albo według innych jeszcze kryteriów związanych z celami lub funkcjami gminy, to okaże się, że dokonanie wyboru określonych inwestycji, które należy zrealizować, jest utrudnione, ponieważ w naszych ocenach panuje pewien chaos. Aby temu zapobiec, musimy każdemu z kryterium

nadać odpowiednią wagę (liczbę punktów) w zależności od tego, co uznajemy za najważniejsze albo najlepsze¹¹.

W ten sposób wracamy do ustalenia najpierw zdefiniowanych kryteriów wartości, a następnie określonej strategii rozwoju definiującej kilka najważniejszych celów. Na tej podstawie gmina wybiera własne inwestycje priorytetowe i rozpoczyna współpracę z inwestorami.

W ramach tej współpracy gmina ma do wykonania kilka ważnych zadań:

1. rozpoznanie potrzeb i możliwości inwestycyjnych podmiotów gospodarczych oraz osób fizycznych i prawnych nie prowadzących działalności gospodarczej,
2. nawiązanie kontaktów z inwestorami i doprowadzenie do stałej wymiany informacji,
3. skonstruowanie zasad i planów inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców oraz zwiększenie zakresu tych inwestycji,
4. doprowadzenie do korelacji planów inwestycyjnych gminy i innych inwestorów,
5. ewentualne podjęcie z innymi inwestorami inwestycji wspólnych,
6. ewentualne opracowanie i wdrożenie metod wspierania i stymulowania przez gminę inwestycji dokonywanych przez innych inwestorów.

To ostatnie może obejmować wspieranie przez gminę określonego rodzaju inwestycji lub inwestycji dokonywanych przez określone podmioty za pomocą: ulg w podatkach, opłatach i cenach, dotacji z budżetu gminy, odpowiednich zasad korzystania z mienia gminy itp.

Inwestycje czynowe

Zwiększanie sumy nakładów na inwestycje dokonywane z udziałem mieszkańców – tzw. inwestycje czynowe – to ważny sposób zwiększania zakresu inwestycji w gminie. Te inwestycje czynowe mogą dotyczyć uzbrojenia osiedli wybudowanych niegdyś bez odpowiedniej infrastruktury, budowy dróg, wodociągów, budowy linii telefonicznych itp. Ponieważ angażują czas, zainteresowanie i środki mieszkańców, mogą one też mieć wyraźny wpływ na ocenę władz samorządowych wśród mieszkańców.

Każda gmina powinna więc dbać o to, aby inwestycje takich było jak najwięcej, i o to, aby były one jak najsprawniej prowadzone. Należy zatem unikać zjawisk negatywnych, takich jak narastanie kolejek komitetów oczekujących na partycypację gminy i na realizację inwestycji przez kilka lat, kłopoty z rejestracją komitetów, lekceważące traktowanie przez urzędników, nieporozumienia w sprawach organizacyjnych, zróżnicowanie partycypacji gminy w zależności od subiektywnych decyzji poszczególnych urzędników.

W celu zwiększenia zakresu inwestycji czynowych i zachęcenia mieszkańców do partycypacji w tych inwestycjach trzeba zapoznać ich z całym procesem z odpowiednim wyprzedzeniem.

Z tego względu warunki partycypacji gminy powinny być:

- powszechnie znane
- jednakowe dla wszystkich
- stabilne.

W określonym czasie, najlepiej w ciągu roku od zgłoszenia komitetu czynowego, każda inwestycja czynowa powinna być przynajmniej rozpoczęta.

Wymaga to od gminy:

- dobrego rozeznania, jakie inwestycje są potrzebne i jakie komitety mogą powstać
- wcześniejszego planowania i przygotowania inwestycji,
- zapewnienia odpowiednio dużych środków w budżecie gminy

¹¹ Teoretyczne możliwości wyboru inwestycji według kryteriów innych niż opłacalność są bardzo szerokie, ale realne powinny mieścić się w ramach określonych wybranymi celami strategicznymi. Dopiero, gdy nadając wagę poszczególnym kryteriom, wybierzemy pewną grupę inwestycji, które należałoby realizować, można przystąpić do szeregowania ich pod względem kosztu i opłacalności.

- opracowania metod radzenia sobie w sytuacjach, gdyby zabrakło środków w budżecie na zrealizowanie wszystkich inwestycji czynowych w danym roku, gdyż potrzeby okazały się większe, niż przewidywano, albo niespodziewanie wzrosły koszty innych inwestycji czynowych
- umiejętnego i sprawnego przeprowadzania negocjacji z komitetami i mieszkańcami
- sprawnego przeprowadzania przetargów.

Do metod radzenia sobie w sytuacjach, gdy zabrakło środków w budżecie, można byłoby zaliczyć odpowiednio zawarte umowy z wykonawcami, którzy pobiorą zapłatę po zakończeniu inwestycji, albo odpowiednie uzgodnienia z mieszkańcami, którzy się zgodzą, aby za roboty wykonane w danym roku zapłata została uiszczona wyłącznie z ich środków, gdyż gmina wniesie swoją część dopiero w roku następnym. Dopiero po wyczerpaniu tego typu możliwości należałoby ratować się kredytem.

Komitet czynowy jest w zasadzie reprezentacją mieszkańców o mało sformalizowanej organizacji. Współpraca gminy z komitetem jest zatem współpracą gminy z mieszkańcami reprezentującymi bardzo różnorodne postawy i zachowania. Dlatego należy szczególnie zadbać o udzielanie informacji, udział uczestników inwestycji (jako obserwatorów) w komisji przetargowej, wyjaśnianie wszystkich kwestii spornych lub budzących wątpliwości. Bez jawności poczynań gminy i członków komitetu oraz dostępu do informacji mieszkańcy mogą żywić różne podejrzenia, być podatni na plotki lub wycofywać się z udziału w inwestycji.

Inwestycje prowadzone z udziałem mieszkańców mogą też stać się dla gminy okazją do osiągania określonych celów. Jeśli władzom gminy zależy np., aby były budowane drogi o dobrej nawierzchni, mogą ogłosić, że w budowie takich dróg gmina partycypuje w większym stopniu niż w innych. Jeśli celem jest zwiększenie nakładów na inwestycje określonego rodzaju (np. na kanalizację), powinna wzrosnąć partycypacja gminy w takich inwestycjach. Poza tym, w większości gmin miejskich przydałoby się wprowadzić zasadę, że gdy całość prac obejmuje pełne uzbrojenie pod drogą lub ulicą oraz nawierzchnię tej drogi lub ulicy, procent partycypacji gminy jest najznaczniejszy.

Polityka gminy w stosunku do inwestycji z udziałem mieszkańców powinna być częścią szerszej polityki czy też strategii inwestycyjnej gminy, a stałe zasady partycypacji gminy w takich inwestycjach mają być określone odpowiednią uchwałą jako część szerszego programu gospodarczego uchwalanego przez radę gminy albo jako przedmiot odrębnej uchwały rady gminy lub przynajmniej uchwały zarządu gminy.

Dążenie do powiększenia zakresu inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców może napotykać pewne trudności, takie jak:

- brak środków u części osób fizycznych zainteresowanych dokonaniem określonej inwestycji, co występuje zwłaszcza wówczas, gdy koszt inwestycji jest duży
- konieczność odsuwania jednych inwestycji do czasu ukończenia innych, gdy jedne umożliwiają wykonanie drugich, albo gdy niezachowanie odpowiedniej kolejności pociąga za sobą dodatkowe koszty
- niewielkie zainteresowanie partycypacją w inwestycji użytkowników wieczystych, którym nie zalicza się ich partycypacji na poczet opłat adiacenckich.¹²

Gminne programy i strategie inwestycyjne

Gminne programy inwestycyjne opracowywane są najczęściej dla inwestycji finansowanych z budżetu gminy. Gminne strategie inwestycyjne, oprócz zadań gminy, obejmują najczęściej także zadania, które mają wykonać inni inwestorzy. Strategia inwestycyjna przewiduje więc role dla wielu podmiotów, koordynuje ich zamiary inwestycyjne, wykorzystuje środki różnych inwestorów i ma za zadanie spełnić

¹² Aby zwiększyć zainteresowanie użytkowników wieczystych udziałem w inwestycjach czynowych, można zastosować zasadę, że przez kilka lat od zakończenia inwestycji, w której partycypowali, nie będzie się im aktualizowało opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Zachęta ta nie będzie oczywiście działać w stosunku do osób zwolnionych z tych opłat, a także wówczas, gdy wartość gruntu nie będzie się zmieniała. Poza tym zachęta ta może być wprowadzona tylko wówczas, gdy mieszkańcy mają zaufanie do władz samorządowych, gdyż nadać jej kształt formalny jest niezwykle trudno i w większości przypadków mieszkańcy będą musieli polegać tylko na obietnicach.

podstawowy cel gminnej polityki inwestycyjnej, czyli zwiększyć efekt wszystkich inwestycji i tym samym maksymalnie przyspieszyć rozwój gospodarczy gminy.

Inwestycje wymagają nie tylko pieniędzy, ale również dostępnych i uzbrojonych gruntów o odpowiednim przeznaczeniu, budynków, lokali, załatwienia niezbędnych formalności (zakupu gruntów, uzyskania pozwolenia na budowę, często uzyskania zezwolenia na prowadzenie określonej działalności lub załatwienia formalności związanych z uzyskaniem kredytu itp.). Poza tym muszą się inwestorowi opłacać. Wszystko to sprawia, że nie można prowadzić dobrej polityki inwestycyjnej bez związku z planowaniem przestrzennym, gospodarką gruntami, sposobami gospodarowania mieniem gminy i innymi dziedzinami działalności gminy, które pochłaniają konieczne na inwestycje pieniądze.

Stawia to twórców gminnych programów, a zwłaszcza gminnych strategii inwestycyjnych, w pozycji szczególnej. Aby bowiem ich program lub strategia rzeczywiście były dobre, muszą one ingerować prawie we wszystkie plany i dziedziny działalności gminy, domagając się opracowania i wdrożenia towarzyszących strategiom inwestycyjnym programów reorganizacji lub reformy sfer konsumpcyjnych oraz tworząc (lub zmieniając) jednocześnie ze swoją strategią programy obejmujące prace planistyczne, obrót gruntami i wiele innych. Bez tego zarówno strategia inwestycyjna gminy, jak i jej strategia rozwoju gospodarczego byłyby wadliwe, gdyż pozbawione kompleksowego ujęcia.

Aby opracować i zrealizować dobrą strategię inwestycyjną gminy należy:

- wykorzystać wszystkie możliwości zwiększenia wydatków inwestycyjnych w budżecie gminy
- przeanalizować i ewentualnie wykorzystać dodatkowe źródła finansowania inwestycji gminnych (poczynając od kredytu, przez dotacje aż do obligacji gminnych)
- ocenić istniejące plany zagospodarowania przestrzennego, zaktualizować je i dokonać w nich zmian umożliwiających poszerzenie zakresu prowadzonych w gminie inwestycji
- przeanalizować prowadzoną przez gminę gospodarkę gruntami, opracować i zrealizować plan prac zmierzających do udostępnienia inwestorom większego arealu gruntów
- przeanalizować dotychczasowy sposób gospodarowania gminnymi nieruchomościami zabudowanymi i lokalami oraz opracować i wykonać plan ich udostępniania (sprzedaży i wdzierżawiania) innym inwestorom
- doprowadzić do niezbędnych reform dziedzin konsumpcyjnych (zmniejszenie koniecznych wydatków z budżetu) i opracować programy mające na celu racjonalniejsze wydawanie środków na prace zlecane przez gminę
- nawiązać kontakt z innymi inwestorami i gdy tylko będzie to możliwe skoordynować plany inwestycyjne gminy z planami innych inwestorów (co jest szczególnie istotne w inwestycjach infrastrukturalnych, gdyż duża część dróg i środków technicznych leży w gestii państwa lub państwowych przedsiębiorstw, które mogą chcieć inwestować w zupełnie innych miejscach niż gmina)
- rozważyć możliwość inwestycji wspólnych z sąsiednimi gminami lub z innymi inwestorami i ewentualnie podjąć decyzję o realizacji takich inwestycji wspólnych
- przeanalizować i uporządkować dotychczasowe programy inwestycyjne
- starannie opracować harmonogram realizacji i finansowania każdej inwestycji
- opracować odrębny program lub strategię rozwoju inwestycji w dziedzinie infrastruktury technicznej
- stworzyć odrębny program inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców przewidujący poszerzenie zakresu tych inwestycji w stosunku do stanu obecnego
- ustalić zasady prowadzenia inwestycji z udziałem mieszkańców jednakowe dla wszystkich takich inwestycji, określające procent środków wydatkowanych przez gminę na poszczególne rodzaje inwestycji oraz sposób i zakres współpracy gminy z komitetami społecznymi
- stworzyć zespół uregulowań gminnych jednakowy dla wszystkich inwestorów lub wprowadzić jednakowy dla wszystkich inwestorów system ulg i preferencji

- usprawnić obsługę inwestorów i organizację pracy urzędu gminy starając się maksymalnie skrócić okres załatwiania niezbędnych formalności
- przeprowadzić ewentualnie kampanię promującą gminę na zewnątrz, mającą na celu przyciągnięcie inwestorów z zewnątrz, przy czym działania promocyjne winny uwzględniać konieczność przekonania potencjalnych inwestorów o walorach gminy i w czytelny sposób przedstawić im możliwości inwestowania; powinny także zachęcać do zakupu lub wydzierżawienia nie wykorzystanych nieruchomości; ważne jest przy tym, aby warunki funkcjonowania obcych inwestorów nie były gorsze niż warunki funkcjonowania inwestorów miejscowych.

Niezbędne dla opracowania dobrej strategii inwestycyjnej jest też poznanie i zrozumienie potrzeb innych inwestorów oraz uwzględnienie tych potrzeb w planach strategicznych. Inwestorzy bowiem „biorą pod lupę” każdą potencjalną lokalizację swojej inwestycji, poddając szczegółowej analizie jej koszty, okres zwrotu poniesionych nakładów, przewidywaną rentowność i inne uwarunkowania wpływające na opłacalność przedsięwzięcia. Schemat takiej oceny został przedstawiony w tabeli. Brak zrozumienia dla potrzeb inwestorów może spowodować, że przewidziane w strategii lokalizacje i warunki inwestycji nie będą dla nich atrakcyjne, a więc zakładany w planach strategicznych rozwój inwestycji sektora niepublicznego w rzeczywistości nie nastąpi.

WYBÓR LOKALIZACJI INWESTYCJI <u>Czynniki wpływające na ocenę lokalizacji inwestycji</u>	
1. Położenie	• odległość od głównych szlaków transportowych (dróg i kolei), portów morskich i lotniczych, • bliskość głównych ośrodków przemysłowych.
2. Zasoby	• dostępność lokalnych surowców, • jakość (kwalifikacje), dostępność i koszt siły roboczej.
3. Nieruchomości (w tym grunty)	• rodzaj dostępnych nieruchomości zabudowanych i nie zabudowanych, • ich jakość i ceny, • działki i budynki należące do jednego właściciela lub takie, które łatwo połączyć.
4. Sektory rynkowe i potencjalny popyt	• wielkość lokalnego i regionalnego rynku (populacji), który można łatwo obsługiwać z danego terenu, • rozwijające się sektory regionalnej i ogólnokrajowej gospodarki, które mogłyby rozkwitnąć na danym terenie, • lokalni przedstawiciele sektorów, które wykazują tendencje do największego wzrostu w skali regionu i kraju.
5. Możliwości	• szczególne możliwości rozwoju (np. inwestor wewnętrzny nie osiąga porozumienia w jakiejś gminie, lecz w dalszym ciągu chce inwestować w tym regionie).
6. Lokalne firmy	• siła i znaczenie lokalnych firm, • możliwość współpracy, doboru podwykonawców lub kooperacji z lokalnymi firmami w wybranej branży.
7. Lokalny poziom cen	• różnice poziomu cen towarów i usług (w tym usług komunalnych) w stosunku do innych regionów i ich wpływ (dodatni lub ujemny) na koszty podejmowanej działalności.
8. Dostępność usług	• wyposażenie terenu w infrastrukturę, dostępność urządzeń telekomunikacyjnych, możliwości skorzystania na miejscu z usług specjalistycznych itp., • możliwości kontaktu ze środkami masowego przekazu.
9. Wizerunek	• jak wygląda teren z zewnątrz, czy jest zaniedbany czy atrakcyjny, wyposażony w obiekty nowoczesne czy przestarzałe, bez przeszłości czy o ciekawej historii i szeroko znanych zaletach?
10. Styl życia	• czy jest to odpowiedni teren do zamieszkania, szczególnie dla ludzi, którzy sprowadzą się, aby zarządzać inwestycjami, • czy można tu wynająć lub kupić domy lub mieszkania, • gdzie mogą pójść do szkoły dzieci, • jaki jest standard sklepów, hoteli, placówek kulturalnych, zdrowotnych i sportowych?
11. Organizacja obsługi inwestorów	• czy władze chętnie widzą przybyszów, • czy odpowiedzą na pytania inwestorów, • kto będzie się z nimi spotykał, • czy szybko i sprawnie załatwiane są niezbędne formalności?
12. Konkurencja	• jak wygląda teren na tle regionu, • czy i jakie firmy konkurencyjne dla pożądanых przez nas inwestorów prowadzą działalność w sąsiedztwie?

Jak widać, opracowanie dobrej strategii inwestycyjnej nie jest proste, podobnie jak nie jest proste opracowanie któregośkolwiek z programów towarzyszących takiej strategii. Wymaga to zgromadzenia dużego zasobu wiedzy, jasnego sprecyzowania celów działania i często zastosowania specjalnych metod analizy informacji.

Gdy dysponujemy już gminnymi programami inwestycyjnymi i zestawem odpowiednich regulacji, możemy skupić się na realizacji opracowanych planów.

Konieczna jest tu taka sama konsekwencja jak przy realizowaniu gminnych strategii rozwoju gospodarczego i taka sama coroczna kontrola, aby niezbędne środki zostały przewidziane w budżecie.

W przypadku inwestycji prowadzonych przez gminę należy ponadto zwracać uwagę na to, aby:

- plany roczne nie stały w sprzeczności z planami wieloletnimi
- nie następowało wydłużanie się procesów inwestycyjnych
- zaplanowane inwestycje były odpowiednio wcześniej przygotowane i kosztowały możliwie najtaniej (czemu winny służyć: odpowiedni system przetargów stosowany przez gminę oraz stała kontrola jakości i terminowości wykonania prac).

W warunkach konkurencji powinniśmy sprawdzać, czy możliwości inwestowania i prowadzenia działalności gospodarczej oraz koniunktura na rynku są zgodne z naszymi przewidywaniami, a jeśli tak nie jest, odpowiednio korygować działania gminy.

Gdy niekorzystne zmiany powstały z przyczyn niezależnych od gminy, można poczynić odpowiednie kroki w celu dalszego prowadzenia inwestycji (zawsze wcześniej oceniając, czy przyniosą one pożądaną skuteczną zmianę). Gdy przyczyny niekorzystnych zmian wynikają z decyzji władz gminy, należy przystąpić do modyfikacji tych działań lub opracowanych wcześniej programów.

W przypadku, gdy przyczyny niekorzystnych zmian w planach wynikają z indywidualnych zachowań poszczególnych inwestorów, w stosunku do części z nich można zastosować następujące działania:

- przystąpić do egzekwowania wcześniej zawartych umów i porozumień (dotyczących inwestycji wspólnych, partycypowania gminy w kosztach budowy dróg, dojazdów, infrastruktury technicznej)
- z wiązać kolejnych inwestorów umowami z gminą
- egzekwować terminy zabudowy gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste, stosując przy ich przekroczeniu podwyższone opłaty roczne lub rozwiązując umowy wieczystego użytkowania tych gruntów
- egzekwować terminy odbudowy lub remontu określone w umowach sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste nieruchomości zabudowanych budynkami zabudowlanymi, żądając w razie przekroczenia terminu przeniesienia własności nieruchomości na gminę
- stosować przysługujące gminie prawo pierwokupu nieruchomości nabytych wcześniej od gminy lub Skarbu Państwa (albo oddanych w użytkowanie wieczyste) w przypadku, gdy nieruchomość nie została zbudowana zgodnie z pozwoleniem na budowę
- przeprowadzić z niektórymi (zwłaszcza większymi) inwestorami negocjacje mające na celu zmobilizowanie ich do prowadzenia inwestycji, ustalić, czy i w jakim zakresie gmina pomoże inwestorowi, lub też do jakiego stopnia należałoby skorygować gminny program inwestycyjny.

Tworzenie warunków do inwestowania i współpraca gminy z lokalnymi firmami

Tworzenie warunków do inwestowania wymaga od władz gminy działań niżej wyszczególnionych, które wiążą się z wieloma kwestiami poruszonymi w innych rozdziałach.

W celu stworzenia warunków do inwestowania należy:

- przekonać inwestorów w gminie o stabilności warunków działania przez unormowanie na stałe wielu kwestii związanych z inwestowaniem

- ustalić procent pierwszej opłaty z tytułu oddania w użytkowanie wieczyste gruntów przeznaczonych pod poszczególne rodzaje budownictwa (niższy procent dla preferowanych rodzajów)
- określić warunki zabudowy i zagospodarowania poszczególnych terenów z zaznaczeniem, co i kiedy zbuduje tam gmina, a co inwestor z własnych środków
- ustalić czytelne i trwałe zasady partycypowania gminy w inwestycjach drogowych i sieciowych prowadzonych z udziałem mieszkańców lub przez innych inwestorów
- ustalić czytelne i trwałe zasady zbywania, nabywania i zamiany nieruchomości i lokali przez gminę
- wypracować powszechnie obowiązujące zasady dotyczące trybu wydzierżawiania i wynajmowania gminnych nieruchomości i lokali, możliwości prowadzenia tam inwestycji przez najemców i dzierżawców oraz zwrotu nakładów poniesionych na te inwestycje
- ująć w odpowiednich uchwałach rady gminy (dotyczących ww. zasad) wszelkie preferencje dla działań i dziedzin szczególnie w danej gminie popieranych (np. bonifikat lub skont przy sprzedaży gminnych lokali mieszkalnych).

Nie są to wszystkie możliwe działania gminy, a jedynie najważniejsze, bez których trudno byłoby mówić o korzystnej dla inwestorów polityce gminy.

Działania te stwarzają także ramy współpracy różnych inwestorów z gminą. Umożliwiają inwestorom ocenę opłacalności zamierzonej inwestycji, określają warunki korzystania z mienia gminy, okoliczności, w których można uzyskać ulgę lub zwolnienie od lokalnych podatków i opłat itp. Dają także inwestorom wyraźny sygnał, że gmina rozumie ich potrzeby i jest nastawiona na współpracę.

Poznanie i analiza potrzeb inwestycyjnych

Szacowanie potrzeb w zakresie inwestycji finansowanych z budżetu gminy odbywa się na dwóch płaszczyznach: w odniesieniu do zadań własnych gminy oraz w odniesieniu do ogólnych potrzeb inwestycyjnych w całej gminie.

W zakresie zadań własnych i w odniesieniu do potrzeb gmin określenie potrzeb inwestycyjnych jest stosunkowo proste. Zaczyna się od dokładnego przeglądu wszystkich zadań oraz działalności prowadzonej przez wszystkie jednostki organizacyjne gminy oraz od sporządzenia dwóch wykazów: inwestycji niezbędnych do podtrzymania istniejącego stanu i poziomu wykonywania zadań lub świadczenia usług oraz inwestycji niezbędnych do pożądanej poprawy stanu wykonywania zadań lub świadczenia usług.

Po sporządzeniu planów rzeczowych należy jeszcze wyliczyć wg cen bieżących szacunkowy poziom nakładów potrzebnych na sfinansowanie inwestycji. Po dokonaniu tego szacunku potrzeby inwestycyjne w odniesieniu do zadań własnych gminy będą z grubsza znane.

Trudniejsze jest sporządzenie choćby bardzo przybliżonej listy inwestycji potrzebnych w ogóle w gminie. Powinny się na niej znaleźć nie tylko inwestycje w zakresie infrastruktury, oświaty, ochrony środowiska, opieki społecznej, zdrowia itd., ale również budownictwo mieszkaniowe oraz inwestycje przemysłowe, handlowe i inne inwestycje gospodarcze. Może to być trudne dla urzędników, którzy mało albo wcale nie współpracują z podmiotami gospodarczymi i nie orientują się w tych sprawach.

Po sporządzeniu listy należy wybrać:

- inwestycje, które nie mogą być dokonane bez odpowiednich inwestycji prowadzonych ze środków gminy
- inwestycje, które są najpotrzebniejsze
- inwestycje, dla których dokonanie inwestycji przez gminę przyniesie największy efekt.

Kolejną czynnością będzie wybranie pozycji spełniających co najmniej dwa spośród ww. warunków, umieszczenie tych pozycji na jednej liście i oszacowanie pod względem poziomu nakładów gminy i całkowitego poziomu niezbędnych nakładów finansowych.

W ten sposób otrzymamy dwie listy potrzeb inwestycyjnych, przy czym niektóre inwestycje będą figurowały na obu listach.

Żadna z tych list nie uwzględnia jednak czynnika czasu, zostały bowiem tak sporządzone, jakby wszystkie inwestycje miały być zrealizowane natychmiast, a tymczasem wiadomo, że – zważywszy możliwości finansowe – nie da się jednocześnie wykonać wszystkich, niektóre inwestycje mogą się nawzajem wykluczać, a te, które będą rzeczywiście realizowane, muszą też poczekać. Gdy jednak spróbujemy poustawiać umieszczone na listach inwestycje według jakiejś kolejności, pojawia się natychmiast inna potrzeba, ustalenia priorytetów, tj. wyboru, które spośród inwestycji są najważniejsze, które ważne, a które mniej ważne.

Określenie priorytetów stanowi zazwyczaj bardzo trudny etap, i to nie tylko dlatego, że niełatwo jest porównywać nieraz bardzo różne inwestycje, ale dlatego, że wyboru tego dokonuje wiele osób mających różne kryteria wartości, upodobania i preferencje. Trudno więc czasem osiągnąć kompromis między nimi.

Z tych względów poleca się najpierw ustalenie wspólnych kryteriów wartości, na podstawie których będą następnie ustalane priorytety zadań inwestycyjnych gminy, o czym była już mowa wcześniej.

Uporządkowanie dwóch wcześniej sporządzonych list potrzeb inwestycyjnych pod względem priorytetów i podzielenie inwestycji na co najmniej cztery grupy zamyka w zasadzie proces ustalania listy potrzeb. Dokładne umieszczanie różnych inwestycji w poszczególnych latach dokonane zostanie w procesie planowania inwestycji.

Sporządzeniu omówionych list towarzyszyć powinna świadomość, że celem pracy jest podjęcie starań o zrealizowanie wszystkich inwestycji umieszczonych w pierwszych pod względem priorytetu grupach oraz w ciągu kilku lat większości inwestycji drugiej grupy priorytetowej.

Proces ustalania potrzeb inwestycyjnych można jeszcze uzupełnić szacunkowym obliczeniem zwyżki nakładów inwestycyjnych w poszczególnych latach, biorąc pod uwagę inflację i inne zjawiska mogące mieć wpływ na wysokość wydatków inwestycyjnych. Pozwoli to zorientować się w globalnych skutkach odkładania inwestycji w czasie i w niezbędnych korektach poziomu wydatków inwestycyjnych w latach następnych. Szacunków takich nie należy jednak przeprowadzać dla każdej z inwestycji odrębnie, ponieważ jak już powiedziano, nie wiadomo jeszcze, która kiedy będzie realizowana.

SZACOWANIE POTRZEB W ZAKRESIE INWESTYCJI

- w odniesieniu do zadań własnych gminy
- w odniesieniu do ogólnych potrzeb inwestycyjnych w całej gminie

E T A P Y

1. Dokładny przegląd wszystkich zadań oraz działalności prowadzonej przez wszystkie jednostki organizacyjne gminy

2. Sporządzenie dwóch wykazów:

- dla inwestycji niezbędnych do podtrzymania istniejącego stanu i poziomu wykonywania zadań lub świadczenia usług
- dla inwestycji niezbędnych do pożądanej poprawy stanu wykonywania zadań lub świadczenia usług.

3. Wyliczenie szacunkowego poziomu nakładów potrzebnych wg cen bieżących na sfinansowanie umieszczonych na wykazach inwestycji

4. Sporządzenie listy inwestycji potrzebnych w ogóle w gminie w zakresie

- infrastruktury
- oświaty
- ochrony środowiska
- opieki społecznej
- zdrowia
- kultury
- budownictwa mieszkaniowego
- inwestycji przemysłowych
- handlu
- innych inwestycji gospodarczych

5. Dokonanie wyboru

- inwestycji, które nie mogą być wykonane bez odpowiednich inwestycji prowadzonych ze środków gminy
- inwestycji, które są najpotrzebniejsze
- inwestycji, dla których dokonanie inwestycji przez gminę przyniesie największy efekt.

6. Wybranie pozycji spełniających co najmniej dwa spośród ww. warunków

7. Umieszczenie tych pozycji na jednej liście i oszacowanie pod względem poziomu nakładów gminy i całkowitego poziomu niezbędnych nakładów finansowych

WYNIK - DWIE LISTY

8. Wprowadzamy czynnik czasu

9. Ustalamy priorytety

- ustalamy kryteria wartości (wyboru)
- porządkujemy listy zgodnie z kryteriami wartości (powstają co najmniej 4 grupy różniące się ważnością)

10. Wykonujemy szacunkowe obliczenia zwwyżki nakładów inwestycyjnych w poszczególnych latach.

Po oszacowaniu potrzeb możemy przystąpić do planowania wydatków inwestycyjnych, które będzie przebiegało w sposób zbliżony do opisanego w zamieszczonej niżej tabeli.

PLANOWANIE WYDATKÓW INWESTYCYJNYCH

E T A P Y

- 1. Próbujemy znaleźć środki na wykonanie wszystkich zadań z pierwszych dwóch grup priorytetowych na obu listach potrzeb**
- 2. Priorytety w zakresie inwestycji porównujemy z priorytetami w zakresie wydatków bieżących (jednak dwie pierwsze pod względem priorytetów grupy projektów inwestycyjnych powinny dać się sfinansować w przewidywalnym okresie)**
- 3. Próbujemy obliczyć:**
 - czy da się je sfinansować w ciągu jednego roku
 - o ile musiałby wzrosnąć udział wydatków inwestycyjnych w stosunku do bieżących i kosztem czego by się to odbyło
 - jaki musiałby być wówczas udział kredytu w ich finansowaniu
 - jakie by to przyniosło skutki dla budżetu oraz wykonywania innych zadań w latach następnych
- 4. Jeżeli koncepcja sfinansowania wszystkich omawianych inwestycji w ciągu roku jest nierealna, a zaciągnięcie potrzebnego kredytu zbyt ryzykowne bądź przekraczające możliwości gminy, próbujemy wydłużyć ten okres do dwóch, następnie trzech lat itd.**

PLAN, Z KTÓREGO WYNIKA, ŻE POSIŁKUJĄC SIĘ DODATKOWYMI ŹRÓDŁAMI FINANSOWANIA SPOZA BUDŻETU MOŻNA W OKREŚLONYM CZASIE DOKONAĆ WSZYSTKICH INWESTYCJI Z DWÓCH PIERWSZYCH GRUP PRIORYTETOWYCH

- 5. Korygujemy otrzymany plan biorąc pod uwagę:**
 - różne względy techniczne, a zwłaszcza technologie wykonywania inwestycji wieloletnich
 - zależność różnych inwestycji od siebie warunkującą harmonogram poszczególnych etapów prac (a także korygujemy w zależności od okresu koniecznego do przygotowania inwestycji, zaciągnięcia kredytu itp.)
 - plan inwestycji uzupełniamy o jakieś drobne zadanie z trzeciej grupy itd.

E F E K T Y

- zrealizowanie wszystkich najważniejszych inwestycji z pierwszej i drugiej grupy priorytetowej oraz kilku inwestycji z grupy trzeciej lub innych
- możemy obliczyć efektywność różnych rodzajów finansowania pod względem kosztów i zweryfikować decyzje dotyczące rodzaju inwestycji, które mają być finansowane kredytem lub obligacjami

Możliwości zwiększenia efektów lokalnych programów inwestycyjnych

Celem władz gminnych powinno być stworzenie takich planów, aby wysiłki podejmowane przez wszystkich inwestorów dały w sumie jak największy efekt.

Tak sformułowany cel gminnej polityki inwestycyjnej może być zrealizowany tylko, gdy:

- istnieje współpraca między władzami gminy i innymi inwestorami (przynajmniej w wymianie informacji i koordynacji planów inwestycyjnych)
- przepisy lub programy gminne nie ograniczają możliwości działania inwestorów i tym samym nie tworzą niekorzystnych dla inwestowania warunków
- władze gminy właściwie oceniają rolę inwestycji gminnych oraz ich korzystny wpływ na możliwość dalszego inwestowania, przeznaczając na wydatki inwestycyjne odpowiednio duże środki.

Znaczenie gminy jako inwestora jest do dziś tematem dyskusji w wielu gminach. Nasilają się one zazwyczaj podczas debaty budżetowej, gdy konieczne staje się podjęcie decyzji – konsumować czy inwestować. Nawet przy powszechnym zrozumieniu potrzeby inwestowania i tego, że bez inwestycji prowadzonych przez gminę lokalna gospodarka niewiele się zmieni, końcowym efektem dyskusji bywa często budżet, w którym wydatki inwestycyjne są bardzo niewielkie.

Władze wielu gmin mają duże trudności z przeprowadzeniem swoich planów inwestycyjnych, gdyż są pod nieustannym naciskiem wszystkich miejscowych środowisk, których działalność finansowana jest z budżetu gminy, zawsze nie usatysfakcjonowanych w swoich oczekiwaniach i żądających coraz więcej.

Wydawaniu pieniędzy publicznych towarzyszy zazwyczaj niezłomne przekonanie, że w stosunku do potrzeb pieniędzy jest zawsze za mało, co na ogół jest prawdą. Jednak bierne poddawanie się takiej propagandzie sprawia, że często panuje niewydolny system organizacyjny, w sposób rozrzutny wydankuje się środki, utrzymuje się przerosty zatrudnienia w administracji, a nie robi się nic, aby wymusić usprawnienia i potanić usługi komunalne.

Przeszkodą w realizacji polityki proinwestycyjnej w wielu gminach jest zatem doraźny interes konsumentów budżetu, któremu często poddają się władze gminy. Stoi on na ogół w wyraźnej sprzeczności z interesem ogólnym gminy polegającym na dążeniu do rozwoju gospodarczego, który z kolei przyniesie wzrost dochodów do budżetu i tym samym wzrost możliwości wydawania więcej na cele konsumpcyjne. Jednak działanie w imię wspólnego dobra wymaga nie tylko zrozumienia konieczności ograniczania konsumpcji na rzecz inwestycji, ale i umiejętności zrealizowania takich ograniczeń w praktyce. W przeciwnym razie może nastąpić regres gospodarczy, realny spadek dochodów do budżetu gminy, a więc i spadek kwot wydatkowanych na konsumpcję.

Różne gminy mogą przeznaczać na inwestycje różny procent środków ze swego budżetu. Procentowe relacje (tak ważne w procesie kształtowania gminnej polityki gospodarczej) inaczej przedstawiają się w dużych miastach, inaczej w małych, a inaczej w gminach wiejskich. Miasta duże obciążone są największym zakresem usług publicznych, których wykonanie muszą finansować, dlatego procent wydatków na inwestycje w dochodach własnych tych miast jest często mniejszy niż w inwestujących gminach wiejskich. Jeżeli przekroczono 25%, można już w dużych miastach mówić o polityce inwestycyjnej, przekroczenie 30% byłoby wynikiem bardzo dobrym. W niektórych gminach wiejskich w poszczególnych latach prowadzono (głównie ze środków kredytowych) inwestycje na poziomie znacznie przekraczającym roczny budżet gminy. Przyjmując zatem takie założenia procentowe zawsze trzeba porównywać się z gminami podobnymi co do wielkości i zakresu zadań.

Aby zwiększyć efekty i pozyskać (oprócz środków wygospodarowanych w wyniku reform w dziedzinach konsumpcyjnych i usługach komunalnych) dodatkowe środki na realizację gminnych programów inwestycyjnych, gminnych programów gospodarczych lub gminnych strategii rozwoju gospodarczego można:

- **starannie opracować plany inwestycyjne** pozwalające unikać inwestycji zbędnych, rozproszenia frontu inwestycyjnego, problemów z finansowaniem inwestycji, niewłaściwego rozłożenia inwestycji w czasie (np. uzbrajania jednych terenów w instalacje gazowe, a innych w wodociągi i kanalizację, przez co żadne nie mogą być szybko zabudowane)

- **poszerzyć zakres inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców** (tzw. czynowych), dla których jednak powinny być określone stałe reguły przewidujące określony udział finansowy i rolę gminy oraz określony udział mieszkańców w finansowaniu poszczególnych rodzajów prac
- **skoordynować plany inwestycyjne gminy i innych dużych inwestorów**, aby za te same, dostępne na terenie gminy środki przeznaczone na inwestycje osiągać większy efekt (np. gdy gmina, zakłady energetyczne i gazownicze zbroją ten sam teren przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe, powoduje to szybki efekt w postaci kolejnych inwestycji w budownictwo mieszkaniowe)
- **opracować** (wspólnie z organizacjami i przedsiębiorstwami działającymi na terenie gminy) **system finansowania przez gminę i inne podmioty inicjatyw społecznych** sprzyjających rozwojowi gminy i **programów wspierających rozwój przedsiębiorczości** w gminie
- **zwiększyć środki wydatkowane na inwestycje przez gminę i innych inwestorów** – przez wykorzystanie kredytu, uzyskanie dodatkowych dotacji, stworzenie większych możliwości inwestowania przedsiębiorstwom funkcjonującym na terenie gminy, wyemitowanie obligacji gminnych, zaangażowanie środków inwestorów z zewnątrz lub podjęcie wspólnych inwestycji z gminami sąsiednimi.

Do zwiększenia środków przeznaczonych na inwestycje w gminie przyczynić się może także promocja gminy na zewnątrz.

Tworzenie warunków do inwestowania i przyciągania inwestorów z zewnątrz

Większość działań, jakie gmina może podjąć, aby stworzyć warunki do inwestowania i przyciągnąć inwestorów z zewnątrz, została już opisana w poprzednich rozdziałach. Opis ten należy jednak wzbogacić o pewne dodatkowe informacje.

Gminy wydatkują swoje środki przeznaczone na wydatki majątkowe w dwojaki sposób:

- budując nowe obiekty, drogi i sieci infrastrukturalne
- nabywając grunty, nieruchomości zabudowane, lokale i inne dobra materialne.

Potrzeba zwiększenia efektów powoduje, że wszystkie zakupy i budowy powinny być podporządkowane przemyślanym planom inwestycyjnym, a dla rozwoju gospodarczego gminy najbardziej efektywne są te inwestycje, które umożliwiają rozwój kolejnych inwestycji prowadzonych przez kolejnych inwestorów – czyli inwestycje infrastrukturalne i drogowe oraz zakupy gruntów, które albo są niezbędne pod inwestycje gminne, albo powinny zostać podzielone i uzbrojone, po czym szybko wykorzystane pod budownictwo.

Duży wpływ na inwestycje podejmowane w gminie przez różne osoby fizyczne i prawne może mieć (zwłaszcza w dużych miastach) polityka gminy w zakresie zbywania, dzierżawy i najmu gminnych nieruchomości i lokali.

Przemyślane gminne programy i strategie inwestycyjne opracowywane na wiele lat (i przewidujące doniosłą rolę innych niż gmina inwestorów) nie muszą ograniczać się do przewidywania posunięć dotyczących wyłącznie zakupów, budowy i sprzedaży. Programy takie mogą obejmować także inne działania ze strony organów gminy, wspierające procesy inwestycyjne. Plany wieloletnie – o czym już była w poprzednich rozdziałach – muszą zakładać konsekwencję w ich realizowaniu, dlatego ważne jest, aby wśród inwestorów w gminie wytworzyć poczucie stabilności działania przez unormowanie przez gminę na stałe wielu kwestii związanych z inwestowaniem, wymienionych na s. (52).

Tworząc gminne programy i strategie inwestycyjne nie należy zapominać o uprzednim przeanalizowaniu walorów gminy oraz możliwości i zamiarów inwestycyjnych przedsiębiorstw

funkcjonujących na jej terenie i zwróceniu uwagi na to, że każda inwestycja musi się im opłacać. Bez takiej analizy programy mogą zawierać wiele błędów takich jak: przewidywanie określonych inwestycji w nieodpowiednich miejscach (tam, gdzie nie ma warunków gruntowych lub gdzie inwestycja taka kompletnie się nie opłaca), planownie inwestycji sprzecznych z lokalnymi warunkami, a niezaplanowanie innych, potrzebnych i rentownych, wypełniających lukę na lokalnym rynku.

Oprócz posiadania odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego, uzbrojonych terenów i odpowiedniej polityki – aby przyciągnąć inwestorów z zewnątrz, gmina musi niejednokrotnie prowadzić szeroką akcję promocyjną. Ma ona na celu oddziaływanie na świadomość potencjalnych inwestorów i skłonienie ich do traktowania gminy jako ewentualnego miejsca inwestycji.

Inwestorzy prawie zawsze rozpatrują większą liczbę możliwych lokalizacji swojej inwestycji i dlatego należy ich przekonać o korzyściach płynących z wyboru tej właśnie gminy.

Aby więc mieć pewność, że potencjalny inwestor zostanie jak najlepiej obsłużony, zarząd gminy powinien zadbać o:

- prędkie udzielanie odpowiedzi¹³
- informacje aktualne i dobrej jakości.

W zorganizowaniu dobrej obsługi inwestorów pomoże opracowanie tzw. przewodnika inwestycyjnego gminy, zawierającego zestaw informacji, które najbardziej inwestorów interesują. Przewodnik taki każdy potencjalny inwestor mógłby otrzymać w urzędzie gminy lub w innej organizacji zajmującej się promocją gminy.

Opracowując przewodnik inwestycyjny gminy można wykorzystać:

- mapy geodezyjne
- dane z ewidencji gruntów i wpisy do ksiąg wieczystych
- wartości księgowe budynków i infrastruktury technicznej
- plany zagospodarowania przestrzennego
- dane statystyczne
- fragmenty aktów prawnych
- różne spisy tematyczne.

Jeśli pewnych danych nie zawarto w przewodniku, muszą one być szybko i sprawnie podawane na życzenie pytającego. Informacje te muszą być dokładne i precyzyjne, nawet jeśli są niezbyt korzystne dla gminy.

Kolejnym etapem promocji będzie pokazanie, że gmina jest w stanie zaspokoić potrzeby potencjalnego inwestora. Wiąże się z tym określenie wielu miejsc i lokali, w których inwestor będzie mógł ulokować swoją działalność. Niektórym inwestorom wystarczy jedna propozycja, ale większość będzie chciała wybrać najlepszą z kilku przedstawionych.

Aby zaspokoić oczekiwania inwestorów, należy dysponować dokładnymi i aktualnymi informacjami na temat wszystkich dostępnych działek i budynków.

Jeśli łatwo dostępne lokalizacje nie spełniają wymagań inwestora lub jeżeli zachodzą przeszkody w realizacji inwestycji, należy przedstawić rozwiązania lub możliwości zastępcze albo wprowadzić dodatkowe udogodnienia. Udogodnienia mogą polegać na zobowiązaniu się gminy do dokonania pewnych inwestycji infrastrukturalnych. Udogodnieniem może też być np. zmiana tras linii autobusowych lub uruchomienie nowych linii, aby usprawnić dojazd pracowników do odległej fabryki.

¹³ Inwestor lub jego przedstawiciel zwracający się z zapytaniem zazwyczaj potrzebuje szybkich odpowiedzi, a także danych o osobie, która jest odpowiedzialna za dostarczanie informacji. Nawet jeśli w gminie nie ma specjalnego wydziału lub komórki do spraw rozwoju gospodarczego, można wyznaczyć jednego lub dwóch pracowników, którzy będą się zajmowali udzielaniem informacji inwestorom. Niezbędne będzie ich przeszkolenie, aby zrozumieli wymagania inwestorów i wiedzieli, które informacje są dla nich przydatne.

Możliwości zwiększenia finansowych nakładów na inwestycje

Powszechnym błędem popełnianym przy planowaniu (i to nie tylko wydatków inwestycyjnych, ale wszystkich) jest rozpoczynanie procesu planowania od ustalenia globalnej, sztywnej kwoty przeznaczonej na określone wydatki.

Konsekwencją takiego pierwszego ruchu jest na ogół poszukiwanie zestawu zadań, który akurat mieści się w założonej kwocie i da się wykonać w najbliższym roku budżetowym. Sprowadza się to dokonywania wyboru spośród inwestycji, które już są przygotowane albo można je szybko przygotować. Planiści nie zastanawiają się przy tym, czy te zadania są rzeczywiście najbardziej potrzebne i przyniosą największy efekt. Rzadko też dają sygnały, które inwestycje trzeba zacząć przygotowywać na lata następne.

Skutkiem takiego planowania jest z jednej strony łatwość konstruowania i realizowania budżetu, ale z drugiej przypadkowość efektów, niewykorzystanie szansy osiągnięcia lepszych rezultatów za pomocą tych samych środków, niewykorzystanie szansy uzyskania większych środków na inwestycje oraz brak szansy na zrealizowanie w przewidywalnym czasie tych inwestycji, które dla całej gminy są najważniejsze.

Aby szans takich nie zaprzepaścić, planowanie wydatków inwestycyjnych należy zacząć od próby znalezienia środków na wykonanie wszystkich zadań z pierwszych dwóch grup priorytetowych (o których była mowa w poprzednim rozdziale) na obu listach potrzeb.

W większości gmin zapotrzebowanie na projekty inwestycyjne przekracza zasoby środków finansowych i innych, jakie aktualnie można przeznaczyć na sfinansowanie tych inwestycji. Dlatego priorytety w zakresie inwestycji należy porównywać z priorytetami w zakresie wydatków bieżących, jednak dwie pierwsze pod względem priorytetów grupy projektów inwestycyjnych powinny dać się sfinansować w przewidywalnym okresie.

Aby uszeregować je w czasie, najpierw próbujemy obliczyć, czy da się je sfinansować w ciągu jednego roku, a także o ile musiałby wzrosnąć udział wydatków inwestycyjnych w stosunku do bieżących i kosztem czego by się to odbyło oraz jaki musiałby być wówczas udział kredytu w ich finansowaniu, jakie by to przyniosło skutki dla budżetu i wykonywania innych zadań w latach następnych. Jeżeli koncepcja sfinansowania wszystkich omawianych inwestycji w ciągu roku jest nierealna, a zaciągnięcie potrzebnego kredytu jest zbyt ryzykowne bądź przekracza możliwości gminy, próbujemy to samo zrobić dla okresu dwóch, następnie trzech lat itd.

Otrzymujemy w końcu plan, z którego wynika, że posiłkując się dodatkowymi źródłami finansowania spoza budżetu można w określonym czasie dokonać wszystkich inwestycji z dwóch pierwszych grup priorytetowych.

Plan ten korygujemy biorąc pod uwagę różne względy techniczne, a zwłaszcza technologie wykonywania inwestycji wieloletnich i zależność różnych inwestycji od siebie warunkującą harmonogram poszczególnych etapów prac. Korygujemy go także w zależności od okresu koniecznego do przygotowania inwestycji, zaciągnięcia kredytu itp., po czym okazuje się, że jeśli umieścimy w danym roku jedną lub kilka dużych inwestycji, to niewykorzystane pozostają pewne środki, które wystarczają jedynie na sfinansowanie drobnych inwestycji. Jeśli takich brak w dwóch pierwszych grupach priorytetowych (co po kilku latach wystąpi), plan inwestycji uzupełniamy o jakieś drobne zadanie z trzeciej, a następnie z czwartej grupy itd.

W ten sposób otrzymujemy efekt w postaci zrealizowania w ciągu kilku lat wszystkich najważniejszych inwestycji z pierwszej i drugiej grupy priorytetowej oraz niewielkich inwestycji z grupy trzeciej lub kolejnej.

W wybranym zestawie pojawiają się nam też inwestycje krótkoterminowe, średnioterminowe i długoterminowe. Możemy także obliczyć efektywność różnych rodzajów finansowania biorąc pod uwagę ich koszty i zweryfikować decyzje dotyczące rodzaju inwestycji, które mają być finansowane kredytem lub obligacjami.

Podjmując tego rodzaju decyzje należy pamiętać, że gmina ma do dyspozycji następujące rodzaje źródeł finansowania inwestycji:

- bieżące dochody gminy
- pożyczki i kredyty długoterminowe

- dotacje celowe, które mogą być przekazane z budżetu państwa, państwowych funduszy celowych lub z innych źródeł.

Pożyczki długoterminowe obejmują zarówno kredyty, kredyty hipoteczne, obligacje, jak i inne źródła finansowania długoterminowego (np. czynienie przez osoby trzecie nakładów podlegających zwrotowi po jakimś czasie).

Najważniejszym sposobem zwiększania wydatków inwestycyjnych gmin jest zmniejszenie ich wydatków bieżących, które wymaga niekiedy wielu żmudnych zabiegów związanych z reformowaniem dziedzin konsumpcyjnych.

Innym ważnym sposobem, którego zastosowanie jest zadaniem wszystkich strategii inwestycyjnych, jest rozkręcenie spirali inwestycyjnej, czyli inwestowanie przez gminę w to, co umożliwi, powoduje lub wymusza kolejne inwestycje, w sumie dużo większe niż inwestycje gminne. Co prawda wydatki inwestycyjne samej gminy mogą wskutek takich zabiegów wzrosnąć dopiero po uzyskaniu dodatkowych dochodów do budżetu z realizacji tych inwestycji, ale suma środków wydatkowanych w całej gminie na inwestycje wzrasta od razu.

Czasami występują trudności w podjęciu przez gminę decyzji o finansowaniu akurat najbardziej wydajnej pod tym względem inwestycji, ponieważ nie tylko nie jest ona związana z zadaniami własnymi gminy, ale dodatkowo wywołuje wrażenie, że gmina działa w interesie określonego przedsiębiorstwa lub przedsiębiorcy. Powstaje więc posądzenie o korupcję, którego można uniknąć jedynie wówczas, gdy potrafi się udowodnić, że zamierzona inwestycja przyniesie jednak dochód wszystkim lub większości mieszkańców, a w perspektywie również wzrost dochodów do budżetu gminy.

Z takimi problemami możemy spotkać się, np. gdy chodzi o wybudowanie drogi lub sieci magistralnych do terenów przeznaczonych pod określoną inwestycję przemysłową lub handlową albo gdy należy uruchomić komunikację publiczną do prywatnego zakładu pracy, albo też gdy całkowitym nakładem gminy zbroi się tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, która będzie realizowana przez osoby fizyczne czy firmy developerskie.

Miernikiem słuszności decyzji o podjęciu przez gminę omawianych inwestycji są zawsze inne inwestycje, które potem powstaną, i wydatkowane na nie środki.

Wykorzystanie kredytu i obligacji przez gminę

Mówiąc o zwiększeniu wydatków na inwestycje należy zwrócić uwagę na wykorzystanie kredytu i obligacji gminnych, gdyż budzą one obecnie zainteresowanie władz wielu gmin, skłonnych widzieć w nich dodatkową (a czasem jedyną) szansę na realizację gminnych programów inwestycyjnych.

Kredyty

Możliwości zaciągania kredytu przez gminę ograniczone są zapisami ustawy z dnia 24 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin. Na podstawie tych uregulowań gmina może zaciągać kredyty i pożyczki na pokrycie występującego w ciągu roku niedoboru budżetu oraz na finansowanie wydatków nie znajdujących pokrycia w planowanych dochodach gminy (czyli np. na inwestycje). Pierwsze mogą być zaciągane do wysokości określonej w budżecie i spłacone w tym samym roku, w którym zostały zaciągnięte. Drugie też mogą być zaciągane do wysokości określonej w budżecie gminy, ale mogą być spłacane przez wiele lat, przy czym łączna kwota przypadających do spłaty w danym roku rat długoterminowych kredytów i pożyczek, odsetek od nich, możliwych spłat kwot wynikających z udzielonych przez gminę poręczeń i przypadających do wykupu w danym roku papierów wartościowych wyemitowanych przez gminę, pomniejszona o kwotę kredytów i pożyczek zabezpieczoną na majątku gminy, nie może przekroczyć 15% planowanych dochodów budżetu gminy.

Ograniczenia wprowadzone ustawą miały być zapewne barierą przed pochopnym zaciąganiem zbyt wielu kredytów, co przy kumulacji spłat mogłoby się odbić niekorzystnie na wykonywaniu zadań własnych gminy czy wręcz grozić zaprzestaniem wykonywania zadań. Nic jednak nie wskazuje na to, aby władze gmin rzeczywiście zdradzały skłonność do tak nieodpowiedzialnych zachowań. Raczej starają się najpierw uzyskać dotacje na cele inwestycyjne, a dopiero gdy jest to niemożliwe, zaciągać kredyty przede

wszystkim tanie, preferencyjne, unikając zbyt dużych obciążeń budżetu z tytułu odsetek od kredytów komercyjnych.

Można nawet stwierdzić, że wykorzystanie przez gminy kredytu do finansowania inwestycji jest zbyt małe w stosunku do ich faktycznych możliwości. Wpływa na to m.in. brak umiejętności takiej analizy budżetu, która pozwoliłaby na oszacowanie, jaki jest bezpieczny pułap zadłużenia gminy. Brakuje też często świadomości, że skorzystanie z kredytu może w skali globalnej przynieść nie tylko koszty, ale także i zyski, gdyż dokonanie określonej inwestycji umożliwia rozwój innych albo je potania, przez co przybywa miejsc pracy, wzrasta dochód i majątek osób fizycznych i prawnych, toteż wzrastają dochody budżetu gminy z tytułu podatków i opłat.

Obligacje

Zgodnie z ustawą o finansowaniu gmina ma prawo emitowania papierów wartościowych. Zasady emisji obligacji oraz zasady dopuszczania ich do publicznego obrotu określają odrębne przepisy zawarte w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach. Zgodnie z nimi obligacje mogą być emitowane m.in. przez gminy, związki międzygminne oraz przez miasto stołeczne Warszawę. Mogą też być emitowane przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą posiadające osobowość prawną (a więc np. przez spółki prawa handlowego stanowiące własność gminy). Jednocześnie art. 2 wymienionej ustawy określa, że banki emitują obligacje na zasadach określonych ustawą Prawo bankowe z 31 stycznia 1989 r.

Podstawową funkcją obligacji jest funkcja pożyczkowa, a wartość obligacji dla gminy jako emitenta obligacji wynika z tego, czy dostępne są inne źródła pozyskania kapitału, których koszt jest podobny lub niższy od całkowitego kosztu pozyskania kapitału poprzez emisję obligacji. Innym wyjściem dla gminy jest zaciągnięcie kredytu bankowego, przy czym w obecnych warunkach koszt całkowity obsługi emisji gminnych jest na ogół niższy od całkowitego kosztu obsługi komercyjnego kredytu bankowego. Należy też zwrócić uwagę, że spłata odsetek od wyemitowanych przez gminy obligacji nie musi się mieścić w opisanym wcześniej ustawowym 15-procentowym limicie planowanych dochodów gminy.

Aby emisja obligacji przez gminę mogła się udać, obligacje muszą być korzystną inwestycją dla tych, którzy mają je nabywać, czyli tzw. obligatariuszy. Obligacja jest bowiem papierem wartościowym emitowanym w serii, w którym emitent stwierdza, że jest dłużnikiem właściciela obligacji i zobowiązuje się wobec niego do spełnienia określonego świadczenia (wykupu obligacji). Świadczenie to może mieć charakter pieniężny lub niepieniężny, przy czym świadczenie pieniężne polega na zapłacie należności gotówkowej i odsetek w terminach określonych w warunkach emisji. Świadczenie niepieniężne może polegać na przejęciu przez obligatariusza prawa do udziałów w przyszłych zyskach emitenta, prawa do zamiany obligacji na akcję spółki będącej emitentem obligacji lub prawa pierwszeństwa do emitowanych w przyszłości akcji spółki będącej emitentem obligacji. Jak z tego wynika, podejmuje się próby emitowania obligacji komunalnych w różnych celach i kieruje obligacje do różnych obligatariuszy, zarówno takich, których interesuje wyłącznie zysk w postaci odsetek od zainwestowanego kapitału, jak i takich, którzy są zainteresowani nabyciem mienia gminy lub nabyciem udziałów w spółkach stanowiących własność gminy. W zależności od potrzeb można też modyfikować charakter i oprocentowanie obligacji komunalnych.¹⁴

Analiza obecnej sytuacji gmin prowadzi do wniosku, że pomijając pewne techniczne trudności z wyborem banku i samą emisją, wyemitowanie obligacji może być dla gmin korzystne z co najmniej kilku powodów.

¹⁴ W świetle ustawy o obligacjach dzielą się one na zabezpieczone i nie zabezpieczone oraz na obligacje **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odsyłacza.** imienne i na okaziciela (te ostatnie w zależności od sposobu przenoszenia praw inkorporowanych w obligacjach, a także w zależności od sposobu oznaczenia osoby obligatariusza w dokumencie obligacji). Można też przyjąć za kryterium klasyfikacji obligacji sposób naliczania odsetek. Oprocentowanie obligacji może opierać się na określonej podstawie i być zmienne (np. zależne od kursu walutowego, ceny złota, rentowności bonów skarbowych). Może też być stałe i nie zmieniać się w całym okresie od emisji do wykupu.

Zalety programu emisji obligacji komunalnych¹⁵	
Koszt	• Mniejsze koszty obsługi bankowej, tj. niższe prowizje i opłaty za usługi banku.
Bezpieczeństwo	• Forma prawna emitowanego papieru wartościowego określona jest w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o obligacjach.
Płynność	• Szybkie pozyskanie znacznego kapitału, różne okresy zapadalności oraz możliwość rolowania emisji, tj. refinansowanie wykupu aktualnie zapadającej transzy emisji przez emisję nowej transzy.
Marketing	• Poprzez obrót na rynku pierwotnym i wtórnym emisja ma także charakter marketingowy.
Elastyczność	• Dopasowanie wielkości emisji do potrzeb kapitałowych gminy, elastyczność kształtowania warunków programu, możliwość oferowania dodatkowych świadczeń niefinansowych.
Korzyści niefinansowe (społeczne i polityczne)	• Możliwości zaprezentowania realizowanych projektów inwestycyjnych opinii publicznej, a zwłaszcza mieszkańcom gminy-emitenta oraz zapoznania obywateli z aktualną sytuacją finansową gminy. • Przyciąganie uwagi mieszkańców do działań podejmowanych przez gminę, uzyskanie szerszego zrozumienia i akceptacji dla tych działań. • Zapoznanie pracowników gminy ze specyfiką usług świadczonych przez instytucje finansowe.

Decydując się na korzystanie z obligacji gmina ma możliwość dokonania wyboru subskrypcji publicznej lub niepublicznej. Ich porównanie przedstawiono poniżej w tabeli.

¹⁵ Wg W. Dziewulski *Obligacje komunalne jako dodatkowe źródło finansowania inwestycji gmin*, materiał szkoleniowy, ARK, 1997r.

Emisja obligacji komunalnych¹⁶	
Emisja niepubliczna	Emisja publiczna
• Emisja skierowana do mniej niż 300 osób. • Nie wymaga zgody Komisji Papierów Wartościowych. • Należy koniecznie udostępnić informacje o emisji osobom, do których kierowana jest propozycja nabycia. • Konieczne jest udostępnienie sprawozdania z wykonania budżetu wraz z opinią RIO za ostatni rok poprzedzający program emisji obligacji. • Obrót na rynku wtórnym odbywa się na podstawie umów cywilnoprawnych kupna-sprzedaży, który prowadzi emitent lub pośrednik (bank).	• Emisja skierowana do więcej niż 300 osób lub do nie oznaczonego adresata. • Wymagana zgoda KPW. • Konieczna jest dematerializacja obrotu i pośrednictwo Krajowego Depozytu Papierów Wartościowych. • Publiczne ogłaszanie informacji bieżących i okresowych zgodnie z wymogami KPW. • Ustanowienie banku - reprezentanta odpowiedzialnego materialnie za przepływ informacji pomiędzy emitentem a inwestorami. • Obowiązek sporządzenia prospektu emisyjnego lub memorandum informacyjnego. • Zorganizowanie sprzedaży na rynku pierwotnym, a następnie rozliczenie emisji wymaga pośrednictwa podmiotu prowadzącego działalność maklerską.

Początkowo gminy w Polsce posługiwały się obligacjami głównie w celu sprzedaży mieszkań komunalnych, za które nabywcy mogli płacić tymi obligacjami. Korzystanie z obligacji gminnych w celu zgromadzenia dodatkowych środków na inwestycje staje się jednak coraz bardziej popularne, ale wymaga dużej, profesjonalnej wiedzy i zapewne z tych względów nadal zbyt rzadko jest wykorzystywane. Bez wątpienia więc wymaga szerszego rozpowszechnienia.

Montaże finansowe i możliwości udziału lokalnych firm we wspólnych inwestycjach sektora publicznego i prywatnego

Montaż finansowy to pozyskiwanie środków z kilku różnych źródeł w celu sfinansowania określonego przedsięwzięcia, przy czym środki te mogą być pozyskiwane zarówno od inwestorów, jak i z kredytu (w tym z emisji obligacji).

Zaletami montażu finansowego z punktu widzenia gminy są:

- możliwość przeprowadzenia znacznie większej liczby inwestycji za pomocą tych samych środków
- rozłożenie ryzyka inwestycyjnego na większą liczbę zaangażowanych inwestorów
- możliwość wykorzystania do celów inwestycyjnych drobnych i rozproszonych kapitałów (w tym niewielkich kapitałów osób fizycznych), które bez zgromadzenia ich razem nie zostałyby użyte na inwestycje
- możliwość zmniejszenia udziału kredytu w finansowaniu niektórych inwestycji (często równoznaczna z potanieniem inwestycji)
- możliwość skorzystania z kredytu do finansowania niektórych inwestycji (co byłoby niemożliwe, gdyby kredyt miał pokryć większość kosztów)
- możliwość nawiązania kontaktów i współpracy pomiędzy władzami gminy a lokalnymi firmami i mieszkańcami.

¹⁶ Jw.

Projektując montaż finansowe dla określonych inwestycji władze gminy powinny się stosować do zasad podobnych jak w przypadku inwestycji prowadzonych z udziałem mieszkańców, które przecież także są montażami finansowymi, a więc kierować się zasadą jawności i stabilności działania.

Jest ona szczególnie ważna, gdy projektuje się dokonywanie wspólnych inwestycji sektora publicznego i prywatnego, co nie jest w Polsce regulowane żadną ustawą, a co z natury rzeczy może rodzić wiele wątpliwości, czy np. gmina rzeczywiście działa w interesie ogółu mieszkańców, a nie w interesie jakiegoś przedsiębiorstwa lub przedsiębiorcy. Jeśli wątpliwości takie nie zostaną szybko rozwiane, może to rodzić podejrzenia o korupcję.

Aby takim podejrzeniom zapobiec, można – oprócz konsekwentnego przestrzegania uchwalonych przez organy gminy zasad – starać się, aby gmina współpracując z innymi inwestorami inwestowała przede wszystkim w to, czego budowa mieści się w zakresie zadań własnych gminy, np. w infrastrukturę techniczną i społeczną, drogi itp.

Należy także dbać o to, aby zapewnić powszechny i równy dostęp do korzyści wynikających z faktu dokonywania przez gminę określonych inwestycji. W tym zakresie nie można uznać za dobrą sytuację, w której wspólna inwestycja gminy i sektora prywatnego polega na tym, że bez przetargu (a więc bez umożliwienia uczestniczenia w inwestycji innym inwestorom) wybiera się jednego partnera (albo niewielką ich liczbę), którzy inwestować będą na uprzednio uzbrojonym przez gminę gruncie, po czym czerpać będą korzyści z dokonanej przez siebie inwestycji (nawet wtedy, gdy zapewnia ona także odpowiednie korzyści gminie). Nie jest też dobra (i przeważnie nie jest zgodna z przepisami) sytuacja, w której gmina przekazuje dotacje wybranemu przez siebie inwestorowi prywatnemu (albo grupie inwestorów).

Należy zatem dążyć do tego, aby wspólne inwestycje dotyczyły przedsięwzięć przynoszących korzyść wszystkim mieszkańcom (lub ich większości), aby grono partnerów ustalane było w drodze konkursu lub przetargu i w miarę możliwości było jak najliczniejsze oraz aby prace odbywały się według z góry ustalonych, powszechnie znanych i czytelnych zasad tak, aby rola i cel działania gminy były za każdym razem jasne. Jeśli charakter jakiejś inwestycji uniemożliwia wciągnięcie do niej większej liczby inwestorów, władze gminy powinny pomyśleć także o kolejnych wspólnych z sektorem prywatnym inwestycjach, do których można byłoby zachęcić większą liczbę osób.

Te wspólne inwestycje mogą przybierać różną postać. Od luźnej, niesformalizowanej współpracy, poprzez uzgadnianie planów różnych inwestorów, do zastosowania skomplikowanych procedur i umów będących wynikiem ogłaszanych przez gminę konkursów lub przetargów. Mogą także przybierać formę automatycznego niejako przekazywania (refundowania wydatków lub finansowania określonych robót) przez gminę środków jako partycypacji w kosztach inwestycji dokonywanych przez różnych inwestorów. Dzieje się tak np. w wyniku podjęcia uchwały o zasadach partycypowania gminy w kosztach inwestycji drogowych lub infrastrukturalnych dokonywanych przez innych inwestorów itp. Ważne jest tylko, aby w takim przypadku zarówno rodzaje inwestycji, jak i procent partycypacji były z góry wiadome i aby przyjęta zasada dotyczyła wszystkich inwestorów realizujących wybrany rodzaj inwestycji.

W niektórych przypadkach wspólne inwestycje sektora prywatnego i gminy mogą odbywać się w ramach organizacji wspólnych przedsiębiorstw – spółek prawa handlowego. Do takiej formy należy jednak podchodzić bardzo ostrożnie – zarówno dlatego, że grozi to prowadzeniem przez gminę komercyjnej działalności gospodarczej i zapewnianiem zysków określonym, nielicznym przedsiębiorcom prywatnym, jak i z innych powodów opisywanych w jednym z następnych rozdziałów (poświęconym działalności gospodarczej gminy).

Do wyjątków mogłyby tu należeć formy, których działalność opiera się na przepisach odrębnych ustaw, np. towarzystwa budownictwa społecznego, przedsiębiorstwa w trakcie prywatyzacji i spółki zawiązywane wyłącznie w celu wybudowania określonych obiektów, z których gmina wycofuje się po zakończeniu budowy (osiągając zyski ze sprzedaży swoich udziałów).

Dźwignie i zachęty finansowe

O zastosowaniu dźwigni kapitałowej w zasadzie była już mowa wcześniej, chociaż termin ten nie został użyty wprost. Chodzi bowiem o odpowiednie stymulowanie przez gminę nakładów ponoszonych przez innych inwestorów za pomocą nakładów finansowanych z budżetu gminy.

Im większe środki innych inwestorów „wymusza” 1 zł nakładów gminy, tym przełożenie dźwigni kapitałowej jest większe.

Jak już wiemy, do osiągnięcia lepszych przełożeń służy także często montaż finansowy polegający na zgromadzeniu środków na jedną inwestycję z różnych źródeł. Wymaga to znalezienia grupy inwestorów, z których każdy ma jakiś interes w finansowaniu tej inwestycji. Każdy z nich z osobna nigdy by inwestycji nie dokonał, gdyż dysponuje zbyt małym kapitałem. Razem mogą zarobić i rozłożyć między siebie ewentualne ryzyko. Być może nie dokonaliby inwestycji nawet wtedy, gdyby chcieli ją realizować wspólnie, ale bez pomocy gminy, gdyż zabrakłoby jakiegoś elementu niezbędnego do jej sfinalizowania, np. nie dysponowaliby określonym gruntem, zabrakłoby im gwarancji kredytowych, bez kapitałów gminy musieliby zaciągnąć zbyt duży kredyt, co czyniłoby omawianą inwestycję mało opłacalną, niekonkurencyjną itp. W podobny sposób działają zachęty finansowe w formie dotacji, dopłat do oprocentowania kredytów, gwarancji i poręczeń kredytowych.

Zastosowanie dźwigni kapitałowej w wydaniu gmin polskich może nastąpić na trzy sposoby.

Pierwszy polega na samodzielnym działaniu gminy, czyniącej bez udziału innych inwestycje stwarzające warunki do inwestowania przez kolejnych inwestorów. W tym przypadku w następstwie stworzonych przez gminę warunków rozkręcana jest spirala inwestycyjna.

Sposób drugi polegałby na tym, że gmina prowokuje innych do ponoszenia nakładów na określone inwestycje, podejmując potem z nimi współpracę w ich realizowaniu. Tak by się stało, gdyby gmina ogłosiła np. przetarg na dotacje stanowiące określony procent jakiejś inwestycji, albo ogłosiła konkurs na najbardziej inwestujący TBS, w którym nagrodą byłoby wniesienie w aportie gruntu stanowiącego własność gminy, udzielanie gwarancji gminy na kredyt inwestycyjny itp. Istnieje cały zestaw sprawdzonych sposobów „wymuszania przez gminę” nakładów inwestycyjnych ponoszonych przez innych inwestorów, przy czym polecane są jedynie sposoby odwołujące się do korzyści i interesu innych inwestorów. Straszanie ich karami, stratą jakichś dóbr lub dotychczas osiąganych korzyści nie jest dobre i może przynieść gminie więcej szkody niż pożytku, stwarzając klimat niekorzystny do inwestowania w tej gminie. W efekcie inwestorzy z zewnątrz wybierać będą inne gminy, a inwestorzy działający na terenie straszącej gminy spróbują robić interesy poza jej granicami albo będą próbowali oszukiwać lub ukrywać informacje przed władzami gminy.

Sposób trzeci polegałby na znalezieniu grona potencjalnych inwestorów zainteresowanych ewentualnym udziałem w realizacji jakiejś inwestycji, przeprowadzeniu z nimi dyskusji i zaoferowaniu im współudziału gminy w realizacji interesujących ich inwestycji pod pewnymi warunkami. Warunki postawione przez gminę powinny wymagać od nich jak największego udziału kapitałowego, ale też jednocześnie umożliwiać osiąganie z niego korzyści. Podstawową rzeczą, jaką muszą przyjąć do wiadomości twórcy gminnych strategii i polityki jest zrozumienie, że tylko wówczas uda się coś osiągnąć, gdy będzie to dobry interes dla wszystkich stron i żadna strona nie zmierza do pokrzywdzenia innej ani do pozbawienia jej korzyści z przedsięwzięcia. Jeśli tych stron jest wiele, powinny one być zainteresowane różnymi rzeczami i skutkami związanymi z realizacją inwestycji, a zatem nie tylko zysk jest w tym przypadku kryterium stanowiącym o interesie w przystąpieniu do finansowania inwestycji. Z tych względów gmina powinna zawrzeć w swojej ofercie także proponowany podział ról i proponowane zasady współpracy inwestorów, gdyż z natury rzeczy jest ona predestynowana do pełnienia roli arbitra i regulatora stosunków pomiędzy inwestorami, których sama inspiruje do podjęcia określonej inwestycji na określonych zasadach.

Po złożeniu oferty przez gminę część wstępnie zainteresowanych inwestorów zgadza się ją przyjąć, a część nie i w ten sposób wyłania się grono inwestorów zdecydowanych dalej ze sobą współpracować. Współpraca ta powinna być otwarta na kolejnych zainteresowanych inwestorów, co trzeba wyraźnie zaznaczyć już w pierwszej ofercie składanej przez gminę. Zasadą działania gminy jest bowiem preferowanie powszechności szans i ogólnej ich dostępności, a nie działanie w interesie zamkniętej, wąskiej grupy osób.

W ramach współpracy powinien być opracowany wspólny plan i harmonogram inwestycji oraz podział odpowiedzialności, zanim przystąpi się do realizacji zaplanowanej inwestycji według przyjętych wcześniej zasad.

Wszystkie trzy omawiane sposoby można w różnych wariantach stosować naraz. Przykładem takiej sytuacji mogłyby być działania gminy, która postanowiła stworzyć dzielnicę przemysłową oraz towarzyszące jej osiedle mieszkalne wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Gmina może w takim przypadku kupować, dzielić i scalać grunty oraz je zbroić, ale udostępniać je inwestorom pod zabudowę przemysłową będzie pod określonymi warunkami, np. gdy zgodzą się jednocześnie partycypować w innych inwestycjach (mieszkaniowych, oświatowych etc.). Gmina może też systemem zachęt (dotacji, dopłat do oprocentowania kredytu) zainteresować inwestorów wybudowaniem tam ośrodka sportowo-rekreacyjnego lub kulturalno-rozrywkowego, a także skłonić innych inwestorów do zainwestowania w centrum handlowe i usługowe, z którego sama czerpać będzie korzyści, a które zapewni dodatkowo obsługę mieszkańców i da im też dodatkowe miejsca pracy. Samych mieszkańców można też będzie przy tej okazji zmobilizować do wysiłków i składek na rzecz zapewnienia większego bezpieczeństwa i większej estetyki ich osiedla.

Znaczenie organizacji urzędu gminy i właściwej obsługi inwestorów

Większość inwestorów nie ma dobrej opinii ani o urzędnikach, ani o urzędach, ani o kierujących tymi urzędami władzach. Dotyczy to zarówno przedsiębiorców, jak i osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej, pragnących zacząć inwestycję budowlaną.

To powszechne przeświadczenie ma swoje źródło nie tylko w niecierpliwości inwestorów pragnących rozpocząć planowaną inwestycję jak najszybciej i zirytowanych wszelkimi czasochłonnymi procedurami niezależnie od tego, co na ten temat mówią przepisy prawa. Wynika z doświadczenia inwestorów w kontaktach z urzędem. Do szczególnie często spotykanych wad należą:

- brak zrozumienia potrzeb inwestorów i ich znaczenia dla gminy (lekceważenie inwestorów przez urzędników)
- nieprzystosowanie struktury urzędu do obsługi inwestorów – brak informacji i konieczność załatwiania jednej sprawy w wielu wydziałach i referatach
- błędne pojęcie interesu wśród urzędników – dążenie do osiągnięcia przez gminę korzyści finansowych kosztem inwestorów, zwłaszcza prywatnych
- brak odpowiednich regulacji gminnych stwarzających korzystne i stabilne warunki do inwestowania.

Poczesne miejsce w katalogu gminnych grzechów wobec inwestorów zajmuje organizacja i sposób zachowania urzędników. Jeśli potencjalny inwestor przybywa do urzędu, w którym aby uzyskać tylko najniezbędniejsze informacje, musi obejść kilka pomieszczeń, a dodatkowych informacji nikt nie potrafi mu udzielić (za to czasami może być poinformowany błędnie), gdzie dopiero po złożeniu wniosku i kilkutygodniowym oczekiwaniu okazuje się, jakie dodatkowe dokumenty musi urzędowi przedstawić (i wcale nie muszą to być jeszcze wszystkie wymagane dokumenty), gdzie na dostanie się przed oblicze właściwego urzędnika należy najpierw czekać na korytarzu w kolejce albo gdzie urzędnicy robią łaskę załatwiając opryskliwie przeszkadzających im w pracy petentów, dla których nie postawiono nawet krzeseł – to nie ma co liczyć na rozwój inwestycji w takiej gminie.

Jeżeli władzom gminy zależy na rozwoju inwestycji, gdyż rozumieją, że każdy inwestor to potencjalne miejsca pracy, dochody i inne korzyści dla mieszkańców oraz dodatkowe dochody do budżetu gminy, to starają się one w maksymalnym stopniu przystosować funkcjonowanie urzędu i zachowanie urzędników do potrzeb inwestorów.

Zestaw takich działań przystosowawczych mógłby obejmować:

1. wdrożenie w całym urzędzie systemu gromadzenia, przekazywania, analizowania i udostępniania informacji, w tym pochodzących z różnych komórek organizacyjnych informacji potrzebnych inwestorom, które ostatecznie powinny trafiać w jedno miejsce
2. skupienie obsługi inwestorów w jednym, specjalnie do tego przeznaczonym miejscu, gdzie dostępne są informacje i gdzie załatwia się wszystkie sprawy (zarówno budowlane, jak geodezyjne i inne związane

- z inwestowaniem) bez konieczności odwiedzania większej liczby pomieszczeń (osób, wydziałów, referatów zajmujących się różnymi sprawami)
3. przygotowanie specjalnie opracowanych dla inwestorów informacji w formie pisemnej (przewodnika inwestycyjnego, o którym była mowa wcześniej, ale też innych dotyczących prawa miejscowego, szczegółów interesujących przedstawicieli określonych branż, informacji o dostępnych na lokalnym rynku towarach i usługach oraz o możliwościach współpracy z już funkcjonującymi w gminie firmami itp.)
 4. założenie bazy danych o nieruchomościach położonych na terenie gminy oraz o możliwościach ich wykorzystania i wdrożenie systemu szybkiego udostępniania informacji z bazy zainteresowanym inwestorom
 5. odpowiednie przeszkolenie personelu obsługującego inwestorów,
 6. przegląd i nowelizacja wszystkich uchwał mających wpływ na warunki inwestowania i obsługę inwestorów
 7. podjęcie współpracy z lokalnymi inwestorami (na początek choćby tylko w zakresie wymiany informacji)
 8. podjęcie działań promocyjnych (dotyczących gminy, warunków inwestowania na jej terenie, ale także lokalnych firm i ich możliwości).

Część wymienionych działań służyć będzie nie tylko inwestycjom i inwestorom, ale przede wszystkim władzom samej gminy i urzędnikom, umożliwiając lepsze zarządzanie. Do takich działań należy przede wszystkim założenie bazy danych o nieruchomościach i wdrożenie systemu gromadzenia i analizowania informacji, z czym mogą być duże kłopoty. Wymaga to bowiem powierzenia urzędnikom dodatkowych obowiązków (albo zatrudnienia we wszystkich komórkach organizacyjnych urzędu dodatkowych urzędników) i wyrobienia u nich stałych nawyków przekazywania dalej określonych informacji, i to w formie odpowiednio opracowanej. Po pewnym czasie konsekwentnego wdrażania systemu informacji okaże się, że lepsze zarządzanie gminą i przyrost inwestycji owocują dodatkowymi dochodami do budżetu.

Do innych działań poprawiających obsługę inwestorów a jednocześnie przynoszących korzyści władzom gminy należałoby zaliczyć przegląd i nowelizację uchwał (gdyż pomaga to w dokonaniu korekty popełnionych błędów i świadomym kształtowaniu polityki gminy), zmiany zachowań urzędników wobec petentów oraz współpracę z inwestorami i przedsiębiorcami, która następnie może rozciągać się na inne niż inwestycje dziedziny życia.

4. GOSPODAROWANIE MIENIEM W GMINIE I JEGO ZNACZENIE DLA MOŻLIWOŚCI ROZWOJU PRZEDSIĘBIORSTW

Znaczenie właściwego wykorzystania mienia

W pojęciu zarządzania nieruchomościami przez ich właścicieli mieszczą się: wykorzystanie nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem, w efekcie wykorzystania osiąganie z nieruchomości dochodów albo innych korzyści, a w razie niemożności właściwego wykorzystania zbycie nieruchomości innej osobie, która wykorzysta nieruchomość zgodnie z jej przeznaczeniem itd.

Wynika z tego, że zasadnicze znaczenie ma tu wykorzystanie mienia zgodnie z przeznaczeniem, a przeznaczenie nieruchomości określone jest w planie zagospodarowania przestrzennego.

Niezależnie od tego, ile i jakie nieruchomości posiada gmina (a gminy polskie przejęły w procesie komunalizacji ogromny i bardzo różnorodny pod względem przeznaczenia i wykorzystania majątek), dążenie do właściwego wykorzystania nieruchomości jej także dotyczy, gdyż jest wspólne dla wszystkich właścicieli pragnących zgodnie działać z własnym interesem. Można to ująć w ogólnym twierdzeniu, że mienie, które gmina posiada, powinno być wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem, a w razie gdyby gmina nie mogła tego zapewnić, zbyte komuś, kto może je właściwie wykorzystać.

Ta ogólna zasada pomija jednak szczególnie charakter gminy jako podmiotu publiczno-prawnego powołanego przede wszystkim do pełnienia zadań publicznych, co powinno wpływać zarówno na sposób wykorzystywania mienia przez gminę, jak i na właścicielskie decyzje gminy względem mienia komunalnego.

Pytania, na jakie władze lokalne muszą sobie udzielić odpowiedzi chcąc racjonalnie gospodarować mieniem gminy, brzmią:

1. posiadać czy nie posiadać – co i po co posiadać?
2. sprzedawać czy nie sprzedawać?
3. jeżeli sprzedawać, to co i kiedy?
4. może raczej kupować i budować obiekty komunalne, a jeżeli tak, to ile i jakie?

Odpowiedź na te pytania ułatwi nam krótki przegląd sytuacji upoważniający do następujących wniosków:

- **nie można sprzedać całego majątku gminy, bo część potrzebna jest do pełnienia zadań publicznych, których nikt inny wykonywać nie może**
- **sprzedaż niektórych składników mienia wydaje się konieczna, gdyż nie są one wykorzystane, a ich utrzymanie albo za dużo gminę kosztuje, albo pozbawia ją korzyści, jakie w innym przypadku mogłaby osiągnąć**
- **zbywanie bądź oddawanie w użytkowanie wieczyste takich składników mienia jak grunty przeznaczone pod budownictwo wydaje się obowiązkiem gminy, jeżeli nie ma ona zamiaru sama wszystkich zabudować**
- **nabycie niektórych nieruchomości jest konieczne, gdyż są one niezbędne albo do właściwego pełnienia zadań publicznych, albo przeprowadzenia inwestycji gminnych**
- **nabycie przez gminę niektórych składników mienia jest nieuniknione, gdyż wynika z przepisów prawa lub z orzeczeń sądów**
- **są nieruchomości, które gmina, aby dobrze pełnić swoje funkcje, musi nabyć na jakiś czas (np. grunty wymagające scalenia i uzbrojenia, zanim będą mogły być udostępnione pod budownictwo).**

Z przeglądu tego wynika, że tylko w jednym przypadku posiadanie mienia przez gminę jest całkowicie bezdyskusyjne (biorąc pod uwagę podstawowy cel istnienia gminy). Jest to ten przypadek, w którym mienie komunalne służy do wykonywania zadań własnych gminy (zadań publicznych). Na podstawie tego kryterium każda gmina powinna sporządzić wykaz niezbędnych nieruchomości, które

mają pozostać własnością gminy. Ponieważ nie jest celem gminy osiągnięcie dochodów z gospodarowania i obrotu nieruchomościami, wszystkie inne powinny być w zasadzie przeznaczone do zbycia – wcześniej lub później. Nie wszystkie jednak chwilowo dają się sprzedać i nie zawsze jest korzystne zbywanie nieruchomości w dowolnej chwili, ponieważ koniunktura na rynku może się wahać, a ponadto zbycie nieruchomości może też posłużyć realizacji innych celów polityki gminy.

Dlatego zadaniem, jakie stoi przed każdą gminą, jest opracowanie odpowiedniej strategii zarządzania mieniem i zbywania poszczególnych jego składników. Zadanie można sobie ułatwić, jeżeli podzieli się składniki mienia na te, które służą wykonywaniu zadań publicznych, i te, które nie są do tego potrzebne (ani obecnie, ani w przyszłości) oraz na te, które przynoszą gminie dochód i będą go przynosić w przyszłości, i te, które dochodu nie przynoszą lub nie będą go przynosiły.

Po wydzieleniu części mienia, która jest niezbędna do pełnienia zadań publicznych przez gminę (a która nie może być sprzedana), możemy zająć się oceną racjonalności sprzedaży pozostałej części i planować dochody ze sprzedaży mienia biorąc pod uwagę:

- czy istnieje popyt na dane mienie (czy znajdzie się choć jedna osoba zainteresowana zakupem), a jeżeli nie, to czy i kiedy może on zaistnieć
- zysk bezpośredni, jaki możemy osiągnąć ze sprzedaży obecnie i w okresie późniejszym
- relację między utratą dochodów stałych (np. z czynszów dzierżawnych) a przyrostem innych podatków i opłat, jaki nastąpi w wyniku sprzedaży
- oszczędność wynikającą z nie ponoszonych w przyszłości kosztów remontów kapitalnych sprzedanych budynków i lokali
- skutki, jakie przyniesie sprzedaż dla rozwoju gospodarczego gminy (w postaci rozwoju działalności gospodarczej i inwestycji) i kolejne skutki tego rozwoju dla wzrostu dochodów do budżetu gminy.

Tak przeprowadzona analiza może doprowadzić do powstania planu umożliwiającego trwałe zwiększanie dochodu gminy przez sprzedaż poszczególnych składników mienia komunalnego przy jednoczesnym przyspieszeniu rozwoju gospodarczego gminy i wzroście inwestycji w gminie.

Zbywając nieruchomości gminne można osiągnąć rozwój inwestycji prowadzonych przez nowych nabywców, a także zmniejszenie kosztów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami przez gminę. Z drugiego powodu należałoby zbywać nieruchomości, do których utrzymania gmina dokłada, jednak często brak na takie nieruchomości nabywców. W wielu przypadkach chętni znaleźliby się po obniżeniu ceny i w stosunku do niektórych grup nieruchomości wskazane byłoby czasem zastosowanie systemowych preferencji cenowych przez radę gminy, np. zastosowanie ulg w cenie zbywanych lokali mieszkalnych.

Zbywając nieruchomości i lokale gmina może też osiągać inne, niekoniecznie ekonomiczne skutki (np. powodować renowację zabytków, umożliwiać powstanie i rozwój ośrodków kulturalnych, rekreacyjnych, szkół niepublicznych, niezależnych od gminy ośrodków opieki społecznej itp.). Przyczynić się to może do tego, że mniej pieniędzy wydawanych jest (lub będzie) z budżetu gminy na cele oświaty, kultury, opieki społecznej itd. Gminy rzadko jednak korzystają z możliwości nieodpłatnego zbywania gruntów jednostkom prowadzącym taką działalność.

Gdy już uporaliśmy się z problemem zbywania mienia, możemy przejść do wykorzystania tego mienia, które gmina posiada, ponieważ nie ma ono być zbywane albo ma być zbywane później. Mienie to może być przez gminę wykorzystywane na różne sposoby.

Oddawanie gruntu w użytkowanie wieczyste

Najczęściej gminy oddają w użytkowanie wieczyste działki przeznaczone pod budownictwo różnego typu. Mimo wad i niedogodności użytkowania wieczystego działki te cieszą się na ogół dużym zainteresowaniem inwestorów (zarówno osób fizycznych, jak i spółdzielni mieszkaniowych oraz innych osób prawnych). Dzieje się tak dlatego, że inwestor nie musi wydatkować od razu dużych kwot na zakup gruntu, lecz wnosi jedynie pierwszą opłatę (czyli 10%-25%) wartości gruntu, a później wnoszone opłaty roczne mogą być rozłożone na raty. Forma ta jest więc bardziej dostępna dla inwestorów mających trudności ze zgromadzeniem dużego kapitału przed rozpoczęciem inwestycji.

Wysokość opłat rocznych ustalana jest jako procent od wartości nieruchomości i wynosi: 0,3% ceny za nieruchomości oddawane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (w tym ochrony przeciwpożarowej), za nieruchomości oddane pod budowę obiektów sakralnych wraz z budynkami towarzyszącymi, plebanii w parafiach diecezjalnych i zakonnych, archiwów i muzeów diecezjalnych, seminariów duchownych, domów zakonnych oraz siedzib naczelnych władz kościołów i związków wyznaniowych, na nieruchomości gruntowe oddane na działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, wychowawczą, naukową lub badawczo-rozwojową; 1% ceny za nieruchomości gruntowe przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację infrastruktury technicznej i innych celów publicznych oraz działalność sportowo-turystyczną; 3% ceny za pozostałe nieruchomości.

Oddawanie w użytkowanie wieczyste działek przeznaczonych pod budownictwo odbywa się na ogół w drodze przetargu, jednak w ostatnich latach wielu inwestorów (zwłaszcza spółdzielni mieszkaniowych) skorzystało z bezprzetargowej formy na podstawie przepisów tzw. specustawy oraz art. 88a ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Rozpowszechnione jest również oddawanie działek w użytkowanie wieczyste w trybie bezprzetargowym na polepszenie działki sąsiedniej, co umożliwiał art. 4 ust. 8 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (a od 1 stycznia 1998 r. umożliwia art. 37 ust. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami).

Stosunkowo rzadko korzysta się z tych przepisów, które pozwalają na zastosowanie trybu bezprzetargowego oraz zwolnień i preferencji cenowych przy sprzedaży i oddawaniu w użytkowanie wieczyste gruntów osobom prawnym i fizycznym prowadzącym działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową i wychowawczą oraz sportowo-turystyczną.

Stosowano natomiast oddawanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości na podstawie decyzji administracyjnych wydawanych przez zarząd gminy w ramach tzw. regulacji stanów prawnych nieruchomości. Dotyczyło to głównie nieruchomości pozostających w zarządzie lub w użytkowaniu państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych nie posiadających osobowości prawnej, przedsiębiorstw państwowych, spółdzielni i stowarzyszeń. Regulowano także decyzjami zarządu gminy stany prawne gruntów użytkowanych przez różne osoby nie posiadające żadnego, prawem przewidzianego, tytułu do użytkowania nieruchomości. Zakres regulacji stanów prawnych nieruchomości był duży w początkowym okresie funkcjonowania odrodzonego samorządu terytorialnego, ale w miarę upływu czasu będzie malał, dlatego oddziaływanie tej formy oddawania w użytkowanie wieczyste na życie gospodarcze gminy będzie w przyszłości niewielkie.

Doniosłe zmiany spowoduje ustawa z dnia 4 września 1997 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności. Skutkiem tej ustawy może być nie tylko pozbawienie gmin znacznej części dochodów z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntów, ale także utrwalenie się na poważnych obszarach istniejącej struktury podziałów geodezyjnych działek jako struktury własności.

Oddawanie nieruchomości w trwały zarząd

Kompetencje gminy w tym zakresie ograniczają się do oddawania nieruchomości w zarząd gminnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej (które z tej racji nie mogą być właścicielami mienia) oraz do pobierania rocznych opłat z tytułu zarządu nieruchomościami od tych i innych jednostek, którym oddano nieruchomości w zarząd wcześniej (przed komunalizacją mienia). Forma ta ma zatem największe znaczenie w kształtowaniu prawidłowych relacji ekonomicznych w obrębie jednostek organizacyjnych gminy.

Jednostka, której oddano nieruchomość w trwały zarząd, ma prawo do korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, ma prawo za zgodą organu nadzorującego do zabudowy, odbudowy, rozbudowy, przebudowy i modernizacji obiektów budowlanych położonych na nieruchomości oraz ma prawo do oddania (za zgodą organu nadzorującego) nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo jej użyczenie w drodze umowy zawartej na okres nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd¹⁷. W zamian za to jednostka zobowiązana

¹⁷ W razie użyczenia nieruchomości lub jej części jednostka musi zawiadomić właściwy organ, jeśli umowa zawierana jest na okres do lat 3, lub uzyskać zgodę właściwego organu, jeśli umowa zawierana jest na okres dłuższy niż 3 lata.

jest do opłat rocznych według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Stawki te uzależnione są od celu, na jaki nieruchomość została oddana w trwały zarząd, i wynoszą: 0,1% ceny za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (w tym ochrony przeciwpożarowej); 0,3% ceny za nieruchomości oddane pod budownictwo mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej, inne cele publiczne, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportowo-turystyczną i na siedziby organów władzy i administracji państwowej; 1% ceny za pozostałe nieruchomości.

Nabywanie nieruchomości

To, czy i co gmina kupuje, ma ogromne znaczenie dla procesów inwestycyjnych w gminie. Najważniejszy pod tym względem jest jednak obrót przez gminę gruntami. Jeżeli bowiem gmina nie kupuje gruntów pod inwestycje infrastrukturalne i drogowe ani gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, wymagających scalenia, nowych podziałów geodezyjnych i uzbrojenia, to w przypadku rozdrobionej własności gruntów procesy inwestycyjne w gminie mogą w krótkim czasie zostać na trwałe zahamowane. Oczywiście jest, że uzbrojone i podzielone zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego grunty przeznaczone pod budownictwo muszą być następnie udostępniane inwestorom, czyli sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste (ewentualnie gdy mają być tymczasowo zabudowane, mogą być oddawane w dzierżawę lub najem).

Niektóre grunty gmina musi kupić, gdyż taki obowiązek wynika z zapisów prawa – np. grunty wydzielone pod budowę ulic z nieruchomości objętej podziałem na wniosek właściciela przechodzą na własność gminy z dniem, w którym decyzja lub orzeczenie o podziale stały się prawomocne.

Nabywanie przez gminę gruntów o innym przeznaczeniu jest często konieczne, ponieważ grunty te mają zgodnie z przeznaczeniem służyć całej społeczności (np. stanowią pasy ekologiczne, są przeznaczone pod zieleń lub rekreację itp.) i nie mogą być przez obecnych właścicieli odpowiednio zagospodarowane. Dla wielu gmin jest to jednak ogromny kłopot, gdyż nie mają one ani środków na zakup tych gruntów, ani środków na ich właściwe zagospodarowanie. Najlepiej aby problem ten został uregulowany w uchwale rady gminy o zasadach zbywania, nabywania, zamiany... nieruchomości i lokali, która mogłaby zawierać priorytety w nabywaniu tych gruntów i pomóc zarządowi w opracowaniu odpowiedniego harmonogramu takich zakupów.

Nabywanie przez gminę nieruchomości zabudowanych lub lokali powinno – zgodnie z przyjętą wcześniej zasadą – następować tylko wówczas, gdy są one konieczne do wykonywania zadań własnych gminy lub gdy obowiązek zakupu wynika z przepisów prawa lub prawomocnych wyroków sądowych. W innym przypadku nabywanie takich nieruchomości lub lokali następuje w celach komercyjnych i jest sprzeczne z zasadą, że gmina nie powinna prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza usługi o charakterze użyteczności publicznej. Jeżeli skala takich zakupów jest duża, to pojawia się niebezpieczeństwo powstania monopolu gminnego w pewnej dziedzinie. Nie zawsze też zakupione nieruchomości przynoszą gminie spodziewany dochód.

Gmina może nabywać nie tylko nieruchomości i lokale, ale również prawa majątkowe, przedmioty trwałego użytku (urządzenia, sprzęt itd.), co także ma znaczenie w wielu procesach gospodarczych i może mieć związek z funkcjonowaniem różnych podmiotów gospodarczych na lokalnym rynku.

Dzierżawa i najem

I najem, i dzierżawa polegają na oddawaniu przez właściciela jego rzeczy do używania innym osobom na określony czas na ustalonych umownie warunkach i za zapłatą czynszu. Podstawowa różnica między najmem a dzierżawą polega na tym, że dzierżawa wiąże się z osiąganiem pożytków z dzierżawionej nieruchomości, wynajmowana zaś nieruchomość ma zaspokoić potrzeby własne najemcy, który w związku z najmem ponosi jedynie koszty.

Z tytułu najmu i dzierżawy gmina pobiera czynsze, a ustalenie ich wysokości oraz innych warunków najmu i dzierżawy wywiera ogromny wpływ na życie gospodarcze gminy, zwłaszcza tych miast, które mają duży zasób komunalnych nieruchomości i lokali.

Nie sposób krótko opisać wszystkich możliwych rozwiązań ani wszystkich skutków, jakie mogą wynikać z polityki czynszowej gmin, można jedynie zasygnalizować, że decyzje gmin dotyczące najmu i dzierżawy komunalnych nieruchomości i lokali mogą spowodować doniosłe konsekwencje. Najważniejsze z nich zostały niżej przedstawione.

Za pomocą czynszów za dzierżawę i najem można:

- stworzyć dobre lub złe, stabilne lub niepewne warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych dzierżawiących lokale i nieruchomości komunalne, a tym samym przyczynić się do rozwoju lokalnego rynku pracy i wzrostu dochodów ludności lub odwrotnie
- spowodować, że dzierżawcy i najemcy będą czynić nakłady na dzierżawionych i wynajmowanych od gminy nieruchomościach lub kompletnie ich do tego zniechęcić
- doprowadzić do wzrostu lub spadku liczby nieruchomości lub lokali nie wykorzystywanych przez nikogo
- spowodować wzrost lub spadek dotacji z budżetu gminy na utrzymanie komunalnych zasobów mieszkalnych
- spowodować wzrost lub spadek popytu na zakup nieruchomości lub lokali
- spowodować większe lub mniejsze obciążenia budżetów rodzinnych wydatkami na mieszkania
- umożliwić lub zablokować realizację określonych inicjatyw gospodarczych
- wpływać na poziom cen określonych usług i dóbr w gminie
- doprowadzić w skrajnych przypadkach do monopolizacji określonych usług lub branż w handlu przez gminę
- stworzyć korzystne lub niekorzystne warunki funkcjonowania jednostek prowadzących działalność w zakresie kultury, oświaty, sportu i rekreacji, działalność charytatywną itp., a nawet umożliwić lub w ogóle uniemożliwić prowadzenie takiej działalności w gminie
- stworzyć w gminie korzystne lub niekorzystne warunki do funkcjonowania organizacji społecznych, zawodowych, politycznych itp.

Użyczenie

Użyczenie to nieodpłatna forma oddania mienia do używania na warunkach określonych umową i z ograniczeniami dotyczącymi sposobu używania oraz bez możliwości przekazania przez użytkownika prawa do używania użyczonej nieruchomości kolejnym osobom. Gmina i – o czym była mowa wcześniej – jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (w tym jednostki gminne) mogą użyczać swoich gruntów osobom prawnym i fizycznym oraz komunalnym jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej. Co prawda użyczenie gruntów może nastąpić tylko na krótki okres, jednak ustawodawca nie określił, co należy przez to rozumieć¹⁸ i dlatego różne gminy interpretują przepis dowolnie, tym bardziej że w przypadku, gdyby okres użyczenia gruntów nie był krótki, ustawodawca nie przewidział żadnych konsekwencji.

Ponieważ, zgodnie z kodeksem cywilnym, gmina może użyczać również innych dóbr (budynki, lokale, przedmioty), i to bez ograniczeń czasowych, forma użyczenia stosowana jest najczęściej na taki okres, jaki odpowiada obu stronom. W związku z tym, że użyczenie jest nieodpłatne, stosuje się je najczęściej wobec jednostek organizacyjnych gminy, przedsiębiorstw komunalnych oraz organizacji społecznych, stowarzyszeń i fundacji, których działalność władze gminy chcą popierać, omijając kłopotliwe procedury przetargowe i konieczność opłacania czynszów za najem lub dzierżawę.

Użyczenie zastosowane do podmiotów gospodarczych powoduje, że nie płacą one części kosztów, które w normalnych warunkach należałoby zapłacić, a więc stawia te podmioty w pozycji uprzywilejowanej, co w gospodarce rynkowej nie jest rozwiązaniem najlepszym. Użyczenie zastosowane do innych podmiotów jest formą preferencji (czasem może być koniecznym warunkiem przetrwania organizacji prowadzących działalność charytatywną, opiekuńczą itp.). W każdym przypadku należy używać go ostrożnie, gdyż może prowadzić do nieuzasadnionego uprzywilejowania jednych kosztem innych.

¹⁸ Przez analogię do przepisów odnoszących się do użyczenia nieruchomości przez jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, którym oddano nieruchomości w trwały zarząd, można byłoby domniemywać, że krótki okres to okres do lat 3.

Wnoszenie mienia do spółek prawa handlowego następuje w przypadku:

- komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego stanowiącego własność gminy
- utworzenia przez gminę nowej spółki lub przystąpienia gminy do spółki.

Zanim władze gminy zdecydują się na wniesienie mienia gminy do spółek prawa handlowego, powinny odpowiedzieć sobie na pytanie – czy w ogóle to robić?

Jeśli w przypadku komercjalizacji nie budzi to zasadniczych wątpliwości, to w innych przypadkach konieczne jest rozważenie, czy nie lepiej sprzedać posiadany majątek, jeżeli ma on służyć komercyjnej działalności gospodarczej lub spółka może przynosić straty wykonując usługi o charakterze użyteczności publicznej, które mógłby wykonywać ktoś inny. Dobrze też jest ustalić, czy nie wystąpią zjawiska wymuszania preferencji, korzystania z niedostępnych dla innych podmiotów informacji lub stosowania praktyk monopolistycznych przez spółkę z udziałem gminy. Możliwość zaistnienia takich zjawisk powinna spowodować wycofanie się z zamiaru utworzenia spółki lub przystąpienia do niej.

Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument właściwego wykorzystania nieruchomości

Przeznaczenie wszystkich nieruchomości definiuje plan zagospodarowania przestrzennego, który pozwala dostosowywać przeznaczenie gruntów do aktualnych potrzeb i możliwości wykorzystywania. Ponieważ plan określa przeznaczenie wszystkich nieruchomości, a nie tylko przeznaczenie tych nieruchomości, które stanowią własność gminy, zapisy tego planu oddziałują na wszystkich mieszkańców i wszystkie podmioty gospodarcze umożliwiając lub uniemożliwiając dokonywanie określonych inwestycji, nakładając na inwestorów, właścicieli i użytkowników nieruchomości ograniczenia oraz sprawiając, że pewne nieruchomości nie są wykorzystywane (ze względu na przeznaczenie, brak chętnych użytkowników) albo są wykorzystywane niezgodnie z przeznaczeniem. Zmiana nie przystosowanego do aktualnych rynkowych warunków i potrzeb planu może więc niekiedy ożywić koniunkturę budowlaną i inwestycyjną. Ale może też zamknąć możliwości inwestowania lub pociągnąć za sobą konieczność wydatkowania dużych środków z budżetu gminy – na zakup i zbrojenie gruntów, odszkodowania dla właścicieli itp.

Kwestie związane ze sporządzeniem planu, sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, a także zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa reguluje ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. nr 89 poz. 415 z późniejszymi zmianami).

Zgodnie z tą ustawą ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu objęte jest miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uchwalanym przez radę gminy z zachowaniem zasad określonych w ustawie, a jego uchwalenie poprzedzone być musi określeniem polityki przestrzennej gminy. Odbywa się to poprzez sporządzenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. W studium, które podobnie jak plan zagospodarowania przestrzennego uchwalane jest przez radę gminy, uwzględnia się w szczególności uwarunkowania wynikające z:

1. dotychczasowego przeznaczenia, zagospodarowania i uzbrojenia terenu
2. występowania obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów szczególnych
3. stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego i kulturowego, w tym stanu rolniczej przestrzeni produkcyjnej
4. prawa własności gruntów
5. jakości życia mieszkańców
6. zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

W studium określa się:

1. obszary objęte ochroną środowiska przyrodniczego i kulturowego
2. lokalne wartości zasobów środowiska przyrodniczego i zagrożenia środowiskowe
3. obszary rolniczej przestrzeni produkcyjnej, w tym wyłączone z zabudowy

4. obszary zabudowane, ze wskazaniem terenów wymagających przekształceń lub odnowy
5. obszary, które mogą być przeznaczone pod zabudowę, ze wskazaniem obszarów przewidzianych do zorganizowanych działalności inwestycyjnej
6. kierunki rozwoju komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym obszary, na których będą stosowane indywidualne i grupowe systemy oczyszczania ścieków
7. obszary, dla których sporządzenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych lub ze względu na istniejące uwarunkowania.

A zatem już w studium zawarte są ważne dyspozycje i decyzje dotyczące przeznaczenia określonych obszarów gruntów. Studium ma charakter kompromisu, gdyż musi godzić różne względy i interesy różnych podmiotów.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który składa się z części opisowej i z rysunku planu, ustala się:

1. przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnych funkcjach lub różnych zasadach gospodarowania
2. linie rozgraniczające ulice, place oraz drogi publiczne wraz z urządzeniami pomocniczymi
3. tereny przeznaczone do realizacji celów publicznych oraz linie rozgraniczające te tereny
4. granice i zasady zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie
5. zasady obsługi w zakresie infrastruktury technicznej oraz linie rozgraniczające tereny tej infrastruktury
6. lokalne warunki, zasady i standardy kształtowania zabudowy oraz urządzania terenu, w tym również linie zabudowy i gabaryty obiektów, a także maksymalne lub minimalne wskaźniki intensywności zabudowy
7. zasady i warunki podziału terenów na działki budowlane
8. szczególne warunki zagospodarowania terenów, w tym zakaz zabudowy, wynikający z potrzeb ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego, prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych,
9. tereny, na których przewiduje się stosowanie systemów indywidualnych lub grupowych oczyszczania ścieków bądź zbiorników bezodpływowych
10. tymczasowe sposoby zagospodarowania, urządzania oraz użytkowania terenu
11. granice obszarów: zorganizowanej działalności inwestycyjnej, odnowy istniejącej infrastruktury technicznej, przekształceń obszarów zdegradowanych.

W omawianym planie określa się również procentową stawkę służącą do naliczania jednorazowej opłaty, którą pobiera wójt, burmistrz lub prezydent miasta w przypadku, gdy właściciel zbywa nieruchomość, której wartość na skutek uchwalenia lub zmiany planu wzrosła. Wysokość tej opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości związanej z uchwaleniem lub ze zmianą planu.

Finansowe skutki uchwalenia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego mogą też być dla gminy niekorzystne, jeśli w związku z tym korzystanie z nieruchomości lub z jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub w istotny sposób ograniczone. W takim przypadku właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia bądź zamiany nieruchomości na inną. Jeśli wartość nieruchomości uległa zmniejszeniu, a właściciel zbywa tę nieruchomość i nie wysuwa żadnego z wymienionych roszczeń, może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, jaka nastąpiła na skutek uchwalenia lub zmiany planu.

Tereny, dla których w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego ustalono inne niż dotychczasowe przeznaczenie, mogą być wykorzystywane dalej do czasu ich zagospodarowania zgodnie z planem, chyba że w planie ustalono zasady ich częściowego zagospodarowania.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem instrumentem o bardzo wielostronnym oddziaływaniu, a jego sporządzenie i uchwalenie – ponieważ musi uwzględniać interesy wielu stron i różnorodne uwarunkowania – podlega odpowiedniej procedurze. Procedura ta sprawia, że

zmian planu dokonać nie jest łatwo, toteż wszelkie zawarte w nich postanowienia powinny być dobrze przemyślane.¹⁹

Proces realizacji planu i jego wpływ na warunki funkcjonowania przedsiębiorstw – lokalizacja inwestycji, decyzje o warunkach zagospodarowania i zabudowy terenu, pozwolenia na budowę

Chcąc dokonać inwestycji wymagającej pozwolenia na budowę każdy inwestor musi najpierw uzyskać wydawaną zgodnie z planem zagospodarowania przestrzennego decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁰, a każda taka decyzja, jeśli jest sprzeczna z planem jest nieważna.²¹

Jeśli planu brak, właściwy organ nie może odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu – tyle tylko że zamierzenie inwestora nie może być sprzeczne z przepisami szczególnymi. Niektórzy mogliby wobec tego uznać, że brak planu jest z punktu widzenia inwestora rzeczą dobrą. Mimo że w poszczególnych przypadkach rzeczywiście tak może być, jednak najczęściej brak planu wiązać się będzie także z niekorzystnym dla inwestorów brakiem postanowień i decyzji dotyczących budowy infrastruktury technicznej, dojazdów i lokalizacji innych potrzebnych obiektów. Brak planu może też doprowadzić do sytuacji, w której korzyść odniesiona przez pierwszego inwestora, któremu wydano pozwolenie na budowę, obraca się przeciw kolejnym uniemożliwiając im prowadzenie dalszych inwestycji albo powodując podwyższenie ich kosztów.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu powinna określać:

1. rodzaj inwestycji
2. warunki wynikające z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeśli dla danego obszaru plan został uchwalony
3. warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wynikające z przepisów szczególnych,
4. warunki obsługi w zakresie infrastruktury technicznej
5. wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich
6. linie rozgraniczające teren inwestycji, wyznaczone na mapie w odpowiedniej skali
7. okres ważności decyzji.

Dla tego samego terenu można wydać omawiane decyzje więcej niż jednemu wnioskodawcy, doręczając odpis decyzji do wiadomości pozostałym wnioskodawcom, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu.

Lokalizacja określonej inwestycji może więc być wytyczona wyłącznie na terenie przeznaczonym do tego w planie zagospodarowania przestrzennego i zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, którą wydaje się każdemu, kto złożył wniosek, bez względu na to, czy posiada on tytuł do gruntu, czy też nie.

Dalsze etapy postępowania poprzedzającego przystąpienie do prac budowlanych odbywają się na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. nr 89 poz. 415 z późniejszymi zmianami) i prowadzą do wydania pozwolenia na budowę²². Przed wydaniem pozwolenia inwestor musi sporządzić projekt budowlany (i w niektórych przypadkach uzyskać odrębną decyzję o zatwierdzeniu projektu budowlanego). W decyzji o pozwoleniu na budowę określa się w razie potrzeby:

¹⁹ Przepisy dotyczące procedur związanych z opracowywaniem, uchwalaniem i zmianami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego zawarte są w art. od 12 do 32 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

²⁰ Decyzje takie nie mogą być wydane na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odсылacza.**, gdyż studium to nie jest przepisem gminnym i zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym nie stanowi podstawy do wydania omawianych decyzji.

²¹ Z dniem wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany wygasają wydane uprzednio decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego sprzeczne z ustaleniami tego planu, jeśli na obiekty objęte tymi decyzjami nie wydano wcześniej pozwolenia na budowę. Wygaśnięcie stwierdza (także w formie decyzji administracyjnej) organ, który wydał decyzję.

²² Regulacje dotyczące tego postępowania zawiera rozdział 4 ww. ustawy.

1. szczególne warunki zabezpieczenia terenu budowy i prowadzenia robót budowlanych
2. czas użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych
3. terminy rozbiórki istniejących obiektów budowlanych nie przewidzianych do dalszego użytkowania oraz tymczasowych obiektów budowlanych
4. szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie
5. obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie, jeśli jest to uzasadnione względami bezpieczeństwa ludzi, mienia bądź ochrony środowiska.²³

Przed wydaniem pozwolenia na budowę właściwy organ sprawdza:

1. zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska, wymaganiami decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz z przepisami (w tym techniczno-budowlanymi)
2. kompletność projektu budowlanego i posiadanie wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń
3. wykonanie projektu przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeśli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 2 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana. Wznowienie budowy wymaga w takim przypadku wydania nowej decyzji.

Jeśli obiekt wznoszony jest bez uzyskania wymaganego pozwolenia na budowę albo zgłoszenia, właściwy organ nakazuje (w drodze decyzji administracyjnej) rozbiórkę tego obiektu lub jego części.²⁴

Gdy roboty budowlane wykonywane są w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia albo zagrożenie środowiska albo gdy odbiegają od ustaleń i warunków określonych w pozwoleniu lub w przepisach – właściwy organ może wydać postanowienie o wstrzymaniu robót budowlanych, które traci ważność po 2 miesiącach od dnia doręczenia. W tym czasie wydana być musi decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót lub rozbiórkę obiektu albo jego części bądź też decyzja określająca czynności, jakie inwestor, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego zobowiązany jest na własny koszt wykonać w celu doprowadzenia wykonywanych robót do stanu zgodnego z prawem i uzyskania pozwolenia na ich wznowienie (oraz określająca termin wykonania tych czynności).

Do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie wymagane jest pozwolenie na budowę albo zgłoszenie, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy, jeśli organ ten w terminie 14 dni od dnia doręczenia zawiadomienia nie zgłosi sprzeciwu.²⁵

Podobnie jak przystąpienie do budowy nowego obiektu budowlanego, także zmiana sposobu użytkowania istniejącego obiektu budowlanego wymaga uzyskania pozwolenia właściwego organu. Wynika z tego, że zarówno plan zagospodarowania przestrzennego, jak i sposób załatwiania spraw oraz wydawania opisanych decyzji administracyjnych przez właściwe organy mają duży wpływ na warunki inwestowania i funkcjonowania przedsiębiorstw na terenie gminy. Władze gminy powinny zatem znać potrzeby przedsiębiorstw i ludności, regularnie oceniać, czy obowiązujące plany przystosowane są do tych potrzeb i możliwości inwestorów (a także do możliwości i potrzeb samej gminy), a w razie potrzeby powinny przystępować do aktualizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Muszą także wykazywać stałą troskę, aby decyzje wydawane inwestorom przez urząd gminy były dobre, a terminy ich uzyskania możliwie najkrótsze.

²³ Istnieje cała gama obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania pozwolenia na budowę. Obiekty te wymienione zostały w art. 29 ustawy Prawo budowlane. Art. 32 tej ustawy określa natomiast, jakie prace rozbiórkowe nie wymagają uzyskania pozwolenia.

²⁴ Z wyjątkiem przypadków, gdy upłynęło 5 lat od dnia zakończenia budowy obiektu lub jego części. Na właścicielu spoczywa wówczas obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu. Decyzja o rozbiórce może być wydana dopiero wówczas, gdy właściciel nie uzyskał wymaganego pozwolenia na użytkowanie.

²⁵ Dokumenty, jakie należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy, określa art. 57 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Warunki i regulacje związane z uzyskiwaniem pozwolenia na użytkowanie określają art. 55, 56, 58, 59 i 60 tej ustawy.

Cele i zadania gminy oraz ich związek z posiadaniem mienia – miejsce gminy na rynku jako właściciela nieruchomości i lokali

Istnieje prosty związek pomiędzy ustawowymi celami działania gminy, czyli pełnieniem zadań publicznych, a koniecznością posiadania mienia przez gminę. Gmina musi być postrzegana jako podmiot, który potrzebuje mienia nie dla zysku, lecz w celu pełnienia zadań publicznych.

Z różnych powodów – ponieważ nie da się aktualnie zbyć jakiegoś składnika mienia albo zbyt jego w chwili obecnej jest nieopłacalny, albo że nie uregulowany jest stan własności nieruchomości, albo nie podjęto decyzji o przyszłym jej przeznaczeniu – gminy dysponują dużo większym zakresem mienia niż tylko to, które służy do pełnienia zadań publicznych. To mienie powinno być zarządzane i wykorzystane jak najlepiej. W tym celu władze gminy powinny doprowadzić do podjęcia następujących działań:

- określenia obiektów
- zatwierdzenia i przygotowania programów konserwacji nieruchomości komunalnych i uzyskania na nie odpowiednich środków
- przeprowadzenia prac konserwacyjnych i remontowych zgodnie z opracowanymi planami
- dokonania kontroli przeprowadzonych prac i sposobu wykorzystania środków
- oceny efektywności realizowanych programów.

Kolejnym krokiem jest opracowanie strategii majątkowej gminy, która powinna być zgodna z ogólną strategią gminy (lub stanowić jej część) i która – oprócz działań ukierunkowanych na wykorzystanie posiadanego zasobu mienia komunalnego – powinna uwzględniać podstawowe zagadnienia dotyczące przyczyn, zakresu i zasad zbywania oraz nabywania mienia przez gminę. Powinna też formułować główne cele polityki gminy w zakresie zarządzania nieruchomościami.

Poniżej w syntetycznej formie przedstawione zostały etapy pracy nad strategią majątkową gminy.

STRATEGIA MAJĄTKOWA GMINY

Najpierw ustalenia:

- które nieruchomości stanowią bezsporną własność gminy, które niepewną, a które z dużym prawdopodobieństwem w bliskiej przyszłości staną się własnością kogoś innego
- czy użytkowane grunty i budynki są w pełni wykorzystane
- co z majątku należącego do gminy można użytkować inaczej, ile z tego stanowią budynki, a ile grunty nie zabudowane i czy są dostępne teraz, czy dopiero w przyszłości
- jaki dochód może przynieść gminie jej majątek, czy byłby to dochód uzyskany jednorazowo (np. ze sprzedaży), czy mniejsze wpływy przez dłuższy czas (np. z dzierżawy).

Potem strategia

- określenie, które nieruchomości wymagają zmiany przeznaczenia i w związku z tym, w jakim zakresie należy dokonać zmian w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego
- określenie, które nieruchomości lub lokale stanowiące własność gminy będą zbywane lub oddawane w użytkowanie wieczyste, dlaczego, kiedy i w jakim trybie
- określenie, które nieruchomości będą przez gminę nabywane, dlaczego i kiedy
- określenie, które nieruchomości lub lokale będą wynajmowane i wydierżawiane, dlaczego, kiedy i na jaki okres
- opracowanie obowiązujących w danej gminie zasad i warunków zbywania, nabywania, zamiany, obciążania, najmu oraz dzierżawy nieruchomości i lokali przez gminę
- opracowanie zasad dotyczących dysponowania mieniem pozostającym w gestii gminy do czasu przeniesienia własności na rzecz innych osób, którym zgodnie z przepisami przysługuje roszczenie do posiadania lub użytkowania wieczystego określonych nieruchomości
- określenie, czy i jakie składniki mienia gminy będą lub mogą być wnoszone do spółek prawa handlowego oraz ewentualnie opracowanie zasad wnoszenia mienia gminy do spółek
- określenie potrzeby, zakresu i zasad innych sposobów rozdysponowania mienia gminy (przede wszystkim oddawania nieruchomości w zarząd gminnym jednostkom nie posiadającym osobowości prawnej, ale też darowizn i użyczeń)
- określenie form organizacyjnych i zasad zarządu różnymi składnikami mienia gminy.

Szczególna rola gminy jako podmiotu publiczno-prawnego wpływa też na określenie miejsca gminy na rynku właścicieli nieruchomości. Na tym rynku gmina powinna działać nie jako podmiot gospodarczy konkurujący z lokalnymi formami i obywatelami, ale jako podmiot ułatwiający im działalność inwestycyjną i gospodarczą lub zaspokajanie potrzeb. Mienie gminy powinno więc być w tym celu zbywane oraz udostępniane innym.

Sposób gospodarowania mieniem przez gminę powinien więc zapobiegać monopolizacji pewnych dziedzin działalności gospodarczej i nieuzasadnionej zwwyżce cen. Jeśli w taki sposób pojmujemy rolę gminy i jej zadań w zakresie gospodarki nieruchomościami, to oczywiste jest, że kryterium zysku z nieruchomości nie może być uznane za najważniejsze. Należy je więc uzupełnić innymi kryteriami, takimi jak:

- wpływ na rozwój gospodarczy i rozwój przedsiębiorstw
- zaspokajanie potrzeb mieszkańców
- wpływ na realizację strategicznych celów gminy.

Wiedza o zasobach nieruchomości i zarządzanie nieruchomościami komunalnymi w sposób korzystny dla rozwoju przedsiębiorczości

Aby dobrze zarządzać nieruchomościami, należy przede wszystkim posiadać o nich dostateczną wiedzę. Do tego służyć powinna gminna baza danych o nieruchomościach, którą w zasadzie każda gmina powinna założyć i stale aktualizować, co wymaga również odpowiedniego jej umiejscowienia w gminnych strukturach organizacyjnych oraz umieszczenia w zakresach obowiązków pracowników poszczególnych komórek odpowiednich postanowień.

Aby baza taka mogła dobrze służyć zarządzaniu gminą, powinna zawierać jednakowy zestaw danych dla wszystkich nieruchomości położonych na terenie gminy niezależnie od tego, czyją one są własnością. Dla nieruchomości stanowiących własność gminy zestaw powinien być wzbogacony o dodatkowe informacje zawierające dane niezbędne zarządcom. Do tych celów nie wystarczają informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków, które trzeba uzupełnić o wiele dodatkowych danych. Dlatego gminna baza danych o nieruchomościach powinna być prowadzona odrębnie, przy czym posiadanie sprzętu komputerowego znacznie ułatwia to zadanie.

Baza ta powinna mieć przejrzysty układ, a scharakteryzowane tam nieruchomości powinny być sklasyfikowane w sposób ułatwiający zarządzanie nimi. Najlepiej w taki sposób, aby widoczne były możliwości wykorzystania poszczególnych nieruchomości – zawsze z zaznaczeniem, czy dana nieruchomość jest, czy nie jest wykorzystana albo czy jest wykorzystywana zgodnie z przeznaczeniem.

Podział nieruchomości stanowiących własność gminy

- grunty nie zabudowane przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe
 - grunty nie zabudowane przeznaczone pod budownictwo inne niż mieszkaniowe
 - grunty nie zabudowane wykorzystywane do celów rolniczych lub ogrodniczych
 - grunty nie zabudowane wykorzystywane lub przeznaczone pod zieleń
 - grunty leśne
 - grunty przeznaczone lub wykorzystywane pod drogi, place i pasy drogowe
 - grunty przeznaczone lub wykorzystywane pod urządzenia infrastruktury technicznej, melioracyjne, wysypiska śmieci itp.
 - nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi i wyodrębnione lokale mieszkalne w nieruchomościach wspólnych
 - nieruchomości zabudowane obiektami przemysłowymi
 - nieruchomości zabudowane budynkami służącymi działalności gospodarczej (handlowymi, magazynowymi, warsztatowymi itd.) i wyodrębnione lokale użytkowe
- nieruchomości i lokale służące celom biurowym (w tym wykorzystywane bezpośrednio przez gminę i wykorzystywane przez innych użytkowników).

Odpowiednia klasyfikacja pozwala na skonstruowanie odrębnych planów (co do sprzedaży, najmu, dzierżawy, inwestycji, remontów) poszczególnych rodzajów nieruchomości oraz na prowadzenie

w stosunku do każdej grupy odrębnej polityki zharmonizowanej z celami określonymi w strategii rozwoju gospodarczego gminy.

Dodatkowe informacje potrzebne zarządcy nieruchomości (dla nieruchomości stanowiących własność gminy lub komunalnych osób prawnych)

- umowa najmu lub dzierżawy
- stawka czynszu
- zakładany strumień dochodów
- sposób wnoszenia opłat czynszowych
- zobowiązania gminy
- zobowiązania użytkownika
- plan konserwacji i remontów
- wysokość kosztów utrzymania nieruchomości.

Powinny się też tu znaleźć informacje o obiektach stanowiących własność gminy, które można wydzierżawić na krótki okres (np. do 3 lat) lub które są przeznaczone do zbycia, informacje o warunkach zbycia nieruchomości, nazwisko osoby odpowiedzialnej za udzielenie dodatkowych informacji oraz sposób użytkowania terenu przyległego.

W przypadku zakładania komputerowej bazy danych o nieruchomościach trzeba do tego celu skonstruować specjalny program.

Podstawowy system komputerowy składa się z trzech poziomów:

- wyliczenia wszystkich nieruchomości z adresem i przynależnością do określonej kategorii, ułożonego np. alfabetycznie według adresu
- szczegółowego, w każdej kategorii, wyliczenia najważniejszych informacji na temat każdej nieruchomości (np. powierzchnia, rodzaj, status prawny, umowy dzierżawy, stawka czynszu itd.)
- szczegółowych danych dotyczących każdej nieruchomości zawierających np. wspomniane wcześniej informacje na temat planu prac konserwatorskich i remontowych.

Używając systemu komputerowego można także sporządzić tygodniowe lub miesięczne zestawienia podające np.:

- które nieruchomości wymagają konserwacji i jakiego rodzaju
- dla których nieruchomości należy dokonać rewizji stawek czynszu
- które nieruchomości mają niejasny status prawny (własności)
- które nieruchomości były w ostatnim czasie zajęte, a które są wolne.

Posiadanie nieruchomości umożliwia osiąganie przychodów, ale pociąga też za sobą konieczność ponoszenia kosztów związanych z bieżącym ich utrzymaniem i remontami.

Właściwa ocena relacji między wpływami a kosztami związanymi z posiadaniem i użytkowaniem danej nieruchomości jest podstawą racjonalnego ekonomicznie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Ocena finansowych skutków sprzedaży powinna też stanowić podstawę do podjęcia decyzji o zbyciu określonych składników mienia gminy.

Poniżej przedstawiony został przykład takiej oceny dla lokali użytkowych

PLUSY – wpływy lub oszczędności	MINUSY – koszty lub straty
• zapłata ceny sprzedaży • zmniejszenie kosztów zarządzania (administrowania) • oszczędność na kosztach remontu kapitałowego • brak kosztów sądowych i egzekucji • brak strat z tytułu zaległości w zapłacie czynszu • brak strat z tytułu niewykorzystania (braku dzierżawców) • wzrost podatków dochodowych (z powodu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej, spadku jej kosztów, zatrudnienia nowych osób itp.) • możliwy wzrost inwestycji - możliwy wzrost podatku od nieruchomości	• utrata czynszu dzierżawnego (w roku obecnym i w latach następnych) • utrata możliwości wykorzystania w przyszłości do celów innych niż obecnie

Zasady zbywania, nabywania, zamiany i obciążania mienia gminy jako instrument tworzenia warunków do rozwoju przedsiębiorczości i przedsiębiorstw

W poprzednich rozdziałach podkreślano konieczność wprowadzenia w gminie jasnego, powszechnie znanego, stabilnego i związanego z celami gminy systemu zasad postępowania w różnych sprawach. Wprowadzenie takiego systemu pozwala unikać decyzji subiektywnych i przypadkowych oraz podejrzeń o korupcję, a także sprawia, że klimat do inwestowania i do prowadzenia działalności gospodarczej jest w gminie korzystny. Zasady te powinny być wprowadzane na mocy uchwał organów gminy podawanych do publicznej wiadomości.

Konieczność posiadania takiego systemu dotyczy także gospodarowania mieniem gminy, w szczególności zasad zbywania, nabywania, zamiany i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania i najmu na okres dłuższy niż trzy lata. Obowiązek uchwalenia tych zasad przez radę gminy wynika z art. 18 ust. 2 pkt. 9 a) ustawy o samorządzie terytorialnym, a do czasu ich określenia zarząd gminy może dokonywać wymienionych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy. Po określeniu zasad przez radę gminy kompetencje w zakresie podejmowania decyzji o zbyciu, nabyciu, zamianie itd. poszczególnych nieruchomości przechodzą na zarząd gminy, który z kolei zobowiązany jest dokonywać tych czynności zgodnie z zasadami uchwalonymi przez radę.

Omawiane zasady trwale zatem wiążą zarząd i można w nich na stałe uregulować wiele kwestii bardzo ważnych z punktu widzenia przedsiębiorstw i przedsiębiorców. Niestety w wielu gminach uchwalono te zasady w sposób bardzo ogólny, żeby nie powiedzieć ogólnikowy, sprawiający wrażenie, że jedynym celem podjęcia uchwały było umożliwienie zarządowi gminy swobodnego decydowania w sprawie poszczególnych składników mienia gminy. Takie uchwały, podjęte bez głębszego zastanowienia, prowadzą do tego, że po pewnym czasie rada gminy przestaje mieć świadomość, że uchwalanie zasad zbywania, nabywania i zamiany nieruchomości gminnych oraz ich wydzierżawiania i najmu należy do jej kompetencji, gdyż żadne uchwały dotyczące nieruchomości nie są do rady kierowane. Nie ma bowiem takiej potrzeby, ponieważ zarząd może dysponować nieruchomościami w dowolny, byle zgodny z prawem sposób.

Opisana sytuacja grozi również tym, że gmina może nie mieć żadnej polityki w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami – rządzi tu przypadek i chaos i nikt nie jest w stanie ocenić skutków podejmowanych decyzji. Decydenci natomiast nie ponoszą szczególnej odpowiedzialności za swoje decyzje.

Ponieważ taka sytuacja ani dla mieszkańców, ani dla lokalnych firm, ani dla władz gminy nie może być w dłuższej perspektywie zbyt korzystna, należałoby doprowadzić do uregulowania zasad gospodarowania mieniem przez gminę w sposób odpowiadający najważniejszym celom gminnej polityki

– a więc w sposób dość szczegółowy, wykluczający dowolność interpretowania postanowień uchwały przez członków zarządu.

Odpowiednio do roli gminy zapisy uchwały powinny zatem definiować, w jakich przypadkach nieruchomości mogą, a w jakich powinny być zbywane, kiedy może być stosowany tryb bezprzetargowy, jakie nieruchomości i kiedy gmina może nabywać, jak powinny przebiegać stosunki pomiędzy najemcami i dzierżawcami a gminą, jaki tryb obowiązuje przy dokonywaniu poszczególnych czynności, kto i do czego jest uprawniony lub zobowiązany oraz kto za co odpowiada, kiedy i kto może otrzymać ulgi w cenie lub w opłatach rocznych, w jakich przypadkach rozkłada się zapłatę na raty.

Tak skonstruowane zasady służą realizacji różnych celów polityki gminy. W powiązaniu z innymi regulacjami gminnymi prowadzą do rozwoju określonych rodzajów działalności (np. budownictwa mieszkaniowego), do zaniku lub rozwoju określonych branż albo określonych organizacji.

Zasady najmu i dzierżawy nieruchomości komunalnych i ich wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej

Omawiana w poprzednim rozdziale uchwała rady gminy dotyczy także zasad wydzierżawienia i najmu nieruchomości gruntowych na okres dłuższy niż trzy lata. Uchwała ta nie wyczerpuje jednak zagadnień związanych z koniecznością regulacji zasad najmu i dzierżawy nieruchomości stanowiących własność gminy, ponieważ nie bierze pod uwagę okresów krótszych niż trzy lata, nie zawiera zasad najmu i dzierżawy pomieszczeń położonych wewnątrz nieruchomości (a nie stanowiących odrębnych nieruchomości lokalowych) oraz w pełni dotyczy lokali mieszkalnych, których najem musi być (na mocy odrębnych przepisów) regulowany także innymi uchwałami rady gminy.

Do takich uchwał należą:

- uchwała o zasadach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy
- uchwały o wysokości i sposobach naliczania czynszów regulowanych z komunalnych zasobów mieszkaniowych.

Sposób gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy jest zagadnieniem zbyt złożonym i zbyt daleko odbiegającym od podstawowych wątków niniejszej publikacji, czyli od relacji pomiędzy gminą a przedsiębiorczością, aby go tu szczegółowo omawiać. Należy jednak zaznaczyć, że również polityka mieszkaniowa gminy, w tym to, czy gmina wspiera aktywność obywateli w samodzielnym zdobywaniu dachu nad głową, może mieć duży wpływ na kształtowanie wśród mieszkańców postaw przedsiębiorczości. Polityka ta może mieć znaczący wpływ na rynek sprzyjając lub przeszkadzając rozwinięciu się koniunktury na rynku budowlanym. Może także – poprzez wpływ na wydatki ludności – zwiększać zaangażowania ludności w prowadzenie działalności gospodarczej.

Dla przedsiębiorców i podmiotów gospodarczych zasady oraz ceny najmu i dzierżawy, jakie stosuje gmina, są ważne z trzech zasadniczych powodów:

1. ponieważ kształtują możliwości dostępu do mienia gminy tym, którzy albo własnych nieruchomości nie posiadają, albo nie są to nieruchomości o pożądanym przeznaczeniu (a więc decydujące o możliwości prowadzenia przez te podmioty działalności)
2. ponieważ wpływają bezpośrednio na poziom kosztów tych, którzy najmu lub dzierżawią gminne nieruchomości albo lokale, a pośrednio (poprzez oddziaływanie na lokalny poziom cen) także na poziom kosztów i dochodów innych podmiotów
3. ponieważ kształtują warunki działania konkurencji.

O tym, jakie skutki można osiągnąć za pomocą czynszów, była mowa w jednym z poprzednich rozdziałów. Trzeba jednak zaznaczyć, że nie tylko sama wysokość czynszów przyczynia się do rozwoju przedsiębiorczości w gminie. Ważne są także:

- takie zasady wchodzenia w najem i dzierżawę, które zapewniają uczciwe konkurowanie ze sobą różnych podmiotów i równy dostęp do organizowanych przez gminę przetargów
- jasne i powszechnie stosowane zasady rozliczeń pomiędzy gminą a najemcami i dzierżawcami gminnych nieruchomości i lokali

- stabilne i powszechnie znane zasady preferencji w wynajmowaniu i wydzierżawianiu mienia gminy, a także zasady zniżek czynszów
- możliwości i zasady korzystania z prawa pierwokupu albo pierwszeństwa w nabyciu oraz pierwszeństwa w nawiązaniu stosunku najmu lub dzierżawy
- wypracowane zasady rozwiązywania sporów pomiędzy najemcami i dzierżawcami a gminą.

Istotną kwestią jest także taki sposób zawierania umów przez gminę, aby nie były zbyt niekorzystne dla najemców lub dzierżawców. Ważne jest też, aby gmina była wiarygodnym partnerem, wywiązywała się rzetelnie z zawartych przez siebie umów, nie rozwiązywała ich z byle powodu, nie zmieniała nieustannie postanowień tych umów z powodów błahych oraz nie wymuszała na najemcach i dzierżawcach zgody na korzystne dla gminy zmiany postanowień umowy.

Dopiero gmina wiarygodna jako partner zawieranych przez siebie umów cywilno-prawnych może liczyć na zaufanie przedsiębiorców oraz na to, że warunki funkcjonowania firm będą tam na tyle korzystne, że przedsiębiorcy i inwestorzy nie zechcą uciekać do innych gmin albo ograniczać swojej działalności. Tylko wówczas można też będzie planować ukierunkowaną na przyciągnięcie inwestorów promocję gminy na zewnątrz, gdyż tylko wówczas będzie ona miała szansę zakończyć się sukcesem.

Zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz możliwości wykorzystania tych obiektów i urządzeń do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości

Równie ważne dla rozwoju przedsiębiorczości jak zasady zbywania, nabywania, zamiany, wydzierżawiania i wynajmu nieruchomości mogą być w niektórych gminach zasady korzystania z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej. Generalnie chodzi o trzy rodzaje obiektów i urządzeń:

- obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej
- obiekty i urządzenia infrastruktury społecznej (szkoły, żłobki, przedszkola, obiekty sportowe i rekreacyjne, teatry etc.)
- urzędy i inne obiekty administracyjne, w których załatwiane są sprawy mieszkańców.

Przywykło się przy tym uważać, że te ostatnie ze względu na oczywistość funkcji nie wymagają specjalnie pomyślanych zasad korzystania z nich, a wszelkie sprawy związane z ich funkcjonowaniem i obsługą interesantów regulują zarządzenia i polecenia kierownictwa. Rzadko też prowadzi się dyskusję, czy i na jakich warunkach mogą one być dostępne mieszkańcom lub ich organizacjom w funkcjach innych niż czynności wykonywane przez zatrudniony tam personel. Tymczasem nawet tego rodzaju obiekty jak urzędy mają różne pomieszczenia, które można wynajmować lub ich użyczać. W korytarzach mogą być organizowane wystawy lub ekspozycje reklamowe, na tablicach ogłoszeń umieszczane informacje pochodzące z różnych źródeł, na dachach instalowane anteny, maszty i przekaźniki, a przed budynkiem dostępne parkingi lub garaże. Wewnątrz mogą znajdować się też archiwa, obiekty gastronomiczne, tarasy widokowe czy wreszcie obiekty te z różnych względów mogą być celem wycieczek i przedmiotem zwiedzania.

Wszystkie wymienione kwestie wymagają uregulowania nie tylko pod względem, kto, kiedy i na jakich warunkach może korzystać z pomieszczeń i urządzeń lub instalować swoje urządzenia. Wymagają też dostosowania do normalnej pracy urzędu.

Część wymienionych możliwości może bardzo interesować lokalne firmy, a wzbranianie się przed udostępnieniem urzędów do celów innych niż publiczne bez ważnych powodów nie wydaje się dobre, gdyż są to przecież budynki wzniesione ze środków publicznych i powinny jak najlepiej służyć lokalnej społeczności, do której faktycznie należą.

Podobnie będzie w przypadku obiektów infrastruktury społecznej, które także powinny być otwarte dla lokalnej społeczności umożliwiając działalność i kontakty różnych organizacji i nieformalnych grup mieszkańców. Z tą jednak różnicą, że opracowania będą tam wymagały ponadto różne kwestie związane z dostępem ludności do podstawowych usług prowadzonych w tych obiektach.

Może tu chodzić zarówno o zasady przyjmowania dzieci do żłobków lub przedszkoli i innych placówek, o odpłatność za obiady i zajęcia dodatkowe, o ceny za inne usługi lub inne zasady korzystania z urządzeń – np. korzystanie z basenu może wymagać odpowiedniego regulaminu i planu zajęć, a korzystanie z innych urządzeń sportowych może być nie tylko odpłatne, ale również związane z wykonywaniem jakichś innych świadczeń (sprzątanie, naprawa).

Wszystkie te sprawy mogą być ważne zarówno dla przedsiębiorstw, zainteresowanych możliwością kształcenia i wypoczynku personelu, jak i dla przedsiębiorczości w szerszym ujęciu. Mogą bowiem wyzwalać w ludziach aktywne postawy, pozwalając mieszkańcom na realizację różnych inicjatyw, wymianę informacji i doskonalenie różnych umiejętności.

Zasady korzystania z obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej obejmowałyby:

- określenie osób i podmiotów, które mogą korzystać z urządzeń lub obiektów
- określenie zasad korzystania, a w szczególności zasad ustalania odpłatności za korzystanie (albo określenie ceny)
- określenie, kto i na jakich warunkach może na stałe podłączyć się do określonych sieci lub urządzeń (w tym określenie zasad odpłatności)
- określenie trybu wyboru osób korzystających lub tych, które będą mogły podłączyć się na stałe, jeżeli możliwości są mniejsze od potrzeb
- określenie trybu załatwiania spraw związanych z korzystaniem z obiektów i urządzeń oraz osób lub jednostek upoważnionych do ich załatwiania i odpowiedzialności tych osób lub przedstawicieli tych jednostek
- określenie trybu załatwiania spraw spornych
- określenie sytuacji wyjątkowych, wymagających działań nadzwyczajnych oraz trybu prowadzenia takich działań i osób lub jednostek do tego upoważnionych, a także określenie ich odpowiedzialności
- określenie zasad udzielania ulg i zwolnień od cen i opłat oraz osób do tego upoważnionych i ich odpowiedzialności
- określenie możliwości zwiększenia zakresu korzystania z obiektów i urządzeń oraz niezbędnych do tego warunków.

Zasady korzystania z niektórych obiektów lub urządzeń mogą wymagać opracowania specjalnych, obszernych regulaminów (tego rodzaju regulaminu wymaga np. korzystanie z dróg i takim regulaminem jest kodeks drogowy).

Zasad korzystania z obiektów i urządzeń infrastruktury technicznej przeważnie nie będzie można ustalić w sposób zależny wyłącznie od chęci i możliwości gminy. Będą one bowiem musiały uwzględniać różne uwarunkowania i normy techniczne oraz przepisy prawa związane z zapewnieniem bezpieczeństwa lub gwarantujące obywatelom bezpłatny dostęp do niektórych urządzeń lub dostęp do nich tylko wyspecjalizowanym jednostkom.

Z tych względów wprowadzenie odpłatności nie zawsze będzie możliwe albo będzie możliwe w granicach wyznaczonych przepisami. Przepisy mogą też określać cel, na jaki mają być przeznaczone dochody z opłat za korzystanie z urządzeń, jak np. w przypadku wprowadzenia opłat za parkowanie w obrębie dróg publicznych.

Omawiane zasady wiążą się bezpośrednio z możliwościami wznoszenia nowych obiektów, a więc z możliwościami inwestowania i prowadzenia określonej działalności gospodarczej. Mają więc duży wpływ na rozwój gminy, rozwój przedsiębiorstw albo na szanse rozwoju określonych branż działalności gospodarczej.

Stymulowanie rozwoju przez gminę polegałoby więc na takim konstruowaniu planów zagospodarowania przestrzennego oraz na takim planowaniu i prowadzeniu inwestycji infrastrukturalnych, aby przewidywały one potencjalne potrzeby inwestorów, wyprzedzały je i pozwalały na korzystanie z infrastruktury maksymalnej liczbie podmiotów gospodarczych i osób na jak najlepszych warunkach.

5. DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA GMINY I JEJ WPŁYW NA ROZWÓJ ORAZ KONDYCJĘ PRZEDSIĘBIORSTW ISTNIEJĄCYCH NA RYNKU

Możliwości i ograniczenia prawne prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę i jej jednostki

Zakreślone prawem granice prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę i ich sens

Nowy podział zadań, kompetencji i własności pomiędzy państwo a samorząd terytorialny, jaki nastąpił w 1990 r., spowodował konieczność określenia roli gmin w reformowanym państwie oraz ich miejsca w nowym systemie ekonomicznym. Brak doświadczeń i tempo zmian wpłynęły na to, że do dziś trwa proces doskonalenia prawa i dyskusja nad dalszym kształtem reformy samorządowej. Jedną z budzących kontrowersje kwestią była – i w niektórych środowiskach nadal jest – działalność gospodarcza gmin.

Mimo regulacji prawnych, które zmierzały w kierunku ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej gmin, od czasu do czasu, zwłaszcza wobec niedoboru środków, pojawiały się koncepcje upatrujące w działalności gospodarczej gmin antidotum na kłopoty finansowe i nie ustawał nacisk przedsiębiorstw komunalnych domagających się szczególnych regulacji zabezpieczających prawa gmin do prowadzenia działalności gospodarczej oraz zabezpieczających na trwałe prawa i byt komunalnych jednostek prowadzących taką działalność. Przyniosło to w końcu efekt w postaci ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U. z 1991 r. nr 9 poz. 141), która wydaje się kompromisem mało zadowalającym dla zagorzałych zwolenników prowadzenia działalności gospodarczej przez gminy.

W ustawie tej zawarto krótką definicję gospodarki komunalnej jako zadań o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Określono też, że gospodarka taka może być prowadzona przez gminę w szczególności w formach zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. Powiedziano także, że gmina może powierzyć wykonywanie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym, osobom prawnym lub jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej, w drodze umowy na zasadach ogólnych, z zastosowaniem przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

W zmianach przepisów obowiązujących, w tym w nowej wersji ust. 4 do art. 9 ustawy o samorządzie terytorialnym, podano także krótką definicję zadań o charakterze użyteczności publicznej jako zadań własnych gminy określonych w art. 7 ust. 1, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Pojawił się zatem wyraźny związek usług o charakterze użyteczności publicznej z zadaniami własnymi gmin, przy czym tylko te spośród zadań własnych mają charakter użyteczności publicznej, które wiążą się z nieprzerwanym zaspokajaniem zbiorowych potrzeb ludności.

Kompetencje decydowania o zakresie i formie prowadzenia przez gminę działalności gospodarczej dopuszczonej ustawą o gospodarce komunalnej posiada zgodnie z tą ustawą rada gminy, która postanawia „o wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej” oraz o „wysokości cen i opłat albo o sposobie ustalania cen i opłat za usługi komunalne o charakterze użyteczności publicznej oraz za korzystanie z gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej”. Uprawnienia w zakresie ustalania cen i opłat rada gminy może powierzyć zarządowi gminy.

Ponadto ustawa o gospodarce komunalnej wprowadziła regulacje dotyczące komunalnych zakładów budżetowych, spółek z udziałem gminy oraz przekształceń zakładów budżetowych w spółki, określając przy tym, że zakład taki nie może prowadzić działalności wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Dodatkowo omawiana ustawa rozstrzygnęła ostatecznie ważną kwestię przekształceń tych skomunalizowanych przedsiębiorstw, które nadal działały na podstawie ustawy o przedsiębiorstwie państwowym (dla których rady gmin, mimo ustawowego obowiązku, nie podjęły uchwały o zmianie formy organizacyjno-prawnej ich działalności). Zgodnie z wprowadzoną tam regulacją, przedsiębiorstwa takie z dniem 1 lipca 1997 r. zostały z mocy prawa przekształcone w jednoosobowe spółki gmin.

Mimo wcześniejszych obaw zmiany wprowadzone ustawą o gospodarce komunalnej nie stają w sprzeczności z zasadą, która wydawała się wcześniej przyświecać ustawodawcy, że gmina i komunalne osoby prawne powinny prowadzić działalność gospodarczą tylko wtedy, gdy nie da się tego uniknąć i gdy działalności niezbędnej do wykonania zadań o charakterze użyteczności publicznej nie mogą wykonywać inne podmioty gospodarcze istniejące na rynku.

Wybór formy organizacyjno-prawnej działalności gospodarczej gminy koniecznej w danej chwili

Gminy, które z różnych przyczyn podejmują decyzje o prowadzeniu lub kontynuacji jakiejś działalności gospodarczej, muszą rozstrzygnąć kwestię wyboru formy organizacyjno-prawnej dla tej działalności.

Mimo że w ustawie o gospodarce komunalnej mowa jest tylko o komunalnych zakładach budżetowych i spółkach prawa handlowego, nie są to jedyne formy organizacyjno-prawne, w jakich gmina może prowadzić działalność gospodarczą. Możliwości wyboru zależą na ogół od charakteru i rozmiarów prowadzonej działalności, przy czym gmina ma do dyspozycji:

- **jednostki budżetowe** (taką jednostką jest również sama gmina, która może powoływać także wyodrębnione jednostki budżetowe), prowadzące gospodarkę finansową na zasadach określonych w prawie budżetowym, bezpośrednio powiązane z budżetem gminy, czyli odprowadzające wszystkie uzyskane przychody do budżetu, z którego z kolei pokrywane są wszystkie jej wydatki – ze względu na obostrzenia budżetowe, rygory prawa budżetowego i brak mechanizmów motywujących do efektywnego prowadzenia działalności gospodarczej mało przydatne do tych celów
- **środki specjalne**, stanowiące najprostszą formę pozabudżetowego finansowania działalności gminy, powiązaną organizacyjnie z macierzystą jednostką budżetową, polegającą na finansowym i rachunkowym wyodrębnieniu ściśle określonych dochodów, uzyskiwanych z prowadzonej przez jednostkę budżetową działalności ubocznej lub części działalności podstawowej i przeznaczeniu ich na pokrycie kosztów prowadzenia tej działalności – ze względu na konieczność dopełnienia wymogów zawartych w rozporządzeniu ministra finansów w sprawie środków specjalnych jednostek budżetowych, nie są atrakcyjną formą prowadzenia działalności gospodarczej
- **gospodarstwa pomocnicze** (tworzone w ramach jednostek budżetowych jako wyodrębnione organizacyjnie części macierzystej jednostki służące do prowadzenia działalności ubocznej lub części działalności tej jednostki), których celem jest prowadzenie określonej działalności produkcyjnej lub usługowej i pokrywanie jej kosztów z przychodów wypracowanych we własnym zakresie, których zysk zgodnie z zasadami ustalonymi przez zarząd gminy w części odprowadzany jest do budżetu, a w części pozostawiany na własne potrzeby gospodarstwa
- **zakłady budżetowe**, mimo nieposiadania osobowości prawnej prowadzące samodzielną gospodarkę finansową i rozliczające się z budżetem gminy wynikiem finansowym (zarówno dodatnim, jak i ujemnym), prowadzące działalność produkcyjną i usługową, najczęściej wówczas, gdy działalność ta oparta jest na zasadach odpłatności i świadczona na rzecz szerokiej rzeszy odbiorców
- **spółki prawa handlowego – akcyjne i z ograniczoną odpowiedzialnością**, obdarzone osobowością prawną, służące wyłącznie prowadzeniu działalności gospodarczej, których jedynym kryterium oceny powinien być osiągany wynik finansowy, działające na podstawie Kodeksu handlowego, podlegające grze i konkurencji rynkowej na takich samych zasadach jak wszystkie inne podmioty gospodarcze
- **fundacje**, posiadające osobowość prawną, działające na podstawie odrębnej ustawy, których celem statutowym nie jest na ogół prowadzenie działalności gospodarczej, lecz które mogą się tym zajmować, jakkolwiek czynią to najczęściej z potrzeby uzyskania środków na pokrycie kosztów właściwej swojej działalności statutowej – ze względu na zwolnienie od podatku dochodów

przeznaczonych na działalność statutową przydatne gminie bardziej do wspierania różnych społecznych inicjatyw niż do prowadzenia działalności gospodarczej

- **spółdzielnie osób prawnych**, do których gminy dotychczas nie przystępowały, zapewne dlatego, że konieczność założenia takich spółdzielni przez minimum trzech członków sprawia, że trudno w nich byłoby mówić o prowadzeniu działalności gospodarczej właśnie przez gminę.

Działalność gospodarczą mogą również prowadzić stowarzyszenia i związki stowarzyszeń, do których ma prawo przystępować gmina, jednak prowadzenie działalności gospodarczej nie jest domeną tych organizacji, stanowiąc dodatkowe źródło finansowania statutowej działalności. Z tego względu trudno traktować te formy organizacyjne jako odpowiednie do prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę.

Dokonany przegląd upoważnia do stwierdzenia, że **najwłaściwszymi formami prowadzenia działalności gospodarczej przez gminę są (służące wyłącznie takiemu celowi) spółki prawa handlowego – akcyjna i z ograniczoną odpowiedzialnością.**

Wszystkie inne wymienione formy organizacyjno-prawne mogą być wykorzystywane do innych niż prowadzenie działalności gospodarczej celów. Np. firmy działające w formie opartej na prawie budżetowym mogą przejmować część zadań administracyjnych urzędu i wówczas podlegać będą ograniczeniom typowym dla struktur administracyjnych. Mogą też często prowadzić działalność nierentowną, do której z budżetu gminy trzeba dopłacać i co najważniejsze gmina ponosi pełną odpowiedzialność za skutki finansowe prowadzonej przez nie działalności. Brak mechanizmów motywacyjnych w jednostkach i zakładach budżetowych oraz często występujące zurzędniczenie zatrudnionego tam personelu może spowodować, że skutki finansowe prowadzonej działalności gospodarczej będą zdecydowanie gorsze niż w spółkach, a mimo to straty zawsze będą musiały być pokryte przez budżet gminy.

Jednym z ważnych powodów wyboru spółki jako najwłaściwszej formy prowadzenia działalności gospodarczej jest to, że gmina nie ponosi odpowiedzialności za zobowiązania innych komunalnych osób prawnych, a więc muszą one samodzielnie utrzymywać swoją pozycję finansową i mogą być, tak samo jak wszystkie inne podmioty gospodarcze, zagrożone upadłością.

W świetle regulacji ustawy o gospodarce komunalnej poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Poza tym dopuszczono przystępowanie gminy do spółek prawa handlowego poza sferą użyteczności publicznej w tych przypadkach, gdy zbycie składnika mienia komunalnego mogącego stanowić wkład niepieniężny do spółki albo też rozporządzenie nim w inny sposób spowoduje poważną stratę majątkową gminy.

Wszystkie wymienione ograniczenia nie mają zastosowania do posiadania przez gminę akcji lub udziałów spółek zajmujących się czynnościami bankowymi, ubezpieczeniowymi oraz działalnością doradczą, promocyjną, edukacyjną i wydawniczą na rzecz samorządu terytorialnego, a także innych spółek ważnych dla rozwoju gminy. Te postanowienia ustawy o gospodarce komunalnej dają gminom dość szerokie pole manewru w zakresie inwestycji kapitałowych oraz w zakresie wykorzystywania spółek jako narzędzi do stymulowania lokalnego rozwoju gospodarczego. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że nawet i takie spółki nie powinny zastępować w działaniu innych podmiotów gospodarczych ani konkurować z firmami funkcjonującymi na lokalnym rynku. Zawsze więc – zanim utworzy się jednoosobową spółkę gminy – należy spróbować, czy nie lepiej będzie utworzyć ją wspólnie z lokalnymi przedsiębiorcami lub przedsiębiorstwami.

Możliwe patologie w działalności gospodarczej gminy i jej jednostek oraz ich oddziaływanie na inne podmioty gospodarcze

Sektor publiczny, a do takiego zaliczają się jednostki organizacyjne gminy prowadzące działalność gospodarczą, z różnych względów może ulegać zjawiskom patologicznym, o których będzie mowa dalej. Patologie te mogą dotyczyć wszystkich jednostek niezależnie od tego, czy mają one osobowość prawną, czy też są jej pozbawione, ponieważ ich przyczyny nie są uzależnione od cech konkretnej struktury, ale kryją się w naturze własności publicznej oraz w bliskości podmiotów gospodarczych i organów władzy.

Fikcja gospodarcza

Z fikcją gospodarczą możemy mieć do czynienia wówczas, gdy podmiot gospodarczy stanowiący własność gminy korzysta z ulg i zwolnień (podatkowych lub cenowych), z których nie korzystają inne podmioty, albo z innych preferencji, na skutek których koszty tego podmiotu są niższe niż koszty innych podmiotów działających na tym samym rynku, a ich obniżka nie wynika z lepszej działalności podmiotu, lecz z decyzji władz. W takim przypadku pojawia się bilansowy zysk, który by nie wystąpił, gdyby przedsiębiorstwo działało w takich samych warunkach jak inne. Powstaje wówczas wrażenie, że omawiany podmiot jest lepszy, że przynosi zysk, podczas gdy działając w normalnych warunkach przynosiłby stratę, albo że jego działalność jest rentowniejsza.

Innym przykładem fikcji gospodarczej może być sytuacja często spotykana w przedsiębiorstwach wielobranżowych, w których dochód z jednego rodzaju działalności służy pokrywaniu strat na drugim. Globalny wynik finansowy przedsiębiorstwa nie pozwala wówczas na jego rzeczową ocenę, nie wiadomo, które gałęzie działalności są dochodowe, a które nie, czy przedsiębiorstwo słusznie prowadzi niektóre rodzaje działalności, których powinno się pozbyć oraz jaki byłby wówczas dochód.

Mogą także wystąpić przypadki fikcji związanej z uzyskiwaniem dochodu poprzez zawyżanie ceny nie mające pokrycia w jakości, na co mogą sobie pozwolić firmy zajmujące monopolistyczną pozycję na rynku.

Występowanie fikcji gospodarczej jest częstą przyczyną niepotrzebnego kontynuowania działalności gospodarczej przez gminy, utrzymywania mało rentownych (czasem także dominujących na rynku) przedsiębiorstw oraz zaniechania albo odkładania przekształceń.

Tendencje monopolistyczne

Tendencje monopolistyczne występują w każdym systemie gospodarczym, ponieważ ich natura jest nierozzerwalnie związana z interesem, jaki ma każdy podmiot gospodarczy w tym, aby zostać jedynym lub dominującym dostawcą pewnych towarów lub usług. Może bowiem wówczas dyktować cenę i uzyskiwać większe zyski bez dodatkowych nakładów i wysiłków, a czasem mimo zawyżonych kosztów.

Ponieważ monopol przynosi konsumentom jednocześnie i wyższą cenę, i pogorszenie jakości, rozwinięte gospodarki zabezpieczają się przed nim za pomocą konkurencji i odpowiednich przepisów antymonopolowych. W Polsce także mamy do czynienia z wdrażaniem antymonopolowego prawodawstwa, jednak nie chroni ono w pełni przed występowaniem tendencji monopolistycznych, zwłaszcza gdy rynkowy system gospodarczy nie jest jeszcze w pełni rozwinięty.

Tendencje monopolistyczne komunalnych podmiotów gospodarczych związane są generalnie albo z możliwością wywierania nacisku na lokalne władze, które udzielają odpowiednich preferencji, albo z posiadaniem ogromnego, trudnego do podzielenia majątku, którego nie mają inne podmioty. W tym ostatnim przypadku występuje tzw. monopol naturalny, który dotyczy przede wszystkim przedsiębiorstw wodociągowych i kanalizacyjnych, dystrybutorów i producentów energii cieplnej (podobnie jak innych firm sektora energetycznego). Aby zlikwidować taki monopol naturalny, należy przede wszystkim określić możliwość podziału mienia pomiędzy przynajmniej dwie firmy. Nie jest bowiem przeszkodą nie do pokonania duża wartość majątku ani to, że nie można go zbyć. Istnieją bowiem rozwiązania

umożliwiające odpowiednie dzierżawy i koncesjonowanie usług prywatnym firmom korzystającym z publicznego majątku, które w warunkach polskich także dałoby się zastosować.

Jeśli chodzi o preferencje udzielane przedsiębiorstwom komunalnym przez lokalne władze, to często mamy do czynienia z sytuacją, w której nie chodzi o udzielenie nowych preferencji, lecz o zachowanie przywilejów przyznanych wcześniej, które niezmiennie trudno jest cofnąć. Chodzi przede wszystkim o możliwość korzystania z mienia gminy, w tym o możliwość korzystania z niego na preferencyjnych warunkach finansowych oraz o tradycyjny portfel zleceń udzielanych lub powierzanych własnym firmom. Nie jest przy tym trudno pozostawać w zgodzie z ustawą o zamówieniach publicznych, ponieważ na rynku nie działa żaden podmiot mogący konkurować w przetargu z komunalną spółką, a część prac gmina może powierzyć własnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej w ten sposób, że przekazuje im w zarząd odpowiednie mienie i umieszcza w ich statutach stosowne zapisy. Znane są też sposoby takiego formułowania warunków przetargu, że zwycięzcę można z góry przewidzieć.

Nierówna konkurencja

Nierówna konkurencja komunalnych podmiotów gospodarczych może polegać na:

- możliwości uzyskania informacji niedostępnych dla innych podmiotów
- możliwości dysponowania mieniem gminy, której nie mają inne firmy (w tym na niższych cenach)
- możliwości dopłacania z budżetu do nierentownych, przynoszących stratę przedsiębiorstw (w przypadku spółek odpowiedni organ gminy podejmuje na dorocznym, zwyczajnym zgromadzeniu wspólników lub akcjonariuszy uchwałę o pokryciu straty, ponieważ należy wesprzeć „swoje” przedsiębiorstwo, które ma zawsze jakieś argumenty na swoją obronę)
- stosowaniu przez władze różnych preferencji, które były już wymieniane jako przyczyny fikcji gospodarczej i monopolizacji lokalnego rynku.

Nierównej konkurencji zapobiec może wyłącznie świadoma polityka gminy i konsekwentne przyjmowanie postaw zmuszających komunalne podmioty gospodarcze do konkurowania z innymi oraz stwarzających im takie same warunki funkcjonowania, jakie mają (lub miałyby) inne podmioty. Nie jest to łatwe ze względu na propagandę i naciski, którym często ulegają radni, a także dlatego, że monopolista może czasem wpływać na postawy i zachowania ludności wywołując niechęć do władzy lub prowokując ją do bardziej gwałtownych wystąpień. Za zgodą na istnienie monopolu może się też kryć brak koncepcji zmiany oraz korzyści, jakie odnoszą decydenci z faktu jego istnienia.

Mała efektywność ekonomiczna

Mała efektywność ekonomiczna sektora publicznego, najogólniej rzecz ujmując, związana jest z postawami ludzi nie identyfikujących własnego interesu z interesem cudzego przedsiębiorstwa. Wiąza się z tym: brak odpowiedzialności za efekty prowadzonej przez przedsiębiorstwo działalności oraz często występujący brak związku między sytuacją ekonomiczną zakładu pracy i pracownika.

W przypadku komunalnych podmiotów gospodarczych, przede wszystkim tych, które działają na zasadzie prawa budżetowego, może też chodzić o obciążenie zadaniami administracyjnymi, zurzędnienie personelu, brak kadry menedżerskiej odpowiednio przygotowanej do warunków rynkowej konkurencji, sztywny system płac (wynikający z rozporządzenia odpowiedniego ministra), niemożność bankructwa, brak odpowiedzialności za zły wynik finansowy.

W przypadku firm posiadających osobowość prawną na małej efektywności ekonomicznej zaważyć może dodatkowo prymat polityki nad ekonomią. Wpływ rządzącej opcji politycznej może bowiem wyrażać się także w utrzymywaniu niewydolnej kadry w imię zachowania wpływów lub zachowania równowagi różnych sił politycznych.

Wpływ opisanych zjawisk patologicznych na warunki funkcjonowania na lokalnym rynku niekomunalnych podmiotów gospodarczych jest – jak widać – znaczny. Zarówno bowiem nierówna konkurencja, jak i tendencje monopolistyczne ograniczają możliwości rozwoju innych firm. Mogą także wpływać na zmniejszenie ich zysków oraz powodować rezygnację przedsiębiorców z określonej

działalności albo w ogóle rezygnację z działalności gospodarczej. Mogą także zaowocować przenoszeniem się firm gdzie indziej.

Niewiele znaczy przy tym fakt, że przedsiębiorstwa sektora publicznego czy też podmioty komunalne mogą być mniej efektywne ekonomiczne niż inne, ponieważ cecha ta mogłaby wpływać na ich rozwój tylko wtedy, gdyby stanęły one wobec konieczności konkurowania z innymi firmami. Jeśli takiej konkurencji brak, a firma komunalna jest lokalnym monopolistą, to działa ona niezależnie od efektywności.

Korzystne dla rozwoju przedsiębiorczości i firm sektora prywatnego zasady polityki gminy w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej

Mimo ograniczeń opisywanych w poprzednich podrozdziałach gmina ma nadal duży wybór zakresu i formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej. Dlatego polityka gminy w tym zakresie powinna być przemyślana oraz ukierunkowana na rozwiązywanie najważniejszych problemów, jakie można zaobserwować w lokalnej gospodarce i w zachowaniach władz lokalnych. Do takich często występujących problemów należą:

- brak umiejętności zrównania pozycji gminy jako podmiotu gospodarczego z pozycją innych podmiotów gospodarczych i określenia takiego pola działalności gospodarczej podmiotów komunalnych, aby nie przeszkadzała działalności innych podmiotów i nie hamowała rozwoju gospodarczego gminy jako całości
- brak umiejętności pełnienia przez gminę funkcji właścicielskich w stosunku do posiadanych przedsiębiorstw i ukształtowania takich mechanizmów kontroli i nadzoru w ramach przepisów kodeksu handlowego, aby możliwe było trwałe utrzymanie dobrej efektywności przedsiębiorstw komunalnych
- trudności z osiągnięciem stanu równowagi między potrzebą osiągania zysku, lub przynajmniej nieponoszenia strat, a możliwościami podnoszenia ceny usług świadczonych społeczności lokalnej przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej
- skutki monopolu na świadczenie części usług występującego zwłaszcza w dużych miastach w zakresie zaopatrzenia w ciepło i wodę oraz odprowadzania ścieków, ale spotykanego w wielu gminach również w innych dziedzinach (np. w komunikacji zbiorowej, oczyszczaniu miasta, zarządzie budynkami mieszkalnymi, prowadzeniu targowisk)
- konieczność wprowadzenia konkurencji w sferę usług komunalnych w celu likwidacji istniejącego monopolu lub zachowań monopolistycznych niektórych przedsiębiorstw albo po to, aby pozbyć się niebezpieczeństwa zaistnienia takiego monopolu
- presja lokalnych środowisk domagających się podjęcia przez niektóre gminy działalności gospodarczej w dziedzinach zdaniem mieszkańców niezbędnych do zaspokojenia ich potrzeb przy jednoczesnym braku innych chętnych do podjęcia działalności w tych dziedzinach (co jest na ogół równoznaczne ze zmuszaniem gminy do podjęcia działalności nierentownej)
- oczekiwania części mieszkańców w gminach o wysokim bezrobociu, aby gmina stworzyła im miejsca pracy, gdyż nikt inny nie zamierza tego zrobić, a gmina jest jedynym podmiotem, na którego decyzje mają oni jakikolwiek wpływ (istnieje zatem szansa, że ulegnie ich naciskom)
- brak działań stymulujących lokalny rozwój gospodarczy lub trudności z wyborem sposobu wspierania rozwoju przedsiębiorstw.

Działania gminy powinny zatem skupiać się na poszukiwaniu takich mieszczących się w kompetencjach gminy rozwiązań, które wzmacniałyby przedsiębiorstwa lokalne, nie naruszając jednocześnie równowagi na rynku, nie powodując korupcji i nie przekreślając możliwości ściągnięcia kapitału z zewnątrz. Jest zatem bardzo ważne, jak działają podmioty gospodarcze stanowiące własność gminy, za pomocą których gmina może w różny sposób oddziaływać na wiele lokalnych zjawisk gospodarczych i wywoływać wiele rozmaitych skutków, a więc korzystnie lub niekorzystnie wpływać na rozwój gospodarczy gminy.

Wypracowanie dobrej polityki gminy w tym zakresie jest trudne, wymaga dużej wiedzy i umiejętności praktycznych. Dobrze jest trzymać się przy tym pewnych zasad wynikających z prawideł gospodarki rynkowej i konieczności wyboru zachowań racjonalnych ekonomicznie.

Zasady te mogłyby obejmować:

- 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 gminy do dziedzin, którymi nie mogą się zająć inne podmioty gospodarcze
- 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 może zaspokoić żaden inny podmiot,
- unikanie prowadzenia działalności gospodarczej przez zakłady budżetowe, gdyż nie są one najbardziej efektywną formą prowadzenia działalności gospodarczej
- unikanie preferowania komunalnych podmiotów gospodarczych zarówno przez ulgi lub zwolnienia podatkowe, jak i przez korzystniejsze warunki korzystania z mienia gminy, bezprzetargowy tryb zlecania albo powierzania prac oraz udostępnianie im informacji nie znanych 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 przynosiłaby ona straty).

Przestrzeganie tych zasad powinno chronić władze gminy przed decyzjami hamującymi rozwój lokalnych przedsiębiorstw. Powinno też w pewnej mierze zabezpieczać przed realizacją pomysłów nietrafnych ekonomicznie. Nie uchroni to jednak przed wybuchami społecznego niezadowolenia, wynikającego z decyzji innych niż się mieszkańcy lub ich grupy domagają lub spodziewają, przy czym mogą się oni również domagać poczynienia kroków bezprawnych bądź, z ekonomicznego punktu widzenia, całkowicie irracjonalnych.

Jak z tego wynika, władze gminy mogą bardzo wiele zrobić dla rozwoju przedsiębiorczości poprzez reformatorskie działania 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 być wynikiem codziennych czynności i przyjętej w gminie polityki. Dodatkowo może też obejmować szczególne działania mające na celu wspomaganie rozwoju przedsiębiorstw (np. zakładanie agencji zajmujących się promowaniem przedsiębiorczości).

Bez odpowiedniej polityki w zakresie działalności gospodarczej prowadzonej przez samą gminę za pośrednictwem jej jednostek organizacyjnych wszystkie inne działania gminy skierowane do zewnętrznych podmiotów gospodarczych mogą nie przynieść pożądanych rezultatów. Tymczasem podejście władz wielu gmin do rozwoju przedsiębiorczości cechuje jednostronność. Władze te skupiają się prawie wyłącznie na przyciągnięciu dużych inwestorów z zewnątrz i nie czują się odpowiedzialne za prowadzenie innych działań stwarzających dobre warunki do powstawania i rozwoju firm lokalnych. Z

kolei przedsiębiorcy z dużą rezerwą traktują takie władze gminne upatrując z ich strony niebezpieczeństwa niepożądanych ingerencji we własną działalność oraz widząc w nich nie sprzymierzeńca, lecz przeciwnika, z którym trzeba walczyć o załatwienie każdej sprawy.

Wpływ polityki 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, zlecenia robót i kontraktowania usług.

Działalność tę należy ocenić pod względem przydatności dla rozwoju całej lokalnej gospodarki, w tym dla sektora prywatnego, a w razie gdyby ocena taka nie wypadła dobrze, należy opracować stosowny plan zmian. Ocenę taką można zacząć od udzielenia odpowiedzi na zamieszczony niżej zestaw pytań.

- Jakie usługi i produkty zakupuje gmina i które z nich kupuje regularnie, a które sporadycznie?
- Czy gmina może je zakupić na miejscu, a jeśli tak, to od jakich firm?
- Czy nie można zmniejszyć zakresu usług świadczonych przez przedsiębiorstwa komunalne i jednostki organizacyjne gminy, a zwiększyć puli zamówień gminy skierowanych do innych firm?
- Czy są dziedziny działalności gospodarczej całkowicie opanowane przez sektor publiczny, a jeśli tak to jakie, i czy nie istnieje możliwość wprowadzenia do nich konkurencji z sektora prywatnego?
- Jak sporządzane są listy firm zapraszanych do przetargów lub składania ofert, czy zawsze umieszczane są na nich również miejscowe firmy?
- Czy miejscowe firmy zapewniają wysoką jakość usług i produktów i czy interesom całej społeczności nie będą lepiej służyły firmy z zewnątrz?
- Ile firm jest w trudnej sytuacji ekonomicznej?
- Ilu lokalnym firmom pomogą niskie stawki podatków, opłat lub czynszów, a ile poradzi sobie płacąc wyższe stawki?
- Czy aby uzyskać pożądaną efekt, należy niskie stawki podatków lub czynszów ustanowić na długo, czy wystarczy wprowadzić je na krótko?
- Czy można wprowadzić zróżnicowany system podatków i czynszów, uznając pewne grupy osób (np. użytkowników lokali handlowych mniej korzystnie usytuowanych) za uprzywilejowane i zastosować ulgi lub obniżki tylko w stosunku do tych grup?
- Z jakich wydatków gmina będzie musiała zrezygnować, jeśli zrezygnuje z części dochodu z podatków, opłat lub czynszów?

Odpowiedzi na postawione pytania tylko w części można uzyskać za pośrednictwem urzędów statystycznych oraz instytucji i firm zajmujących się badaniem rynku. Dlatego część potrzebnych informacji musi gromadzić administracja samorządowa. Efekty tej pracy będą mogły służyć również do opracowywania szczegółowych planów i programów dotyczących wielu różnych dziedzin gminnej działalności.

Odpowiedzi na wymienione pytania powinny 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.

Prywatyzacja przedsiębiorstw komunalnych i gminnych zakładów budżetowych oraz możliwości udziału lokalnych firm w tej prywatyzacji

Pożądany zakres prywatyzacji

Potrzeba przekształceń przedsiębiorstw komunalnych była już przez władze gmin pierwszej kadencji wyraźnie dostrzegana, o czym świadczy duża liczba przekształconych w tej kadencji przedsiębiorstw. Niestety, zbyt często wybierano przekształcanie przedsiębiorstwa państwowego w zakład budżetowy, co nie było rozwiązaniem najlepszym, oprócz bowiem wad opisanych wcześniej nie wykorzystuje ono szansy wprowadzenia do gminy kapitału z sektora prywatnego.

W wielu gminach zabrakło jednak wiedzy, umiejętności i kompleksowej koncepcji, aby sprawnie i do końca zreformować gospodarkę komunalną. Tym gminom nadal potrzebna jest odrębna strategia przekształcania przedsiębiorstw komunalnych, stanowiąca część strategii rozwoju gospodarczego gminy.

Strategię taką należałoby z jednej strony opracować dla każdej branży oddzielnie, a z drugiej dla wszystkich przedsiębiorstw łącznie w taki sposób, aby uwzględniała miejscowe warunki, zdecydować się przy tym na przyszłą formę organizacyjno-prawną każdego z przedsiębiorstw. Dokonanie wyboru odpowiedniej koncepcji przekształceń oraz odpowiedniej dla każdego rodzaju działalności formy organizacyjno-prawnej może ułatwić przedstawiona niżej lista pytań.

- Jaka zmiana poprawi jakość i solidność usług komunalnych?
- Jaka zmiana najlepiej i najtrwalej pomoże rozwijać miejscowy sektor prywatny i umiejętności zarządzania lokalnych przedsiębiorstw?
- Jaka zmiana i jaka forma organizacyjno-prawna najlepiej ochronią konsumenta przed przejawami monopolizacji?
- Które z usług obecnie świadczonych przez jednostki organizacyjne gminy można usprawnić wprowadzając firmy konkurencyjne?
- Która z rozpatrywanych form organizacyjno-prawnych zagwarantuje najniższe koszty usług (bez wzajemnego dotowania usług, często spotykanego w wielobranżowych przedsiębiorstwach)?
- Jaka działalność i w jakiej formie prowadzona będzie wymagać najniższych dotacji z budżetu gminy?
- Czy rozwiązanie wybierane dla każdego przedsiębiorstwa osobno przyczyni się do realizacji całościowej strategii rozwoju gminy?

Można wyobrazić sobie kilka różnych sposobów tworzenia strategii przekształceń. W zamieszczonej poniżej tabeli prezentowany jest jeden z możliwych sposobów opracowywania takiej strategii.

Etapy sporządzania strategii przekształceń	
Etap 1. Przeprowadzenie kontroli wszystkich przedsiębiorstw komunalnych i sporządzenie raportu.	Analiza: • charakteru przedsiębiorstwa, rynku zbytu (kogo firma zaopatruje, kim są klienci) • rodzaju świadczonych usług • posiadanych środków i kadry • kosztów prowadzonej działalności oraz cen sprzedawanych towarów i usług • konkurencji – sprawdzenie innych podmiotów prowadzących w okolicy podobną działalność (stwierdzenie, czy nie występuje monopol).

Etap 2. Ustalenie celów gminy dotyczących komunalnych podmiotów gospodarczych i ułożenie harmonogramu ich realizacji.	• Cele gminy dotyczące komunalnych podmiotów gospodarczych powinny wynikać z podstawowych celów strategii rozwoju gospodarczego gminy, toteż nie mogą stać w sprzeczności z interesami lokalnej gospodarki i przeszkadzać w rozwoju lokalnych firm.
Etap 3. Ustalenie, dla każdego przedsiębiorstwa odrębnie, czy da się je sprywatyzować w całości lub w części.	• Na tym etapie wyłącznie stwierdza się taką możliwość, a nie ocenia, czy dane przedsiębiorstwo powinno zostać sprywatyzowane i w jaki sposób.
Etap 4. Określenie dla każdego z podmiotów gospodarczych zestawu możliwych rozwiązań.	Sporządzenie dla każdego podmiotu wykazu możliwych form organizacyjno-prawnych prowadzenia tej samej działalności np. • spółka akcyjna • spółka z o.o. (stanowiąca własność gminy, powstała z udziałem pracowników itd.) • sprzedaż całego przedsiębiorstwa • komunalny zakład budżetowy • inne
Etap 5. Określenie kryteriów, według których będzie się oceniać każde z możliwych rozwiązań. (Powinny one zgadzać się z ogólnymi celami gminy, określonymi w etapie 2.)	• W każdej gminie trzeba opracować własną listę odzwierciedlającą lokalne warunki, biorąc jednak pod uwagę cele strategiczne i kryteria stanowiące podstawę wyboru tych celów.
Etap 6. Dokonanie oceny możliwych dla każdego z podmiotów zmian, według wyznaczonych w poprzednim etapie kryteriów.	• Każdą możliwość analizuje się szczegółowo, aby sprawdzić jej praktyczną przydatność. Jeśli będzie zbyt trudna do wprowadzenia, powinno się ją odrzucić lub zmienić. • Po przeanalizowaniu następuje wybór najlepszej opcji dla każdego z analizowanych podmiotów gospodarczych.
Etap 7. Zebranie rozwiązań wybranych dla poszczególnych przedsiębiorstw i dokonanie ich kompleksowej oceny.	• Dokonanie oceny, w jaki sposób opcje wybrane dla wszystkich podmiotów będą łącznie wpływały na realizację głównych celów polityki gminy. • Jeśli nie zapewniają realizacji najważniejszych celów gminy, opcje rozważa się ponownie, aż wybierze się taki zestaw, który będzie zgodny z perspektywiczną strategią rozwoju gminy.

Etap 8. Przygotowanie programu realizacji przekształceń dla poszczególnych przedsiębiorstw.	• Na tym etapie rozpracowywane są szczegóły formalno-prawne i finansowe oraz harmonogram przekształceń dla – kolejno – wszystkich objętych przekształceniami komunalnych podmiotów gospodarczych. • Programy powinny być realne, wprowadzane łagodnie i sprawnie. W praktyce może to oznaczać, że przekształcenie któregoś przedsiębiorstwa nastąpi później niż innych. Trzeba jednak jasno określić harmonogram prac, aby pracownicy i mieszkańcy wiedzieli, kiedy i jakich zmian mają się spodziewać.
---	--

Wiele problemów naręczać może prywatyzacja tych przedsiębiorstw, które działają w warunkach naturalnego monopolu. Dysponują one przeważnie ogromnym majątkiem, na którego kupno potrzebny byłby bardzo duży kapitał, i świadczą takie usługi, nad których ciągłością, cenami i jakością władze gminy powinny mieć kontrolę. Będą to np. przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji oraz przedsiębiorstwa zajmujące się dystrybucją ciepła. Ze względu na niepodzielność majątku uniemożliwiającą likwidację istniejącego monopolu przekształcenia tych przedsiębiorstw polegają najczęściej na zamianie ich w jednoosobową spółkę gminy lub na wydzierżawianiu przez gminy urządzeń i sieci prywatnej firmie, świadczącej na bazie tego majątku usługi na mocy odpowiedniego kontraktu (koncesji) zawartego z gminą.

Jeśli pominąć występowanie monopolu naturalnego, to w większości przypadków możliwe jest stworzenie w gospodarce komunalnej konkurencyjnego rynku usług, m.in. w komunikacji miejskiej, wywozie śmieci, sprzątaniu ulic, zakładaniu i utrzymaniu zieleni, w usługach pogrzebowych, w utrzymaniu cmentarzy, w dystrybucji gazu w butlach i w zarządzaniu budynkami. Po całkowitym lub częściowym sprywatyzowaniu działalności w tych dziedzinach gmina może oddzielić funkcję organizatora (i podmiotu publicznego, który zapewnić ma mieszkańcom dostępność do określonych usług) od bezpośredniego wykonawstwa. Wykonawcami mogą stać się natomiast różne (prywatne i publiczne) firmy wyłonione w przetargu i realizujące zamówienie gminy zgodnie z zawartym z nią kontraktem. Rolą gminy pozostaje wówczas planowanie, zlecanie (organizowanie przetargów i zawieranie umów), kontrolowanie i rozliczanie usług.

Sposoby wykorzystania prywatyzacji firm komunalnych do stymulowania rozwoju przedsiębiorczości i rozwoju określonych branż

Jeśli zakres własności publicznej w gospodarce jest duży, to szanse na rozwój postawy przedsiębiorczości wśród ludności nie są duże. Jeśli dodatkowo towarzyszą temu zły stan gospodarki i wysoki odsetek bezrobotnych, to mogą się okazać potrzebne specjalne programy, których zadaniem jest wpajanie w mieszkańców postaw aktywnych i nauczanie ich różnych umiejętności pozwalających poradzić sobie w życiu. Przeważają bowiem postawy bierno i roszczeniowe bardzo niekorzystne dla koniunktury gospodarczej. W takiej sytuacji szczególnych okazji do rozbudzenia w środowiskach lokalnych ducha przedsiębiorczości oraz do jednoczesnej poprawy stanu gospodarki mogą dostarczyć prywatyzacje lokalnych przedsiębiorstw.

Duża liczba przedsiębiorstw, które w ostatnich latach zostały sprywatyzowane tzw. ścieżką likwidacyjną, polegającą na oddawaniu mienia likwidowanego przedsiębiorstwa państwowego w leasing spółkom powstałym z udziałem pracowników tego przedsiębiorstwa, zdaje się świadczyć o dużej przydatności tej formy prywatyzacji w rozwoju lokalnej przedsiębiorczości. Należy jednak uważać, aby korzystając z tej formy nie popełnić kilku błędów związanych z faktem, że pracownicy stający się

współwłaścicielami przedsiębiorstwa żywią przeświadczenie, że kupują sobie miejsca pracy i nie czują się kapitalistami odpowiedzialnymi za stan zakładu. Zbytnie rozdrobnienie własności (brak grupy właścicieli strategicznych mających wpływ na podstawowe decyzje o przedsiębiorstwie) może wówczas przynieść pogorszenie, a nie poprawę stanu zakładu. Innym błędem byłoby pozbawienie prywatyzowanego przedsiębiorstwa możliwości inwestowania i dopływu kapitału poprzez zbycie go wyłącznie pracownikom, i to przy zastosowaniu bardzo niskich (choć adekwatnych do wartości przedsiębiorstwa) cenach udziałów lub akcji.

Z tych względów gmina, która pragnie wykorzystać prywatyzację komunalnych przedsiębiorstw do rozwoju lokalnej przedsiębiorczości, powinna starannie opracowywać koncepcje prywatyzacyjne, aby unikać podobnych błędów.

Gmina ma zresztą do dyspozycji szeroki zestaw środków, jakie może zastosować przy okazji prywatyzacji do stymulowania rozwoju przedsiębiorstw lokalnych i lokalnej gospodarki. Są to:

- Podział komunalnego przedsiębiorstwa w celu sprywatyzowania jego wydzielonej części (mającej stanowić konkurencję dla części komunalnej) albo w celu sprywatyzowania wszystkich wydzielonych części.
- Ograniczenie działalności podmiotów komunalnych i rozpoczęcie zlecania części prac firmom prywatnym, które stopniowo mają przejmować coraz większe segmenty rynku. Może się przy tym okazać, że na początku procesu nie ma na lokalnym rynku żadnej firmy, która byłaby w stanie wykonać zlecenie. Nie może to jednak być powód do odstąpienia od zamiaru wyzbywania się przez gminę części działalności gospodarczej i zachowania monopolu firm komunalnych. Należy tylko uzupełnić plan działań o kroki zapewniające zakładanie odpowiednich firm albo dopuścić konkurencję firm spoza gminy, które czasem muszą być nakłaniane do zainteresowania się działaniem na terenie danej 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. Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że upadłość przedsiębiorstwa najczęściej wcale nie jest związana z zaprzestaniem wszelkiej aktywności gospodarczej. Sprzedawany majątek upadłej firmy posłuży bowiem kolejnym, czasem kilku firmom do rozpoczęcia działalności zdrowszej ekonomicznie, bo przynoszącej dochód. Z tego powodu nie należy przeciągać egzystencji produkujących straty bankrutów, a raczej jak najszybciej dążyć do stanu, w którym na bazie majątku bankrutującej firmy rozwinąć się będą mogły firmy nowe. Tego typu proces stwarza wiele szans dla lokalnych firm prywatnych mających okazję poszerzyć działalność, wykorzystać istniejące budynki i budowle, dokonać nowych inwestycji.

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.

Znaczenie dostępu lokalnych przedsiębiorców do prywatyzacji miejscowych firm

Prywatyzowanie wyłącznie na rzecz pracowników albo poprzez kapitał z zewnątrz może przynieść negatywne konsekwencje.

Jeśli nowymi właścicielami firmy zostają tylko dotychczasowi pracownicy, nie mający żadnych doświadczeń w prowadzeniu działalności gospodarczej ani w jej nadzorowaniu, to mogą oni podejmować złe decyzje i nie wykorzystywać wielu szans. Przy znacznym rozproszeniu własności może też takiej firmie grozić paraliż decyzyjny.

Jeśli prywatyzacja następuje wyłącznie na rzecz firm zewnętrznych, to również może ona przynieść niekorzystne skutki. Sam udział firm z zewnątrz, zwłaszcza dużych i bogatych, nie jest jeszcze

niczym złym, może zaowocować pożądanymi inwestycjami i nowymi miejscami pracy. Złe może okazać się dopiero całkowite uniemożliwienie lokalnym przedsiębiorstwom i przedsiębiorcom udziału w prywatyzacji. Może ono bowiem spowodować:

- przyływ kapitału biznesmenów zainteresowanych nie współpracą z lokalnymi firmami, ale likwidacją ich rzeczywistej lub potencjalnej konkurencji (i w konsekwencji monopolizacją rynku)
- konsumowanie wszystkich zysków sprywatyzowanych przedsiębiorstw poza gminą (i brak dodatkowych korzyści z prywatyzacji)
- brak powiązań pomiędzy działalnością sprywatyzowanych firm a potrzebami i możliwościami innych firm lokalnych (brak zleceń, zakupów itp.)
- niewykorzystanie pewnych możliwości rozwoju określonych dziedzin działalności doskonale znanych przedsiębiorcom miejscowym, ale zupełnie nie dostrzeganych przez firmy z zewnątrz
- brak bodźców rozwijających u przedsiębiorców lokalnych poczucie własnej wartości, poczucie patriotyzmu lokalnego i zaufanie do władz lokalnych
- trudności w nakłonieniu w przyszłości lokalnych firm do współpracy i tworzenia wspólnych z gminą planów inwestycyjnych.

Aby zatem jak najlepiej wykorzystać proces prywatyzacji i przyspieszyć rozwój lokalnej gospodarki, władze gminne powinny dążyć do osiągnięcia stanu równowagi stwarzając szanse udziału w prywatyzacji zarówno pracownikom, jak i firmom lokalnym oraz firmom spoza gminy. Może do tego służyć takie konstruowanie strategii przekształceń, aby różne firmy prywatyzowane były różnymi ścieżkami i z udziałem różnych podmiotów, albo takie, w którym pakiety akcji lub udziałów poszczególnych przedsiębiorstw przeznaczone będą dla różnych nabywców.

6. RYNEK PRACY I JEGO ZWIĄZEK Z PRZEDSIĘBIORCZOŚCIĄ

Tendencje na rynku pracy i możliwości wcześniejszego przystosowania się do nich

Gospodarki poszczególnych krajów w coraz mniejszym stopniu są gospodarkami narodowymi i coraz częściej mamy do czynienia z gospodarką, w której nie ma granic. Zmiany w jednej części globu ziemskiego pociągają za sobą zmiany w innych miejscach. Ponieważ stan gospodarki ma niezaprzeczalny wpływ na rynek pracy, jest on oczywiście zależny od tych zmian. Tak więc mimo iż wydawałoby się nam, że tendencje występujące w odległym od nas kraju nas nie dotyczą, z powodu globalizacji gospodarki wszystko to do nas również dociera. Od niedawna obserwujemy na przykład, jak kryzys na giełdach w innych częściach świata wpływa na zachowanie naszej giełdy. Z pewnym uproszczeniem można mówić o globalnym rynku pracy i problemach tego rynku o wymiarze globalnym. Z powodu ciągle rosnącej wydajności i automatyzacji procesów produkcji oraz dużego nasycenia produktami bardzo trudno kreować nowe miejsca pracy. Jeżeli gdzieś w Polsce udaje się stworzyć wiele nowych miejsc pracy np. w przemyśle odzieżowym, to gdzieś na świecie (w Europie) ktoś te miejsca właśnie traci. W Europie Zachodniej ze względu na duży koszt robocizny zamyka się zakłady odzieżowe. Również kryzys w byłej Jugosławii miał wpływ na wzrost miejsc pracy w Polsce. W przyszłości trzeba się spodziewać, że ten typ produkcji (o prostej technologii) „powędruje” dalej i my też zaczniemy tracić kiedyś takie miejsca pracy.

Aby więc określić tendencje na lokalnym rynku pracy i możliwości przystosowania się do nich, przeanalizujemy tendencje globalne i krajowe. Ta wiedza pozwoli nam lepiej zrozumieć zachodzące w naszym regionie procesy.

Zacznijmy zatem nasze rozważania od tendencji na globalnym rynku pracy.

Jeśli na rynku pracy występują trudności, znajduje to odzwierciedlenie w postaci rosnącego bezrobocia. Problemy rynku pracy przejawiają się zwykle w postaci wielu innych specyficznych problemów, jak problemy społeczne związane z długotrwałym bezrobociem, „demoralizujące” bezrobocie absolwentów szkół, brak dopasowania pomiędzy systemem edukacji, szczególnie zawodowej, a potrzebami rynku, nie nadążanie edukacji za potrzebami nowoczesnych gałęzi produkcji. Te problemy można dostrzec w wielu gospodarkach. Należą do nich:

- Wyraźny spadek liczby miejsc pracy dla pracowników bez kwalifikacji. Z drugiej strony obserwuje się wzrost miejsc pracy dla osób wykwalifikowanych. Tendencja ta jest bardzo wyraźna zarówno na krajowym rynku pracy, jak i na wielu rynkach lokalnych. Coraz trudniej znaleźć pracę osobie z podstawowym tylko wykształceniem, a nawet z wykształceniem zawodowym. Na rynku pracy liczą się takie umiejętności jak wykorzystywanie w pracy komputera i innych urządzeń, znajomość języków obcych, zdolności organizatorskie itp. Wystarczy prześledzić ogłoszenia o pracy, aby się przekonać, czego pracodawcy potrzebują. Osoby o wysokim wykształceniu, o odpowiednich umiejętnościach i cechach charakteru nie muszą się martwić o pracę. Ten typ pracownika jest na rynku poszukiwany. Jako odpowiedź na te zjawiska pojawiło się wiele agencji wyławiających talenty, zajmujących się doradztwem personalnym.
- Z powodu coraz większej konkurencji na rynku, wynikającej m.in. z globalizacji gospodarki, zwiększenie wymagań na stanowiskach kierowniczych i nadzorczych. Firmy zmuszone są do ostrej konkurencji o rynki zbytu. Konieczne jest ciągłe usprawnianie procesów produkcji, kreowanie nowych, coraz bardziej nowoczesnych produktów. Wymaga to podejmowania wielu strategicznych decyzji, znajomości różnych aspektów gospodarki, umiejętności poruszania się na rynku kapitałowym itp. Coraz większe znaczenie w nowoczesnych firmach ma optymalna organizacja pracy (okazuje się, że może ona mieć duży wpływ na wydajność produkcji i motywację pracowników). Potrzeba więc osób znających te zagadnienia.

- Zmiany w sektorach technologicznych na niekorzyść tradycyjnie silnych sektorów „ciężkich” jak kopalnictwo czy metalurgia. Wyróżniają się takie sektory jak telekomunikacja, elektronika czy zyskująca na znaczeniu biotechnologia. Nowe sektory wymagają innych umiejętności i zawodów. Świat w wielu miejscach przeżył już wielkie restrukturyzacje przemysłów wydobywczych metalurgicznych czy stoczniowych (Francja, Wielka Brytania). W naszym kraju trwa restrukturyzacja przemysłu metalurgicznego, w początkowej jej fazie jest przemysł wydobywczy, szczególnie kopalnictwo węgla kamiennego. Rynki lokalne, które mają na swoim terenie ten problem, znajdują się „w oku cyklonu”.
- Zmniejszania się zatrudnienia w podstawowym sektorze rolnictwa i wytwórczości oraz wzrost w usługach, powodujące zmianę wymagań co do kwalifikacji. To zjawisko jest wyraźne w krajach o gospodarce rynkowej. Polska jest w przededniu tych zmian. Dotyka ono i niebawem jeszcze bardziej wpłynie na te lokalne rynki pracy, które w swoim zasięgu mają tereny rolnicze. Wyraźnie jednak wzrasta zatrudnienie w sektorze usług. Z jednej strony jest to wynik coraz większej specjalizacji, z drugiej coraz większej ilości wolnego czasu (co jak dotąd bardziej jest widoczne w krajach wysokorozwiniętych).
- Skracania tygodnia pracy, mówi się coraz wyraźniej nawet o 4-dniowym tygodniu pracy. W Polsce od kilku lat mamy zjawisko tzw. przedłużonych weekendów. Obserwujemy, że wiele osób wykorzystuje ten czas na krótkie wyjazdy do miejscowości rekreacyjnych. Rozwija się coraz bardziej cały przemysł „wolnego czasu”. Przewiduje się, że ma on szansę stać się jednym z najpoważniejszych przemysłów.
- Duże zmiany demograficzne sygnalizujące szybkie starzenie się populacji i mniejszą liczbę młodych ludzi wchodzących na rynek pracy. W Polsce jednak po roku 2000 na rynek pracy wejdzie tzw. wyż demograficzny. Wiedza o tym zjawisku jest istotna, gdyż polski rynek pracy powinien się do tego dobrze przygotować.
- Ciągły proces racjonalizacji i restrukturyzacji przemysłu i usług, powodujący zwolnienia z pracy i zmniejszanie liczby stanowisk. Proces ten jest, podobnie jak wzrost wymagań na stanowiskach kierowniczych, wymuszony ostrą konkurencją na rynku. Trzeba produkować dobre towary o konkurencyjnych cenach. Dlatego konieczne jest ciągle poszukiwanie coraz lepszych metod produkcji. Zwykle wpływa to nieodwołalnie na redukcję zatrudnienia. Zjawisko to obserwujemy wyraźnie również w Polsce. Przy wkraczaniu do gospodarki rynkowej twarde reguły wolnego rynku wymuszały procesy restrukturyzacyjne, szczególnie wtedy, gdy były prywatyzowane dotychczasowe firmy państwowe. Prowadzi to często do konieczności grupowych zwolnień pracowników.
- Współistnienie siły roboczej ze wzrastającym bezrobociem. Z jednej strony zjawisko to wynika z niedopasowania kwalifikacji do wymogów i potrzeb rynku pracy, z drugiej z określonej filozofii życia. W krajach, w których bezrobocie trwa już od dziesiątków lat, niektóre osoby uznały status bezrobotnego, przy możliwości stałego uzyskiwania zasiłku, za receptę na życie. Co więcej – występuje nawet zjawisko bezrobocia dziedzicznego z pokolenia na pokolenie. Często przy tym prowadzona jest liberalna polityka społeczna. Doświadczenia ostatnich lat pokazały, że prowadzi to do wykształcenia „chorego” społeczeństwa (gdzie nagradza się postawy przeciwne niż przedsiębiorczość). Z drugiej strony sytuacja, kiedy w urzędach pracy jest stale wiele ofert pracy, a równocześnie istnieje bezrobocie, wykorzystywana jest w argumentacji, że bezrobocia tak naprawdę nie ma. Warto jednak pamiętać, że to „nie takie proste”. Często oferty pracy nie odpowiadają kwalifikacjom bezrobotnych lub przyjęcie ich z różnych względów jest niemożliwe (np. z powodu utrudnionego dojazdu do pracy). Nie bez znaczenia jest problem często zbyt małej różnicy pomiędzy wysokością zasiłku a zapłatą za pracę. Mamy tu do czynienia z tzw. kosztem „zdartych zębów”, czyli z sytuacją, w której koszty dojazdu do pracy są porównywalne z pensją.
- „Rozwój bez zatrudnienia”. Ze względu na coraz doskonalszą organizację pracy, jak i coraz doskonalsze systemy automatyki praca ludzka schodzi na margines i polega głównie na kontrolowaniu procesów zarządzanych przez systemy komputerowe. Często zatem poważne inwestycje firm nie doprowadzają do wzrostu miejsc pracy. W wyniku takich inwestycji zwiększa się wydajność produkcji, często również jakość, ale nie ma nowych miejsc pracy. Na naszym krajowym rynku pracy te tendencje jeszcze nie są tak wyraźne (choć już obecne), ale świadomość tego zjawiska powinna być dla nas sygnałem alarmowym.

- Inwestycje dużych koncernów niosące z sobą zagrożenie stabilności rynku pracy. W przypadku kryzysu w danej branży zwykle w pierwszej kolejności zamyka się fabryki w innych krajach. Niedawno obserwowaliśmy takie zjawisko, kiedy to Renault zmuszony był zredukować produkcję i zrobił to zamykając fabrykę w Belgii, a nie we Francji.

Co zatem robić? Najważniejsze to mieć świadomość tych zjawisk. Oczywistą odpowiedzią na zapotrzebowanie na pracowników o wyższych kwalifikacjach (w tym na stanowiskach kierowniczych) jest opracowanie i wspieranie odpowiedniej polityki edukacyjnej tak, aby podnosić kwalifikacje i dostosowywać je do wymagań rynku pracy. Więcej o edukacji w dalszej części poradnika.

Z kolei wiedza o nieuchronności zmian w rolnictwie czy w innych sektorach gospodarki winna sprawić, że zarówno państwo jak i regiony oraz gminy powinny te elementy uwzględniać w programach rozwoju. Może to się przełożyć na rozwój nowoczesnych sektorów technologicznych poprzez wspieranie transferu technologii, ulgi inwestycyjne czy chociażby poprzez szerokie informowanie przedsiębiorców i wpływanie na ich plany rozwojowe.

W sektorze rolniczym lub szerzej, sektorze terenów wiejskich, uruchomiono szereg programów wspierających te przemiany. Dostępne są np. preferencyjne kredyty na zakup dodatkowych gruntów w celu powiększenia gospodarstwa z jednej strony, a na tworzenie nierolniczych, alternatywnych miejsc pracy na terenach wiejskich z drugiej. Gmina poprzez działalność informacyjną czy nawet doradczą może wspierać te przemiany.

Firmy sektora odzieżowego z kolei winny być świadome, że jest to sektor, który w przyszłości może okazać się schyłkowym, i już teraz taka firma powinna stopniowo zabezpieczać się inwestowaniem w inną branżę.

W przypadku tendencji pewnych środowisk do opierania swojej egzystencji na zasiłkach gmina może prowadzić politykę w zakresie pomocy społecznej, ograniczając wypłaty zasiłków tylko do sytuacji absolutnej konieczności. Z drugiej strony jednak nie może pozostawić nikogo bez środków do życia, dlatego, przykładowo, wypłaty zasiłków mogłyby uzależniać od aktywności podopiecznego w rozwiązaniu swojego problemu życiowego albo też przeznaczyć część funduszy na fundusz prac drobnych i do pracy w takim funduszu kierować tych, którzy mogą pracować (biorąc pod uwagę względy zdrowotne).

W przypadku zasiłku dla bezrobotnych nie ma takiej możliwości, gdyż nie można nie wypłacić zasiłku. Pomocne jednakże jest organizowanie prac publicznych, *de facto* inna forma wypłaty zasiłku (ale już wtedy za konkretną pracę).

Rola gminy w stymulowaniu rozwoju rynku pracy

Aby stymulować rynek pracy, trzeba najpierw przeprowadzić jego analizę. Dopiero analiza daje nam precyzyjną odpowiedź na pytanie, co dzieje się z naszym lokalnym rynkiem pracy. Zwykle zainteresowanie gminy tym zagadnieniem zaczyna się, gdy bezrobocie rośnie i staje się znaczącym problemem społecznym.

Warto przypomnieć, że lokalny rynek pracy nie działa na poziomie gminnym. Na jego zasięg wpływają różne czynniki, jak powiązania gospodarcze (kooperacja, wzajemne usługi, zakupy towarów i surowców), możliwości komunikacyjne, czynniki społeczne (oferta szkolnictwa czy opieki zdrowotnej), przyciąganie przez duże skupiska miejskie, możliwości zakupów i wypoczynku. Zwykle określa się ten zasięg w kategoriach obszaru dojazdu do pracy, czyli odległości, którą ludzie skłonni są codziennie pokonywać, by dostać się do pracy.

Przed przystąpieniem do analizy rynku należy jeszcze raz uświadomić sobie, że nie istnieją odseparowane rynki i że kształtują je wzajemnie się przeplatające i zmieniające w czasie czynniki. Wśród najważniejszych można wymienić:

- rozwój gminy w przeszłości i pozostałości dawnej działalności gospodarczej i instytucjonalnej
- miejscowe zorganizowanie przemysłu, wielkość i rodzaj własności miejscowych firm,
- proporcje pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym

- charakterystyka lokalnej społeczności tworzącej i korzystającej z miejscowego rynku pracy, jej walory społeczne, kulturowe i gospodarcze
- polityka krajowa i regionalna mająca wpływ na rynek lokalny
- dostępność do miejsc pracy – możliwość dojazdu do pracy
- poziom kwalifikacji ludzi aktywnych gospodarczo, a także pozostających poza rynkiem pracy.

Prace nad programem rynku pracy zmuszają gminę do zebrania i opracowania informacji związanych z tym zagadnieniem, w tym:

- analizy zasobów lokalnych związanych z rynkiem pracy (kwalifikacje, sytuacja przedsiębiorstw, możliwości kształcenia itp.)
- opisu i oceny wszystkich elementów popytu i podaży siły roboczej
- określenia braków w wykwalifikowanej sile roboczej (tu głównym źródłem informacji muszą być firmy – potencjalni pracodawcy).

Dzięki takiemu podejściu opracowany program ma szansę przyczynić się do lepszego zagospodarowania zasobów lokalnych i podniesienia kwalifikacji ludzi na rynku pracy i poza nim.

Czy rzeczywiście gmina powinna się tym wszystkim zajmować, skoro istnieją powołane do tego urzędy pracy?

Jak wspomniano wcześniej, gmina powinna zainteresować się tym problemem szczególnie wtedy, gdy bezrobocie staje się zjawiskiem społecznym. Według ustawy samorządowej gmina zobowiązana jest zająć się „sprawami publicznymi o znaczeniu lokalnym” (rozdz. 2., art. 6.1. ustawy o samorządzie terytorialnym).

Gmina ma najlepszą pozycję, aby zorganizować współpracę z różnymi instytucjami, w tym z rejonowym urzędem pracy. Rolą gminy nie jest wyręczanie urzędu pracy, ale wyzyskanie wszystkich dostępnych środków, aby łagodzić bezrobocie i wpływać na rozwój gospodarczy, który jest jedynym lekarstwem na bezrobocie. Tak więc gmina może stymulować ten rynek poprzez działania zmierzające do rozwiązania konkretnych problemów rynku pracy, określonych w wyniku analizy. Może to być, na przykład, problem bezrobotnych kobiet, które trzeba zaktywizować różnego rodzaju szkoleniami. Może to być, długofalowo, wspomniane w innej części poradnika przygotowywanie uzbrojonych terenów pod inwestycje. Najlepsze jednak efekty może przynieść stymulowanie szkoleń i przekwalifikowań.

Innym sposobem wpływania na rynek pracy jest organizowanie komunikacji umożliwiającej dojazd do pracy (tym razem poprzez wpływanie na zasięg rynku). Często uruchomienie linii autobusowej umożliwia dotarcie do pracy większej liczbie osób.

Wprawdzie to rejonowym urzędem pracy przypisano formalnie rolę organu wprowadzającego politykę zatrudnieniową, jednak gmina ma tu do odegrania dużą rolę. Do obowiązków rejonowych urzędów pracy należy m.in. kontrolowanie i wypłata zasiłków dla bezrobotnych oraz szeroko rozumiane działania związane z redukcją bezrobocia. Urzędy korzystają z pomocy regionalnych rad zatrudnienia, w których pracy biorą udział przedstawiciele lokalnych instytucji, w tym samorządów terytorialnych.

Gmina może odgrywać również dużą rolę podczas dyskusji na forum rad zatrudnienia i w zwracaniu uwagi rejonowemu urzędowi pracy na specyficzne zagadnienia lokalnego bezrobocia.

Bezrobocie i sposoby łagodzenia jego skutków

Stosunek do bezrobocia i bezrobotnych i jego wpływ na rozwój przedsiębiorczości

Całkowicie rozwiązanie problemu bezrobocia nie leży w możliwościach pojedynczej gminy, ale może ona mieć na to duży wpływ. Bezrobocie marnuje ludzkie zdolności i doświadczenia, bezrobotni tracą zdolność do angażowania się w różne sprawy, mobilizowania do działań, wykorzystywania swych pomysłów i umiejętności, są przytłoczeni swoją sytuacją. Traci na tym cała społeczność lokalna i gospodarka.

Szczególnie niekorzystna jest sytuacja, gdy bezrobotnymi są osoby młode, często zaraz po ukończeniu szkoły. Marnuje się już na początku wejścia na rynek pracy ich pozytywne motywacje i

energię. Niestety aktualna (1997) struktura bezrobocia kraju wskazuje, że ok. 50% bezrobotnych to osoby do 35 roku życia.

Bezrobocie może być cykliczne i wynikać z cyklów gospodarczych albo strukturalne i wynikać ze znacznych przemian gospodarki kraju. Możemy mieć także do czynienia z bezrobociem fluktuacyjnym w okresie poszukiwania pracy pomiędzy jednym zakładem a innym. Wprawdzie bezrobocie w Polsce spada, ale jest jeszcze sporo obszarów, gdzie stanowi duży problem. Najgorsza sytuacja jest w północnej Polsce w województwach suwalskim, olsztyńskim, śluskim i koszalińskim oraz tych zdominowanych kiedyś przez jeden rodzaj przemysłu (np. produkcję rolną w PGR). Duże problemy występują w tych miejscowościach, gdzie był jeden główny pracodawca, gdyż wtedy jego upadek, oprócz bezpośredniego wpływu, niósł ze sobą konsekwencje dla reszty gospodarki lokalnej. Występował wtedy efekt mnożnikowy – kryzys rozszerzał się na inne przedsiębiorstwa.

W Polsce z powodu słabo rozwiniętego rynku nieruchomości, w tym szczególnie mieszkaniowego, mała jest mobilność siły roboczej. Nie pozwala to na naturalne rozładowywanie bezrobocia - wyjazdy w inne regiony kraju, co jest zjawiskiem normalnym w krajach rozwiniętych. Wtedy bezrobocie często staje się zjawiskiem długotrwałym.

Przykład

Duże miasto portowe w Wielkiej Brytanii zostało dotknięte kryzysem przemysłu stocznioowego. Ponieważ nie było większych perspektyw na zdobycie pracy, wielu mieszkańców postanowiło przenieść się w inne rejony kraju. Skala tego zjawiska okazała się bardzo duża – populacja zmniejszyła się z ok. 700 000 mieszkańców do ok. 400 000, a zatem blisko 50 %. Wiele rejonów miasta „strasz” teraz nie tylko pustymi mieszkaniem, ale i całymi domami.

Mówiąc o bezrobociu, trzeba zwrócić uwagę również na jego – paradoksalnie – motywujące znaczenie. Przypuszczalnie nie byłoby takiego rozkwitu przedsiębiorczości i takiego rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, gdyby wiele osób nie znalazło się w sytuacji „podbramkowej”. Wydaje się, że jeśli z jednej strony ludzie są bezrobotni, a z drugiej strony pokazuje się im możliwości wyjścia z sytuacji (jednakże takie, które wymagają od nich aktywności), to następuje swoista mobilizacja do działania. Weźmy dla przykładu inne kraje Europy Środkowej. Tam, gdzie stosowano politykę sztucznego ograniczania bezrobocia, nie powstało tak wiele firm, ludzie nie zostali zmuszeni do aktywności. Tak więc nasze zjawisko bezrobocia należy również chyba rozważać pod kątem jego pozytywnego wpływu na pobudzanie aktywności i przedsiębiorczości. Jest to przysłowiowe „wrzucanie na głęboką wodę”. Ważne tylko, aby bacznie „obserwować tonącego” i podawać mu koło ratunkowe, zmuszając go jednak do podpięcia do niego.

Jak postępować z bezrobotnymi, jak radzić sobie z bezrobociem?

Jak wspomniano wcześniej, podstawą jest odpowiednia analiza sytuacji, tak aby mieć pewność co do faktycznych problemów rynku pracy. Najlepiej później w odpowiedzi na te problemy stworzyć system, w którym każdemu można coś zaproponować. Ważne jest, aby nie dopuścić do braku aktywności bezrobotnych, którzy łatwo w nią popadają, ale bardzo trudno z niej wychodzą. Tak więc polityka wobec bezrobotnych winna być stanowcza, z drugiej jednak strony szeroki powinien być wachlarz propozycji. Jeśli w danym momencie nie możemy zaproponować pracy, powinniśmy zaproponować szkolenia przekwalifikujące, zajęcia aktywizujące (np. w klubach pracy) czy tymczasowe zatrudnienie przy robotach interwencyjnych lub publicznych. Nie należy oczywiście zapominać o towarzyszących problemach społecznych i psychologicznych – trzeba zapewnić bezrobotnym możliwość korzystania z odpowiednich porad.

Korzystne dla rozwoju przedsiębiorczości formy przeciwdziałania bezrobociu i łagodzenie jego skutków – inwestycje, kluby pracy, szkolenia, aktywne formy poszukiwania pracy

Bezrobocie jest skutkiem trudności na rynku pracy, a te z kolei są symptomami chorej gospodarki. Dlatego więc jedynym lekarstwem na bezrobocie jest rozwój gospodarczy. Ponieważ rozwój gospodarczy nigdy nie następuje *ad hoc*, nawet jeśli bardzo będziemy pracować na rzecz jego wspierania, to zanim ten

upragniony moment nastąpi, musimy „podtrzymać” przy życiu (i nadziei) bezrobotnych. Musimy w tym czasie złagodzić psychospołeczne skutki bezrobocia. Dla tego celu możemy wykorzystywać różnorakie formy.

- Korzystną formą wspierania rozwoju gospodarczego jest promowanie inwestycji. Inwestycje realizowane przez gminę dają z jednej strony front robót dla firm, które zwiększają zatrudnienie, a z drugiej pobudzają rozwój innych dziedzin gospodarki²⁶.
- Inną wspomnianą już formą są kluby pracy. Są one ważne dla pobudzenia aktywności ludzkiej i odkrywania ludzi aktywnych. Dają one także wsparcie tym, którzy psychicznie nie potrafią sobie poradzić z sytuacją bycia bezrobotnym. Bardzo ważną funkcją klubu pracy jest nauka aktywnego poszukiwania pracy. Najczęściej zajęcia klubu pracy rozpoczynają się od analizy własnej sytuacji, następnie osobowości i preferencji zawodowych. Taka analiza jest bardzo ważna dla bezrobotnych, bo pozwala określić, kto z uczestników zajęć ma predyspozycje do założenia i prowadzenia własnej firmy, a kto „skazany” jest na pracę dla innych. W trakcie zajęć poświęconych aktywnemu poszukiwaniu pracy uczy się pisania listu motywacyjnego, życiorysu, autoprezentacji, rozmowy przez telefon z potencjalnym pracodawcą. Kluby pracy realizują dwie podstawowe funkcje: nakłaniają bezrobotnych do aktywności i tę aktywność następnie podtrzymują i umacniają.
- Następną formą, którą można wprowadzić w batalii z bezrobociem, są szkolenia. Można tu mówić o szeroko pojętych szkoleniach przedsiębiorczości, w których przeważają tzw. zajęcia ogólnorozwojowe, uczące aktywnego stosunku do rzeczywistości, pozytywnego myślenia i kreatywnych sposobów rozwiązywania problemów.

Innym przykładem będą szkolenia dające podstawy prowadzenia własnej firmy. Klientami takich szkoleń powinni być ci bezrobotni, którzy w trakcie zajęć w klubie pracy, a dokładniej analizy osobowości, okazali się osobami mającymi predyspozycje do prowadzenia własnej firmy.

Dla bardziej zaawansowanych osób mogą to być szkolenia dające bardziej pogłębioną wiedzę, np. na temat zarządzania, marketingu, spraw finansowych.

Przykład

Gmina miejsko-wiejska w obliczu poważnego kryzysu gospodarczego związanego ze zbliżającym się upadkiem dużego zakładu pracy nawiązała kontakt i później współpracę z instytucją zajmującą się szkoleniami w zakresie przedsiębiorczości (a było to w 1991 roku). Postanowiono zorganizować w gminie szkołę przedsiębiorczości. W zajęciach wzięło udział blisko 20 osób. Szkoła dużo czasu poświęciła zajęciom z podstaw przedsiębiorczości. Wprawdzie nie powstały potem firmy „jak grzyby po deszczu”, ale analizując po kilku latach losy jej absolwentów okazało się, że przedsiębiorczość została głęboko w uczestnikach szkolenia zaszczipiona. Kilka osób prowadzi teraz poważną już działalność gospodarczą. Inne zajmują się wspieraniem przedsiębiorczości w ramach utworzonej w gminie instytucji. Niemalże każdy absolwent tamtej szkoły wykazuje aktywność i przedsiębiorczość. Teraz, po latach, widać, jakie znaczenie dla rozwoju gminy miało zorganizowanie tamtej szkoły.

Dobrym przykładem szkoleń są te organizowane na wyraźne zapotrzebowanie przedsiębiorstw. Urzędy pracy chętniej podejmują decyzję o finansowaniu określonego szkolenia specjalistycznego (np. kurs szwalniczy), gdy firmy poszukują osób z tymi umiejętnościami.

Znaczenie systemu edukacji i kształcenia dla rozwoju rynku pracy, rozwoju przedsiębiorstw i rozwoju przedsiębiorczości

²⁶ Najlepsza sytuacja jest wówczas, gdy realizowane są inwestycje prorozwojowe, tzn. takie, które pobudzają inne. Przykładem mogą być tu inwestycje infrastrukturalne. **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odсылacza.**, ale nie na istniejących, zabudowanych już terenach, tylko na terenach nowych, które dopiero po uzbrojeniu będą zabudowywane. W tym pierwszym przypadku wprawdzie w trakcie realizacji inwestycji będzie występował wzrost zatrudnienia, ale rezultatem będzie zaspokojenie potrzeb ograniczonej jedynie grupy mieszkańców. W drugim przypadku uzbrojenie terenów pod budowę powoduje, że lokują się tam następne inwestycje.

O edukacji wspomniano już kilkakrotnie. Nie jest chyba przesadą stwierdzenie, że dla rozwoju rynku pracy ma ona zasadnicze znaczenie.

Coraz bardziej ostatnio podkreśla się wagę nieustannego doksztalcenia. Ciągłe podnoszenie kwalifikacji musi trwać przez całe dorosłe życie, tego wymaga trwały rozwój gospodarczy.

Tak więc podstawa rozwoju to dobrze dopasowany do wymagań rynku pracy system edukacji. Trwają prace nad reformami w tym systemie, wciąż jeszcze nie jest on do rynku pracy dostosowany. Niewiele szkół zapewnia absolwentom wiedzę i umiejętności oczekiwane przez firmy. Technologie, a w związku z tym wymagania, tak szybko się zmieniają, że szkoły i uczelnie nie nadążają ze zmianami programów nauczania.

Przedsiębiorczość jako postawa wobec życia będzie się rozwijała, jeżeli zostanie zaszczerpiona już w trakcie edukacji (na poziomie podstawowym). Coraz większe znaczenie mają w tej sytuacji systemy doksztalcenia. Tego typu edukacja łatwiej dostosowuje się do potrzeb rynku pracy i reaguje na potrzeby pracodawców.

Gmina może podjąć się oceny dostępnego kształcenia i szkoleń na swoim terenie i w pobliżu. Ocena taka wymaga przeglądu typu szkoleń w zakładach produkcyjnych i placówkach szkoleniowych oraz ofert głównych ośrodków szkolenia, takich jak szkoły pomaturalne, zawodowe i wszystkie instytucje kształcenia otwartego, korespondencyjnego lub zaocznego. Trzeba zwrócić uwagę na istnienie możliwości kształcenia w specjalistycznych kierunkach, odpowiednich do potrzeb lokalnych. Po przeanalizowaniu rynku edukacyjnego gmina może wpływać na dostosowywanie się różnych instytucji do lokalnych potrzeb.

Gmina może również zdecydować się na zorganizowanie we własnym zakresie centrum szkoleniowego. Najlepiej jednak, gdyby było zainicjowane przez zewnętrzną instytucję, a nie bezpośrednio przez gminę. Ogromną ich zaletą jest szybkie reagowanie na potrzeby pracodawców oraz pobudzanie rynku pracy (poprzez szkolenia w zakresie podstaw przedsiębiorczości).

Innym rozwiązaniem jest pośredniczenie w organizacji szkoleń czy kursów oferowanych przez istniejące instytucje szkoleniowe. Zwykle mają one bogatą ofertę, chociaż mankamentem może być mniejsza dostępność tych ofert ze względu na ich koszt.

Trzeba pamiętać, że szkolenia są integralną częścią każdego programu rozwoju rynku pracy. Nabierają szczególnego znaczenia, gdy lokalna gospodarka przechodzi gwałtowne zmiany.

Jeżeli miejscowe przedsiębiorstwa zagrożone są bezrobociem, można zaproponować szkolenia i doradztwo dotyczące nadmiaru siły roboczej. Fachowi doradcy mogą zaproponować szkolenia na temat przedsiębiorczości, możliwości zmian zawodów.

Przykładem działań szkoleniowych są kursy sektorowe, mające na celu podniesienie kwalifikacji w konkretnym sektorze. Może to być np. podniesienie kwalifikacji z powodu zmiany technologii i wprowadzenia nowych, bardziej nowoczesnych maszyn.

Innym przykładem szkoleń są kursy dla kobiet. Ma to szczególne znaczenie w rejonach, gdzie problemem jest znalezienie miejsc pracy właśnie dla kobiet. Z powstawaniem takich kursów wiążą się najczęściej specjalne potrzeby, na przykład zorganizowanie opieki nad dziećmi.

Istotne jest również (zresztą nie tylko w tym przypadku) organizowanie kursów w miejscach, gdzie łatwy jest dojazd. Ważne też jest odpowiednie poinformowanie lokalnej społeczności o możliwościach szkoleniowych.

Inną formą są szkolenia wewnętrzne prowadzone przez firmy działające lub chcące działać na danym terenie. Obecnie wiele firm zwraca uwagę przy podejmowaniu decyzji o inwestowaniu na możliwości szkoleniowe. Z drugiej strony takie możliwości są często uwypuklane przez gminy w ofertach inwestycyjnych.

Przykład

W miasteczku o wysokim stopniu bezrobocia wypracowano tzw. model DIIP. Jest on planem szeroko zakrojonych badań ankietowych przeprowadzonych w tym miasteczku w 1993 roku. W ich wyniku powstało opracowanie wskazujące możliwe działania odpowiadające na potrzeby bezrobotnych wyrażone w ankietach. Wnioski te dotyczyły mieszkańców gminy. Model ten jest dobrym punktem wyjścia rozwiązywania psychospołecznych problemów bezrobocia.

Nazwa DIIP jest skrótem od czterech elementów tego modelu:

- **Działan** aktywizujących bezrobotnych (kluby pracy, wciąganie bezrobotnych w nurt życia gminnego)

- Informacji ułatwiających bezrobotnym funkcjonowanie w gminie (reguły rynku pracy, przyszłość, zapotrzebowanie na pracowników)
- Instruktażu dla osób poszukujących pracy (dostępność konsultingu, poradnictwo zawodowe, inne poradnictwo specjalistyczne, szkolenia)
- Polityki władz gminnych uwzględniającej problemy bezrobotnych (wspieranie ruchów samopomocowych pomagających bezrobotnym, powierzanie niektórych zadań organizacjom pozarządowym).

Działania aktywizujące bezrobotnych

Analizując ankietę dostrzeżono, że dziewięciu na dziesięciu badanych bezrobotnych wprost przyznało, iż nie zajmuje się poszukiwaniem pracy. Jedynie 3% tamtejszych bezrobotnych wśród codziennych zajęć wymieniło poszukiwanie pracy.

Aby wykreować ludzi aktywnych, wykorzystujących szanse stwarzane przez lokalne instytucje, można podjąć następujące działania:

- umacniać kluby pracy
- wciągać w prace w gminie.

Promocja aktywności i elastyczności zawodowej – kluby pracy.

Kluby pracy są bardzo ważne dla promowania aktywności i „odkrywania aktywistów”. Dają one także wsparcie tym, którzy ciężko przeżywają brak pracy.

Samorząd terytorialny może przyczynić się do stworzenia lub umocnienia istniejącego klubu pracy. Trafne rozpoznanie zapotrzebowania na istnienie klubu, dobrze zaplanowany program działania, powierzenie odpowiedzialności osobie kompetentnej i dobrze przygotowanej mogą zwiększyć szansę sukcesu całego przedsięwzięcia.

Klub pracy realizuje dwa cele:

- nakłania bezrobotnych do aktywności
- podtrzymuje ich aktywność, umacnia ją.

Ponieważ poszukiwanie pracy jest zajęciem frustrującym, trzeba wzmocnić bezrobotnych także psychicznie.

Klub pracy to istotny element obniżania społecznych kosztów bezrobocia – rozbudza aktywność, potęguje w bezrobotnych potrzebę działania. To, jak zostanie spożytkowana ta gotowość do działania, zależy w dużej mierze od innych inicjatyw lokalnych ukierunkowanych na bezrobotnych.

Wciąganie bezrobotnych w życie społeczne

Wielu bezrobotnych nie czyni żadnych kroków, aby zaangażować się w to, co dzieje się w gminie. Odsuwają się od jej spraw, są przekonani, że nikt ich nie potrzebuje, w następstwie czego tracą poczucie własnej wartości i powoli staczają się na margines życia.

Zwykle w gminie istnieje kilka czy kilkanaście instytucji społecznych, takich jak grupy duszpasterskie przy parafiach, kluby młodzieżowe, grupy towarzyskie przy domach kultury itp. Oczekują one na nowych członków, często skarżą się na brak rąk do pracy. Aktywność w takich organizacjach pozwala zdobyć nowe sprawności, poznać nowych przyjaciół i poczuć się potrzebnym. Wszystko to wzmacnia poczucie własnej wartości osoby zaangażowanej w działalność społeczną.

Informacje ułatwiające funkcjonowanie bezrobotnego w gminie

Komunikowanie się ze światem zewnętrznym jest jednym z warunków prawidłowego funkcjonowania człowieka. Osoby aktywne zawodowo mają szczególnie dużo okazji do wymiany informacji. Najczęściej praca zawodowa wiąże się z kontaktami z licznymi współpracownikami.

Bezrobocie niesie ze sobą radykalne zmniejszenie kontaktów międzyludzkich. Brakuje informacji niezbędnych do normalnego funkcjonowania, do zrozumienia, co się dzieje wokół. Osoba taka, nawet nie pozbawiona woli działania, chęci szukania pracy, może beznadziejnie „dreptać w miejscu”. Bezrobotnemu, szczególnie w krajach stawiających pierwsze kroki w gospodarce wolnorynkowej, brakuje informacji o podstawowych regułach rynku pracy. Istotnego znaczenia nabiera nadrobienie tych zaległości przez młodzież wchodzącą na rynek pracy. Po drugie, w wielu miejscowościach poszukujący pracy nie orientują się, jacy specjaliści są cenieni. Chcieliby wiedzieć, czy ich kwalifikacje odpowiadają zapotrzebowaniu, czy też powinni je podwyższyć lub zmienić. Po trzecie, istotną informacją dla

bezrobotnego jest perspektywa rozwoju gminy czy regionu. Optymistyczne prognozy gospodarcze, nowe inwestycje mogą skłaniać do wiązania swojej przyszłości z danym rynkiem pracy. Stagnacja zaś jest sygnałem do poszukiwania pracy na innych rynkach i zachęca do migracji.

Trzy kierunki działań informacyjnych wydają się pożądane na lokalnym rynku pracy:

- podawanie informacji o zapotrzebowaniu na siłę roboczą
- rozpowszechnianie informacji o rynku pracy wśród dzieci i młodzieży szkolnej
- prognoza przyszłości lokalnego rynku pracy.

Podawanie informacji o zapotrzebowaniu na siłę roboczą

Propozycja zmierza w dwóch kierunkach:

- sporządzenia listy zawodów
- opracowanie zestawu kwalifikacji poszukiwanych przez pracodawców.

Wiedzę na temat rodzaju specjalistów pożądanych na lokalnym rynku pracy możemy uzyskać z analizy ofert pracy zgłaszanych do urzędu pracy i publikowanych w prasie oraz z wypowiedzi lokalnych pracodawców.

Sporządzenie listy zawodów

Jednym ze sposobów przekazania tych informacji osobom bezrobotnym jest uszeregowanie listy zawodów (od najbardziej poszukiwanych do najmniej pożądanych) w danej miejscowości. Lista taka to także niezmiernie przydatna pomoc dla uczniów starszych klas szkół podstawowych i ponadpodstawowych, gdyż może zaważyć na decyzjach co do ich przyszłości. Dalszy kierunek kształcenia musi być wypadkową predyspozycji oraz sytuacji na rynku pracy.

Decydując się na zawód poszukiwany w danej miejscowości, zwiększamy prawdopodobieństwo znalezienia zatrudnienia. Wybierając natomiast zawód sprzeczny z kierunkami rozwoju lokalnego, skazujemy się na konieczność zmiany miejsca zamieszkania w poszukiwaniu pracy lub w najlepszym razie rozpoczęcie przekwalifikowania tuż po zakończeniu nauki.

Warto więc zadać sobie trochę trudu i zadbać o przygotowanie informacji, która pomoże w przekwalifikowaniu osób już bezrobotnych oraz pozwoli uniknąć kształcenia kolejnych roczników bezrobotnych absolwentów.

Opracowanie zestawu kompetencji poszukiwanych przez pracodawców

Słusznym podejściem do problemu jest propagowanie informacji o potrzebnym na rynku pracy zestawie kwalifikacji, a nie ścisłych określeń zawodów.

Coraz rzadziej w ogłoszeniach o pracy pojawiają się nazwy zawodów. Pracodawcy podają za to nazwę stanowiska (czasem z zakresem obowiązków) wraz z oczekiwaniami wobec przyszłego pracownika i korzyściami, jakie wyniesie on z pracy w danej firmie. Brane pod uwagę jest wykształcenie, kwalifikacje i odbyte szkolenia. Niejednokrotnie są precyzowane wymagania dotyczące osobowości pracownika. Dodatkowo mówi się o wieku, dyspozycyjności i znajomości języków obcych.

Ciągle zmiany wymagań rynku: upowszechnianie się nowych rodzajów urządzeń biurowych, zmieniające się strategie rozwoju firm, kontakty międzynarodowe, preferują osoby o wykształceniu szerokoprofilowym – posiadające poszukiwane umiejętności i gotowe do ciągłego kształcenia.

Rozpowszechnianie informacji o rynku pracy wśród dzieci i młodzieży szkolnej

Zachowania na rynku pracy bywają dziedziczone. Trafny ogląd sytuacji nie zawsze towarzyszy nastolatkom. Decyzja odrzucenia jednych, a przejęcia innych wzorców zachowań od rodziców bywa przypadkowa. Niektórzy trafiają dzięki temu na szczyty sukcesu, a inni staczają się na margines społeczny.

Szczególnie dzisiaj właściwa informacja ma wielkie znaczenie dla młodzieży wchodzącej na rynek pracy. Niewielu rodziców wie, jak poradzić sobie z własnymi problemami z zatrudnieniem. Nie potrafią zatem przekazać dzieciom wiedzy o rynku pracy. Rodzice nie pomagają, bo sami są bezradni w nowej rzeczywistości. Po ukończeniu szkoły wielu absolwentów ma dokładnie takie samo pojęcie o rynku pracy jak ich ojcowie kończący edukację w gospodarce centralnie planowanej. Często są absolutnymi ignorantami w tej dziedzinie.

Istnieją już programy nauczania o zachowaniu się na rynku pracy instruujące, jak radzić sobie w czasie rozmowy kwalifikacyjnej u przyszłego pracodawcy, jak przygotować profesjonalny życiorys zawodowy itd.

Prognoza lokalnego rynku pracy

Wielu bezrobotnych jest przerażonych tym, co ich czeka. Np. wyniki przeprowadzonych wśród nich badań potwierdzają, że 70% bezrobotnych obawia się przyszłości. Dalsza perspektywa rozwoju gminy jest im nie znana.

W związku z tym niezbędne jest nakreślenie nieskomplikowanej prognozy rozwoju lokalnego rynku pracy i upowszechnienie tego dokumentu w gminie. Osoby niepewne przyszłości mogą dzięki temu nabrać nadziei. To z kolei pomoże im uwierzyć w sukces i podjąć aktywne działania.

Istnieje potrzeba zarysowania wizji na najbliższe lata. Gmina musi odpowiedzieć na pytanie, co będzie z siłą roboczą na danym terenie. Następnie należy upowszechnić tę prognozę w formie artykułów prasowych, ulotek, broszur, plakatów, ogłoszeń itd. Informacja powinna dotrzeć do każdej rodziny mającej problemy związane z bezrobociem.

Praktyczne wskazówki pomocy bezrobotnym:

Szkolenia

Szkolenie może być jednym z najskuteczniejszych sposobów wsparcia osób bezrobotnych. Dokładne oszacowanie potrzeb szkoleniowych, zaangażowanie kompetentnych instruktorów, nadzór nad właściwym przeprowadzeniem szkolenia i pomoc w wykorzystaniu wyuczonych umiejętności to podstawowe elementy organizacji szkoleń.

Wprawdzie organizacja szkoleń jest jednym z najpoważniejszych obowiązków rejonowych urzędów pracy, ale współpraca z samorządem terytorialnym może zwiększyć efekty szkoleń.

Korzystanie z konsultantów

Działalność gospodarcza wzbudza poważne obawy u wielu bezrobotnych. Nie widzą oni możliwości samodzielnego sukcesu w tej dziedzinie. W związku z tym potrzebne są działania wielopłaszczyznowe, m.in. informacje o kredytach, rozwój i upowszechnienie dostępnych usług konsultingowych pomagających mądrze wydać pożyczone środki i uniknąć tym samym „pułapki kredytowej”.

Część bezrobotnych ma wyraźne predyspozycje do prowadzenia samodzielnej działalności gospodarczej. Nie podejmują jednak tego wyzwania, gdyż brak im doświadczonych doradców, którzy wspólnie z nimi pokierowaliby planowaniem przedsięwzięcia.

Inna kategoria osób potrzebująca porady konsultanta to ci, którzy podejmują działalność gospodarczą, ale nie wiedzą o czekających ich trudnościach. Uświadomienie im możliwych kłopotów może uratować ich przed bolesnymi konsekwencjami porażki.

Doświadczenia z różnych regionów Polski wskazują na potrzebę stworzenia gminnych ośrodków doradztwa gospodarczego, które powinny zajmować się zbieraniem i przekazywaniem informacji gospodarczych (preferencyjne linie kredytowe, warunki uzyskiwania kredytów, pisanie wniosków finansowych, biznesplanów itp.).

Zorganizowanie poradnictwa rodzinnego, zawodowego i lekarskiego

Bezrobotnym potrzeba nie tylko pracy. Brak zatrudnienia jest często początkiem całej serii problemów: utrata autorytetu w rodzinie i środowisku, pogorszenie się atmosfery w domu, spadek kondycji fizycznej i psychicznej czy poczucie zagubienia.

Wielu problemów można uniknąć albo złagodzić ich skutki, korzystając z poradnictwa. Pomoc w zorganizowaniu poradnictwa rodzinnego, zawodowego i lekarskiego w gminie mającej wielu bezrobotnych wydaje się bardzo ważnym działaniem.

Poradnictwo rodzinne

Poradnia rodzinna jest pomocna osobom, którym utrata pracy przysporzyła problemów domowych. Niejednokrotnie konflikty rodzinne pozostają w ukryciu, nie mówi się o nich. W niektórych rodzinach ich członkowie utrzymują autorytet dzięki dobrej pozycji zawodowej i stałym źródłom utrzymania. W przypadku utraty pracy rodzina musi przyzwyczaić się do życia z ojcem, mężem czy synem, który nie ma zatrudnienia. Czasem inni członkowie rodziny nie potrafią zaakceptować takiej sytuacji. Nie potrafią wesprzeć osoby mającej problemy. Znane są przypadki prób samobójczych i rozwodów będących konsekwencją utraty pracy. Wizyta w poradni rodzinnej może być bardzo cenna dla bezrobotnych i ich rodzin. Nauczają się radzić sobie w tej trudnej sytuacji.

Poradnictwo zawodowe

Problem bezrobotnych i absolwentów wchodzących na rynek pracy polegający na dezorientacji w kwestii dostosowania własnych predyspozycji do pracy zawodowej może zneutralizować poradnia zawodowa.

Poradnictwo lekarskie

Ponadto zanotowano u bezrobotnych spadek kondycji fizycznej i psychicznej (wykazały to badania prowadzone w wielu krajach). Poradnictwo prowadzone przez gminnych lekarzy wskazujących sposoby uporania się z problemami zdrowotnymi może mieć istotne znaczenie dla bezrobotnych.

Polityka władz gminnych jako gra instrumentami obniżającymi społeczne koszty bezrobocia

Opisywane wyżej działania dotyczyły aktywizacji, informacji i szeroko rozumianej edukacji bezrobotnych. Każda z tych inicjatyw była adresowana do konkretnych osób żyjących w gminie. Inną grupą są działania mające na pierwszym planie organizację i grupy ludzi, których dopiero docelowym klientem jest osoba dotknięta bezrobociem.

Są to zatem wskazówki, jak władze gminy mogą koordynować inicjatywy podejmowane przez innych.

Samopomoc jako środek wsparcia ubożających bezrobotnych

Bezrobotni mówią o złej sytuacji materialnej. Pomoc społeczna nie będzie w stanie zaspokoić wszystkich potrzebujących. Niezbędne jest promowanie działań samopomocowych mieszkańców gminy.

Osamotnienie w borykaniu się ze swoimi problemami pociąga za sobą liczne problemy natury psychicznej i materialnej. Osoby, których stopa życiowa znacznie się obniża, dochodzą z czasem do poziomu degradacji moralnej i społecznej, co objawia się wzrostem zachowań patologicznych w społeczności lokalnej (m.in. prostytutka, drobna przestępczość, alkoholizm).

Ograniczone środki na profilaktykę i pomoc społeczną wywołują konieczność wszechstronnego wspierania inicjatyw samopomocowych w społecznościach lokalnych.

Wspieranie działań lokalnych organizacji pozarządowych – oddelegowanie niektórych obowiązków samorządu terytorialnego

Samopomoc nie jest jedynym sposobem, w jaki grupy mieszkańców gminy mogą przyczynić się do obniżenia społecznych kosztów bezrobocia. Organizacje pozarządowe mogą podjąć się wielu innych zadań. Promocja, gospodarka, techniczna infrastruktura lokalna, organizacja życia publicznego to przykłady inicjatyw lokalnych, w jakie angażują się organizacje pozarządowe.

Samorząd terytorialny często może w danym momencie rozwiązywać tylko najważniejsze problemy lokalne, pozostałe sprawy powinny poczekać. Nie zawsze jest to jednak konieczne. Jeśli w gminie znajdują się grupy pasjonatów próbujących realizować działania zbliżone do tych, na jakie samorządowi nie starcza czasu lub energii, to nic prostszego jak wesprzeć te inicjatywy. Pewną propozycją może być analiza gminnych organizacji pozarządowych. Może się okazać, iż dotychczasowych petentów (organizacje pozarządowe) ujrzymy w zupełnie nowym świetle – jako potencjalnych partnerów w rozwoju lokalnym i tworzeniu nowych miejsc pracy.

7. PROMOCJA GMINY I REGIONU JAKO SPOSÓB WSPIERANIA LOKALNEGO ROZWOJU GOSPODARCZEGO

Potrzeba, cel i znaczenie promocji

Promowanie gminy i regionu jest modne. Niemal wszyscy coś w tej sprawie robili lub robią. Istnieją firmy oferujące zaprojektowanie i przeprowadzenie kampanii promocyjnej lub jej pojedynczych elementów. Są szkolenia i organizacje „promujące promocję”. Często słyszy się także głosy krytyczne, podające w wątpliwość jej sens i efektywność. Częstokroć ograniczona wiedza utrudnia zarówno zaakceptowanie samej idei, jak i wykorzystanie możliwości, jakie daje dobrze pomyślana kampania promocyjna.

„Promocja” w znaczeniu, o jakim tu mówimy, jest u nas słowem stosunkowo nowym. Nie znajdziemy go w *Słowniku wyrazów obcych* PWN z roku 1980. Władysław Kopaliński w roku 1975 zapisał jako najbliższe ze znaczeń: „popieranie handlu zagranicznego, łącznie z informacją, reklamą i wystawiennictwem”. Tymczasem dzisiaj terminem tym obejmujemy różnorodne działania zmierzające do poprawy pozycji piosenek i polityków; mówimy o promocji rozwoju gospodarczego i inwestycji. Poszerzył się też zakres działań uznawanych za promocyjne.

W rozdziale niniejszym będziemy proponować („promować”) szerokie rozumienie tego terminu i prezentować różne sposoby popierania rozwoju gminy. Pod pojęciem promocji gminy będziemy rozumieli działania zmierzające do poinformowania i zachęcenia określone osoby prawne i fizyczne do takiej aktywności gospodarczej i tak ukierunkowanej, aby dawała efekty pożądane przez władze gminy czy regionu i zgodne z programami rozwoju przez te władze opracowanymi.

Narzuca się tu od razu inwestycja i inwestor jako cel i adresat promocji. Nie o to tylko chodzi. Celem promocji może być także: poprawa stanu środowiska poprzez to, że zachęcimy mieszkańców do segregowania odpadków albo pielęgnowanie tradycji noszenia strojów ludowych w niedzielę. Warto o tym pamiętać i czynić użytek z promocji zawsze wtedy, kiedy chcemy coś rozpropagować; zachęcić innych do czynienia tego, co uważamy za słuszne czy pożądane.

Promocja a rynek; umiejętność oddziaływania przez promocję

Efektywność promocji

Promocja jest przedsięwzięciem gospodarczym. Pociąga za sobą koszty, które akceptujemy, bo oczekujemy efektów przekraczających wartość nakładów. Pytanie o efektywność promocji ma sens. Dobra kampania promocyjna może przesądzić o wyborze „tutaj, a nie tam” miejsca inwestycji. Czy jednak każda kampania musi przynieść pożądane efekty? Na pewno nie. Promocja jest grą, w której liczba uczestników jest zawsze większa niż możliwych zwycięstw (pożądanych działań, pomyślnych decyzji). Warto jednak zauważyć, że suma wygranych nie jest stała. Promocja, pokazując możliwości i korzyści dla biznesmena, może pobudzić go do działań uprzednio nie planowanych.

Możemy więc powiedzieć, że promocja nie tylko wpływa na wynik wyboru, jak w alternatywie „tu czy tam”. Może ona też zwiększyć ogólną sumę pozytywnych decyzji – „wygranych”. Dlatego promocja nie jest podobna do gry o sumie zerowej. Udział w grze daje szansę powiększenia puli nagród.

Za miarę efektywności przyjmuje się stosunek nakładów do efektów. Jeżeli nie uzyskamy efektów, wydatki na całą akcję będą stracone. Warto więc zastanawiać się nad wydawanymi pieniędzmi i nad trafnością podejmowanej kampanii. Efektywność można mierzyć w krótkim i dłuższym okresie. Czasem zależy nam na efekcie czysto gospodarczym, czasem na społecznym lub psychologicznym (np. poczucie bezpieczeństwa). Zawsze jednak należy brać pod uwagę jakieś kryteria efektywności.

Wreszcie promocja to nie tylko oferta, na którą odpowiada się szybko: tak lub nie. To także cierpliwe kształtowanie wizerunku gminy jako miejsca właściwego, najlepszego, wymarzonego dla takich czy innych działań. Wizerunek może mieć moc wpływania na długofalowe plany podmiotów gospodarczych, a nie tylko na bieżące decyzje. Może oddziaływać bezpośrednio i pośrednio.

Łatwo zauważyć, że kampanie nastawione na pobudzenie inwestycji (a nie na jedną inwestycję), pobudzenie gospodarki, rozwój turystyki czy poprawę czystości środowiska mogą dać wyniki jedynie w dłuższym okresie. Promocja ukierunkowana na efekt błyskawiczny (taki jak sezonowa moda i popyt na koszule w kwiatki) jest w gminie czy w regionie rzadkością. Licząc na efekty odłożone czy długofalowe, musimy szczególnie dbać o swój wizerunek. Dlatego posiadanie dobrego programu rozwoju, strategii i opracowanych programów wdrożeniowych jest koniecznym warunkiem prowadzenia skutecznych kampanii promocyjnych.

Najważniejsze, o czym trzeba pamiętać, jest to, że promocja nie tworzy nowych możliwości. Ona je tylko pokazuje, ogłasza. Innymi słowy: nie możemy promocją zastąpić programu rozwoju, opracowania polityki zachęt czy usprawnienia organizacji. Jest wprost przeciwnie. Trzeba stworzyć możliwości rozwoju, aby można się nimi chwalić i zachęcać partnerów gospodarczych do ich wykorzystania. Nieraz jednak, przygotowując kampanię, dochodzimy do wniosku, że bez na przykład uzbrojenia terenów nie pozyskamy nowych przedsiębiorstw, a to właśnie wybraliśmy jako kierunek rozwoju i chcieliśmy uczynić przedmiotem promocji.

Mówiąc o promocji, często mamy na myśli dostarczanie informacji i organizowanie sprawnej obsługi podmiotów gospodarczych. Działania te stanowią w znacznej mierze obowiązek władzy lokalnej. Kształtując treść informacji i sposób jej przekazywania oraz organizując obsługę czy procedury podejmowania decyzji, możemy więc (bez dodatkowych kosztów lub przy niewielkim ich wzroście) prowadzić działania promocyjne (poniżej wyjaśniamy, że ograniczenie promocji do informowania daje niewielkie szanse sukcesu).

Promocja wobec obcych – a swoi?

Kampanie adresuje się zwykle do szerokiego świata. Drukuje się więc obcojęzyczne foldery, a zapomina o podmiotach gospodarczych już obecnych na terenie gminy czy regionu. Jest to nieuzasadnione z wielu punktów widzenia. Przede wszystkim „własny” mieszkaniec czy przedsiębiorca szybciej zareaguje na ofertę. Ponadto dojście do ostatecznego efektu z kimś, kto dobrze zna miejscowe realia, może być łatwiejsze i wymagać mniejszych nakładów dodatkowych niż negocjacje z inwestorem z Hongkongu. To, że mamy zwykle do czynienia z firmami stosunkowo drobnymi, nie powinno zniechęcać.

Poza gminą czy regionem często poszukujemy silnego inwestora, zdolnego wnieść skalę, dynamikę czy technologie oraz dodatkowe inwestycje socjalne czy komunalne. Często jednak spotyka nas zawód. Na ofertę prawie nikt nie odpowiada, wymarzony Zagraniczny Inwestor jest „oszczędny”, a jego koncepcja gospodarcza to zastąpienie drogiej nowoczesnej technologii taną siłą roboczą z Europy Wschodniej. Warto więc zachować rozsądne proporcje i nie zapominać o możliwościach tkwiących we własnym środowisku, które także może i powinno być adresatem promocji ofert tworzonych przez lokalną politykę rozwoju gospodarczego. W rozważaniach nad promocją warto używać słowa „inwestor” na oznaczenie każdego, kto wkłada kapitał, pracę, umiejętności w przedsięwzięcie gospodarcze.

Sposoby promocji oraz możliwości współpracy gminy i lokalnych firm

Kryteria dobrej promocji

Duża część działań promocyjnych ma charakter nieselektywny. Nastawione są na przyciągnięcie jakiegokolwiek inwestora. Oferują tereny, budynki, uzbrojenie przydatne do wszelkiego typu działalności. Adresowane są do wszystkich – trafiają do ogólnych katalogów i baz danych. W efekcie

adresowane są po trosze do nikogo. Szansa, że znajdą swojego wymarzonego, dobrego partnera, wynika z rachunku prawdopodobieństwa i jest podobna do szansy wygranej w grach liczbowych. W literaturze często podkreśla się, że na promocję nie ukierunkowaną, rozproszoną mogą pozwolić sobie tylko najbogatsi. Koszty jej są wysokie, a efekty niewielkie.

Warto przypomnieć zasadę znaną z marketingu: jeżeli chcesz odnieść sukces, musisz dokładnie przemyśleć, co oferujesz (jaki jest produkt), i wiedzieć, gdzie jest odbiorca, który tego produktu potrzebuje, oraz jakie są jego wymagania. Nawet najlepszy produkt, adresowany do nie istniejącego odbiorcy, nie da się sprzedać. Dobry, ale nie spełniający specyficznych wymagań odbiorcy produkt nie zostanie zaakceptowany. Jeśli nie wiemy, gdzie ukrywa się nasz odbiorca, nie dotrzemy do niego i nie sprzedamy naszego produktu.

Dlatego promocja powinna być adresowana: wiązać się z kierunkami rozwoju regionu, harmonizować ze strategią, oferować realnie istniejące zasoby i możliwości, a nie zamki na piasku; wreszcie powinna przygotować właściwą propozycję dla właściwego, rozpoznanego odbiorcy. Poszukujemy więc wybranej specjalności. Zwróćmy też uwagę, że największe sukcesy odnoszą nie pojedyncze inwestycje, ale regiony rozwoju. O ich znaczeniu decyduje specjalizacja regionu i współpraca podmiotów gospodarczych w regionie. Nie oznacza to, że należy całkowicie porzucić ogólne informatory. Trzeba tylko zdawać sobie sprawę, że tania, ogólna promocja to zaledwie początek gry o rozwój, która wymaga intensywnych analiz rynku partnerów gospodarczych, ich potrzeb i (w efekcie) przygotowania oferty tego, czego ci właśnie partnerzy naprawdę poszukują.

Decydując się na kierunek kampanii promocyjnej, osoby za nią odpowiedzialne mogą sobie zadać takie na przykład pytania:

- Jaka jest nasza koncepcja rozwoju?
- Jakie działania i przedsiębiorstwa (o jakim profilu produkcji lub handlu) chcielibyśmy rozwijać na naszym terenie?
- Jakie mocne strony gminy musimy wyeksponować, aby przyciągnąć te firmy lub zachęcić do inwestowania w rozwój?
- Jakie słabe strony należy pominąć?
- Czy mamy szanse przyciągnąć inwestorów z innej części regionu, innej części kraju, z zagranicy?
- Czy oferta promocyjna obejmuje rodzimych przedsiębiorców i jakie będą skutki napływu inwestorów zewnętrznych dla rodzimych przedsiębiorstw i w następstwie dla całości gospodarki lokalnej?
- Jak przygotujemy się na wypadek, gdyby pojawił się na naszym terenie prawdziwy (żywy) kandydat na inwestora – czy jesteśmy na to przygotowani merytorycznie i organizacyjnie? (Jako przykład braku myślenia na ten temat można wskazać francuskojęzyczny biuletyn dla inwestorów wydawany w terenie, gdzie nie było nikogo, kto umiałby rozmawiać po francusku z ewentualnym inwestorem).

Podobnie jak przy marketingu nie możemy też zapominać o konkurencji. Jeżeli wszystkie zakątki kraju promują swoje walory turystyczne, to nierealne jest oczekiwanie, że wszędzie napłynie fala zagranicznych turystów. Po prostu w Europie nie ma tylu ludzi. Warto więc wybrać sobie taki typ turysty, na którego nie polują wszyscy, i przygotować ofertę właśnie na jego potrzeby, możliwości i upodobania. A może uda się zamienić konkurencję we współpracę i podjąć wspólny scenariusz turystyczny, który zabije nudę i nie będzie przykuwał wczasowicza w świetlicy do telewizora – dając mu do dyspozycji trasy i długie wycieczki poza granice gminy.

Zanim więc rozpoczniemy kampanię promocyjną, a nawet zanim zlecimy jej prowadzenie wewnętrznemu czy zewnętrznemu wykonawcy, odpowiedzmy sobie na podstawowe pytania:

- Czego spodziewamy się po kampanii? Czy nasze oczekiwania są realistyczne?
- Kogo chcemy przyciągnąć i do jakiego rodzaju aktywności?
- Co promujemy, co mamy do zaoferowania?
- Kim są nasi konkurenci i jaką mamy nad nimi przewagę?
- Jaki własny wizerunek chcielibyśmy prezentować na zewnątrz i wewnątrz swojej gminy czy regionu?
- Czy nie próbujemy promocją zastąpić działań podstawowych – warunkujących rozwój?
- Jacy partnerzy mogą nam pomóc w tym typie rozwoju, który chcemy promować?

Wielcy inwestorzy nie podejmują swoich decyzji wyłącznie na podstawie kolorowych folderów. Zwróćmy więc uwagę na kryteria, jakimi kierują się oni przy decyzjach o lokalizacji. Możemy ich użyć do oceny naszych szans w grze o to, by wybrali właśnie nas. Możemy też na podstawie tej oceny opracować program dostosowania naszej oferty do ich potrzeb. Aby okazało się to ekonomicznie sensowne, porównajmy jednak potrzebne na ten cel nakłady ze spodziewanymi w razie wygranej efektami.

Zupełnie inaczej wyglądają kryteria atrakcyjności turystycznej, agroturystycznej czy innej. Za każdym razem jednak, projektując kampanię promocyjną, musimy sobie zdać sprawę ze szczególnych wymagań, charakterystycznych dla tego właśnie typu rozwoju, który chcemy promować.

Sposoby promocji oraz możliwość współpracy gminy i firm lokalnych w działalności promocyjnej

Promujemy, aby spowodować określony efekt gospodarczy: wzrost obrotów, wzrost dynamiki, napływ odwiedzających, nowe inwestycje. Promować to znaczy rozpowszechniać informację, podnosić atrakcyjność, obniżać koszty adresata promocji (przedsiębiorcy, inwestora, kandydata na mieszkańca); wszystko po to, aby wygrać z konkurencją, zachęcić do uprzednio nie planowanych inwestycji lub ułatwić inwestorowi przekroczenie progu minimalnej rentowności. Ale, uważajmy. Nasze ustępstwa w opłatach, przejęcie części kosztów inwestycji na siebie (np. przez uzbrojenie terenu) staje się (wraz z kosztami promocji) naszym nakładem. Musimy więc liczyć tak, aby nasze nakłady przyniosły efekt, który pozwoli uznać je za uzasadnione. Oczywiście nie zawsze będziemy mierzyć ten efekt pieniędzmi. Zwykle będziemy też mówili o efektywności w dłuższym okresie. Zawsze jednak naszą troską powinna być korzystna relacja kosztów do uzyskanych efektów.

Ożywienie gospodarcze nie jest i nie powinno być tylko problemem władzy, administracji lokalnej czy regionalnej. Jeżeli nasza kampania się uda, to nie tylko sprzedamy tereny czy stworzymy miejsca pracy. Istotnym wynikiem promocji będzie ożywienie gospodarcze, które poprawi sytuację ogółu przedsiębiorców na naszym terenie. Być może dotyczyć to będzie niektórych. Zawsze jednak powinniśmy liczyć na zainteresowanie środowiska przedsiębiorców, mieszkańców, obywateli, powinniśmy je „stymulować” pokazując, w jaki sposób i dlaczego powinni oni uczestniczyć w promocji. W wielu przypadkach (należy do nich na przykład promocja ulicy) korzyści są tak ewidentne i tak bezpośrednio dotyczą określonej grupy, że możemy domagać się bezpośredniego jej uczestnictwa w promocji, wniesienia wkładu czy uczestniczenia w kosztach. Wymaga to jednak wykazania, że skutki, jakie osiągniemy, zrealizują ich ważne interesy i spełnią ekonomiczne, społeczne czy psychiczne warunki efektywności. Nie można bowiem proponować partnerstwa jednostronnego lub nieefektywnego.

Działania o znaczeniu promocyjnym

Przejdźmy teraz do próby usystematyzowania podstawowych działań mających znaczenie promocyjne. Jest ich bardzo wiele, jako że promocja musi być niepowtarzalna. Każdy podejmujący kampanię stara się zaproponować coś nowego. Tylko w ten sposób można przyciągnąć uwagę w świecie zalanym informacją. Poniżej wymienimy jedynie podstawowe typy możliwych działań. Omawiamy listę akcji typowo promocyjnych, ale także niektóre działania, które są blisko z promocją związane – otwierają możliwości rozwoju w taki sposób, że jest co promować.

a) Sprawić, żeby gmina, region stały się znane, stworzyć ich publicznie funkcjonujący wizerunek (image) poprzez:

- sygnalizowanie swojego istnienia i przyjazny stosunek do przybyszów (np. ustawianie znaków i umieszczanie informacji w hotelach, na stacjach benzynowych itp.)
- obecność w mediach, publicystyce.
- pielęgnowanie i upublicznianie indywidualnego wizerunku miasta, regionu – piękno, tradycje, obyczaje.

- organizowanie wydarzeń nie związanych wprost z celem promocji, ale czyniących z naszej miejscowości czy regionu dobrze znane miejsce na mapie, kojarzone z tym, co się tam dzieje – miejsce atrakcyjne. Mogą one być pośrednio lub bezpośrednio związane z celem promocji. (Można np. sponsorować prognozę pogody w telewizji, festiwal w Opolu lub koncert grupy rockowej licząc, że nasza nazwa wymieniana codziennie albo tłumy ściągające do naszego miasta co roku wywołają skojarzenia przesadzające o decyzji kupca czy inwestora – nawet jeżeli nie działa on w branży muzycznej czy meteorologicznej).
- stworzenie i utrzymanie stałego kalendarza podstawowych działań promocyjnych (pkt. a - f).

b) Rozpowszechniać ofertę - informację o możliwościach

- w bazach danych, wykazach, katalogach; im mniej ogólnych, a bardziej ukierunkowanych, wyspecjalizowanych, tym lepiej
- na targach i konferencjach tematycznych dających szanse promocji
- wśród odwiedzających (nawet przypadkiem), takie jak plany i informatory, tablice i inne znaki informacyjne.
- informacje o możliwościach inwestowania i rozwoju
- ogólne informacje geograficzne, komunikacyjne, surowcowe, ludnościowe i infrastrukturalne
- wykazy obiektów, informacje o stanie prawnym, infrastrukturze technicznej, dane dotyczące przedsiębiorstw do przejęcia i tych, które są zainteresowane kooperacją
- informacje o prowadzonej polityce rozwoju i ulgach, przywilejach czy preferencjach.

c) Inwestować w poprawę swojej pozycji konkurencyjnej. Można to określać jako inwestycje promocyjne. Poprzez nie zmienia się zasadniczo wartość i atrakcyjność terenów. Tworzy się także nowa wartość: skraca się czas od podjęcia decyzji przez inwestora – do uzyskania pierwszych efektów inwestycji. Jest to w wielu przypadkach zasadniczy argument przeważający wynik analizy prowadzonej przez inwestora na naszą korzyść. Służą temu:

- programy edukacyjne, które podnoszą kwalifikacje pracowników i absolwentów (potencjalnych pracowników) na rynku pracy i atrakcyjność regionu dla potencjalnych pracodawców (kierunki, poziom, szczególne cechy programów edukacyjnych muszą być zgodne z przyjętą strategią rozwoju i harmonizować z programem promocji)
- poprawa walorów miasta, gminy, regionu jako środowiska pracy, życia, zamieszkania (rewaloryzacja zabytków, programy ekologiczne)
- scenariusze kulturalne, turystyczne, rekreacyjne i inne, łączące pojedyncze propozycje w taki sposób, aby układały się one w spójne programy pobytu, spędzania czasu, aktywności
- modernizacja uzbrojenia technicznego terenów, komunikacji i łączności
- przygotowanie planistyczne i prawne (uregulowane stosunki własności, opracowane plany, uzgodnione warunki podłączenia do infrastruktury terenów, których rozwój chcemy promować).

d) Stosować zachęty. Tutaj lista może być bardzo długa. Poniżej wymieniamy klasyczny zestaw stosowany powszechnie. Analizując naszą politykę rozwoju, profil pożądanego partnera gospodarczego, możemy znaleźć niekonwencjonalne zachęty, które okażą się istotne dla takich partnerów gospodarczych, jakich chcemy przyciągnąć czy (w przypadku tych, których już mamy na swoim terenie) zachęcić do bardziej dynamicznego rozwoju. Są wśród nich:

- niskie ceny terenów i budynków lub niskie opłaty dzierżawne dla pożądanym inwestorów
- ulgi i wakacje w podatkach czy opłatach lokalnych
- strefy przemysłowe i specjalne strefy ekonomiczne
- pomoc w przeprowadzeniu części prac adaptacyjnych, ważnych dla inwestora (nawet ze środków na roboty publiczne) oraz pomoc w budowie lub modernizacji uzbrojenia technicznego
- oferta towarzysząca (np. program mieszkaniowy, przedłużenie linii autobusowej)
- programy adaptacji społecznej dla przybywających.

e) Mobilizować aktywność (dynamikę gospodarczą). Jest wiele sposobów mobilizacji. Najskuteczniejsze będą nowe, oryginalne, zaskakująco proste. Nie znajdują się one w tej książce – bo jeszcze ich nie wymyślono. Wymienimy tu tylko przykłady sposobów uznanych za klasyczne. Należą do nich:

- reklama oferty. Przypomnijmy: „letnia” kampania reklamowa, opłacenie jednego skromnego ogłoszenia jest tanie, ale daje małe szanse sukcesu. Warto zastanowić się – jakie gazety, pisma fachowe i inne periodyki czyta nasz pożądaný partner? Czego słucha? Który program telewizyjny ogląda? Reklama powinna być selektywna i odnosić się do sprecyzowanej oferty, opracowanej dla jasno określonego adresata.
- przetargi, konkursy na zagospodarowanie czy kupno nieruchomości, prowadzenie przedsiębiorstw komunalnych i inne przedsięwzięcia pożądane dla rozwoju
- targi, wystawy, giełdy przyciągające potencjalnych partnerów. Przypomnijmy jeszcze raz, że należy dążyć do utrwalenia naszych imprez w zwyczaju i kalendarzach menedżerów specjalistów z dziedzin, które są przedmiotem naszego zainteresowania i które wybraliśmy w naszej strategii rozwoju
- pobudzanie aktywności mieszkańców i przedsiębiorców na terenach, które chcemy rozwinąć. Celem jest ożywienie terenu, zmiana niekorzystnej opinii, przypomnienie walorów terenów zapomnianych – zmarginalizowanych w świadomości użytkowników czy klientów. Promocja ulicy pozwala przyciągnąć klientów w miejsca, do których zwykle nie zaglądają. Można proponować różne środki. I tu także jest miejsce na inwencję organizatora kampanii. Często jest to rodzaj festiwalu czy „odpustu”. W jego kosztach uczestniczą kupcy z tej okolicy. Poprzez program przyciągający ludzi osiąga się bezpośredni wzrost obrotów w czasie imprezy. Co ważniejsze, przywraca się w społecznej pamięci ten właśnie obszar, jego sklepy i inne atrakcje. W przypadku powodzenia akcji wzrasta trwale liczba klientów odwiedzających ulicę, która stała się nagle bardziej interesująca, bardziej atrakcyjna niż przedtem.

Innym ciekawym przykładem są akcje określane zwykle jako „odnowienie ulicy czy osiedla”. Celem podejmowanej wysiłkiem mieszkańców akcji (często animowanej przez lokalną organizację) jest poprawa wyglądu swojej okolicy. Częstokroć starsi czy biedniejsi sąsiedzi nie są w stanie utrzymać swoich domów w należyтым stanie. Od tych zaniedbań zaczyna się proces powolnej degradacji: w zaniedbanej okolicy nie zamieszkają „lepsi” (zamożniejsi, kupujący domy i mieszkania na własność) lokatorzy. Pogarsza się skład społeczny, pojawiają się zachowania patologiczne, uciekają mieszkańcy. W rezultacie maleje rynkowa wartość domów i spada atrakcyjność okolicy dla inwestorów. Dlatego w interesie wszystkich leży zadbanie o gorzej utrzymane domy sąsiadów, troska o ogólny ład i czystość.

f) Wykorzystać możliwości – podchwytować zainteresowanie, negocjować porozumienia

Jest to najważniejszy warunek powodzenia promocji. W rozmowie z wieloma zachodnimi biznesmenami zdarza się usłyszeć, jak – zainteresowani informacją o miejscowości czy przedsiębiorstwie – starali się nawiązać kontakt. Przez tydzień „odpowiedni dyrektor” był niedostępny, nikt inny nie umiał udzielić podstawowych informacji, a wszyscy byli „jakoś dziwnie niechętni”. Warto tu powiedzieć, że miasta liczące na zainteresowanie partnerów gospodarczych – nawet wielkie i zamożne – przygotowują się starannie na taką okoliczność; mają gotowe materiały prezentacyjne i odpowiedni zespół kompetentnych informatorów. Podobno, aby uniknąć negatywnego wpływu złej pogody, jedno z miast USA przygotowało na oszklonym, ostatnim piętrze wysokościowca, rolety ze zdjęciami panoramy miasta w słoneczny dzień, z zaznaczonymi propozycjami lokalizacyjnymi. Znane są komputerowe programy symulacyjne pokazujące planowaną zabudowę w otoczeniu istniejącego fragmentu miasta. W Polsce natomiast kilka lat temu sławna stała się sprawa lokalizacji fabryki Levi Straussa, który – przyjęty w Łodzi z przesadnym poczuciem wartości czy ważności miasta – przeniósł się do Płocka. Wydaje się, że zmiana nastawienia do potencjalnego partnera czy inwestora może stać się kamieniem węgielnym sukcesu (jeśli nie zapomnimy, że oferta musi być konkretna i dostosowana do realnie istniejących potrzeb).

Kolejnym warunkiem powodzenia jest dostosowanie organizacji do warunków szybkich, dynamicznych negocjacji. Z tego punktu widzenia odpowiednim rozwiązaniem, umożliwiającym osiągnięcie korzyści z kampanii promocyjnej, jest delegowanie uprawnień i kompetencji na niższe szczeble władzy albo nawet do wyodrębnionych agencji, działających na podstawie kodeksu handlowego, a nie prawa samorządowego. Powierzenie jasno określonych zadań takiej agencji pozwala po podjęciu strategicznej decyzji o przeznaczeniu terenu i wyznaczeniu ram finansowych, granic stosowanych zachęt itp., delegować realizację inwestycji czy programu rozwoju do jednostki odpowiedzialnej za końcowy efekt, która nie będzie musiała każdego ruchu poddawać takiej procedurze dyskusji i głosowań, jakby była to zmiana strategii gminy.

Typy kampanii promocyjnych

Podsumowując powyższe rozważania, wyodrębnijmy następujące typy kampanii promocyjnych:

- akt promocyjny (pojedyncze wydarzenie, folder, ulotka, film, pocztówki, plany, książki) jest stosunkowo tania, ale daje mierne, bo ulotne, wyniki
- promocja przez dynamikę zdarzeń – koncentracja wydarzeń (w miejscu, w czasie) przynosi efekt demonstracji dynamiki, dziania się; wyzwala kontakty i nowe inicjatywy czy projekty
- podtrzymywanie standardu, wizerunku ma utrwalić nasze cechy atrakcyjne w powszechnej świadomości
- założenie zbioru informacji (bazy danych, katalogu itp.) pozwala odpowiedzialnie przedstawiać warunki gospodarowania na naszym terenie
- przetargi i konkursy są bezpośrednim zaproszeniem zainteresowanych do złożenia oferty w konkretnej sprawie
- wydarzenia regularne (targi, wystawy, konferencje specjalistyczne) posiadające rytm, kalendarz. Są ważne, bo nasza promocja ma zapoczątkować wieloletnie procesy rozwoju
- promocja wspólna (w grupie gmin, regionie, z udziałem przedsiębiorstw lokalnych) może być tańsza i mieć większy zasięg; włączenie partnerów, którzy będą potem uczestniczyli w procesie rozwoju i czerpali z niego korzyści, pozwala podzielić koszty i łatwiej osiągnąć zrozumienie dla różnych ustępstw czynionych w procesie negocjacji
- kompleksowy program promocji (polityka) jest lepszy od promocyjnych „zrywów”; pozwala uświadomić sobie kogo/czego szukamy i na jakich warunkach możemy negocjować wspólne przedsięwzięcia
- mobilizacja środowisk lokalnych nastawiona na ożywienie aktywności, poprawę atmosfery, podjęcie działań spontanicznych.

Promocja międzynarodowa

Promocja adresowana do zagranicznego inwestora jest bodaj bardziej popularnym pomysłem niż promocja „krajowa”. Międzynarodowy inwestor jest zapewne bogaty i przyniesie nam nowoczesność. Tak myśląc warto jeszcze raz przypomnieć, że inwestor zagraniczny może mieć różne powody, aby u nas inwestować. Czasem jest to Opel lub Levi Strauss, a czasem ktoś szukający „tańszej bandery”, możliwości omijania przepisów bezpieczeństwa albo i jeszcze gorzej.

Jeśli mówiliśmy, że promocja nieselektywna jest mało skuteczna, to możemy wyobrazić sobie nieselektywną promocję międzynarodową jako próbę trafienia z zawiązanymi oczami do jeszcze bardziej oddalonej tarczy. Szansa trafienia jest wtedy bardzo mała.

Materiały promocyjne muszą być przygotowane w obcych językach, często w kilku naraz. Podnosi to koszty promocji. Tym bardziej więc należy sprawdzać efektywność podejmowanej kampanii.

Do typowych przedsięwzięć podejmowanych w międzynarodowych kampaniach promocyjnych należą:

- Zamieszczanie ofert i informacji w katalogach o zasięgu międzynarodowym. Jest ich bardzo wiele. Do popularnych w Polsce należy Business Foundation Book. Przy podejmowaniu decyzji o ogłoszeniu się sprawdzmy, jaki jest faktyczny zasięg tego katalogu. Wiele ofert, jakie do nas napływają, to oszustwa podobne do łańcuszka św. Antoniego. Wydawca jest zainteresowany zainkasowaniem opłat za ogłoszenie się, a nie publikacją katalogu, który dotrze do kogokolwiek. Poważni inwestorzy posługują się tylko wydawnictwami renomowanymi.
- Interaktywne bazy ofert. Najczęściej wykorzystują sieci komputerowe. Przykładem takiej bazy jest baza prowadzona w Polsce przez Krajową Izbę Gospodarczą. Można tam nie tylko zamieścić swoją ofertę, ale także poszukiwać partnera pomiędzy wielką liczbą tych, którzy się tam promują.
- Biuletyny biur radcy handlowego i attaché handlowych ambasad. Większość ambasad Polski i innych krajów przygotowuje jakąś formę informacji o rynkach, przetargach, poszukiwaniu partnerów. Nie jest trudno zamówić taki biuletyn i otrzymywać go regularnie.
- Zagraniczne targi i wystawy, o których można dowiedzieć się z ambasad albo poprzez prasę specjalistyczną, wymagają sporych nakładów na przygotowanie. Są kosztowne. Wymagają też dobrze przygotowanego zespołu, który w czasie targów będzie nawiązywał kontakty. Powodzenie takiej kosztownej wyprawy zależy w dużej mierze od osobistej aktywności wysyłanej na targi ekipy. Oczekuje się tu wysokiego profesjonalizmu, obycia, znajomości języków, umiejętności negocjacyjnych. Dlatego wskazane jest zatrudnianie fachowców zamiast wysyłania oficjeli.
- Wystawy międzynarodowe w Polsce. Podlegają tym samym regułom co zagraniczne. Z racji bliskości są nieco tańsze.

Zdarza się, że jakiś program pomocowy, ministerstwo, Izba Gospodarcza pokrywają całość lub część kosztów udziału w imprezie promocyjnej. Nie należy jednak uważać, że jest to okazja do wypraw nieprzemyślanych. Nawet małe koszty mają znaczenie. Ponadto zła sława oferenta, który pojawia się bez sensu w różnych miejscach, rozchodzi się łatwo w kręgach profesjonalistów. W ostatecznym rachunku kompromitujemy się zamiast powiększać swoje szanse na rynku inwestycji.

8. LOKALNE STRATEGIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO JAKO PODSTAWA TWORZENIA SPRZYJAJĄCYCH WARUNKÓW ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Strategie są dziś w modzie. Łatwo zlecić opracowanie strategii; często też się zdarza, że otrzymamy „produkt”, który nie nadaje się do niczego. **Strategia nie jest bowiem neutralnym dziełem, którego opracowanie można zlecić podwładnym lub konsultantowi. Ci ludzie mogą ułatwić, przyspieszyć, poprawić jakość opracowania. Strategia jest zawsze funkcją władzy. Nie można jej powierzyć nikomu i nie można zdjąć z siebie odpowiedzialności za jej skutki (lub ich brak).** Dlatego każdy, kogo interesuje lokalny rozwój gospodarczy, powinien wiedzieć, jak zatrudniać ekspertów, organizować prace nad strategią i w nich uczestniczyć, dokonywać odbioru dzieła oraz wykorzystywać je w swoim działaniu.

Ze strategią rozwoju jest tak jak z samym rozwojem, który definiuje się bardzo różnie. Można powiedzieć, że rozwój to zmiana stanu na lepszy z punktu widzenia wybranych kryteriów i wartości. Dla każdego jednak rozwojem może być co innego, zwłaszcza jeśli zaspokoilo się już potrzeby elementarne.

Rzecz trochę się upraszcza, gdy mowa nie o rozwoju w ogóle, lecz o rozwoju gospodarczym. Wiadomo przynajmniej, że ma on doprowadzić do wzrostu dobrobytu i standardów życia większości mieszkańców, ale i w tym przypadku potrzebna jest długa lista kryteriów, kierunków i objawów, które określają, na czym rozwój będzie w danym momencie polegał.

Lokalna gospodarka musi być analizowana, rozumiana i wspierana w sposób uwzględniający specyficzne miejscowe warunki. Pozostając blisko jesteśmy w stanie poznać je i zrozumieć znacznie lepiej niż odległe szczeble władzy państwowej. Dlatego też misją władzy lokalnej jest rozwijanie gospodarki, wykorzystywanie lokalnych zasobów i jedynych w swoim rodzaju warunków, bez tracenia z oczu informacji i strategii makroekonomicznych.

Rozwój gospodarczy na szczeblu lokalnym oznacza też napływ środków i możliwości, które pozwolą lokalnej władzy na zaspokajanie więcej potrzeb na wyższym poziomie. Wreszcie rozwój nie jest wolny od zagrożeń. Może spowodować wzrost zanieczyszczeń albo zmienić sposób życia, który dotychczas był niezależną wartością dla mieszkańców. Może też wpłynąć ujemnie na dotychczasowe dziedziny gospodarowania.

Podstawowe cechy i pożądany zakres lokalnej strategii rozwoju gospodarczego

Strategia rozwoju gospodarczego to ustalenie konkretnych celów tego rozwoju możliwych do osiągnięcia oraz metod, jakie zastosuje się realizując ustalone cele, a także zestawu środków, jakie zostaną wykorzystane do ich realizacji. Lokalna strategia powinna mobilizować efektywne wykorzystanie wszystkich miejscowych potencjałów oraz opisywać niezbędne kroki prowadzące do realizacji głównych celów w krótkim, średnim i długim czasie, a także przewidywać możliwe działania alternatywne. Powinna wyprzedzać własne (gminne) i cudze (innych gmin, województwa, kraju) działania oraz trendy gospodarcze.

Podstawowym zadaniem władzy lokalnej jest, jak już wielokrotnie wspomniano, zaspokojenie potrzeb i dostarczenie usług, co nie zawsze zgadza się z postulatami zysku, wzrostu czy rozwoju gospodarczego. Jeśli nawet nie ma tu sprzeczności, to niewątpliwie różna może być hierarchia celów, 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. Dlatego utożsamianie lokalnej strategii gospodarczej ze strategiami przedsiębiorstw byłoby nieporozumieniem. Przeciwnie, często można spodziewać się tu istotnych różnic czy konfliktów.

Strategia przedsiębiorstwa może bazować na takim przeznaczeniu własnych zasobów, aby osiągnąć zamierzony efekt. Strategia lokalna natomiast dąży do osiągnięcia celów o skali i różnorodności

przekraczającej zasoby samej władzy. Typowym zakresem oddziaływania władzy lokalnej na rozwój gospodarczy jest planowanie przestrzenne, operacje na gruntach (scalanie, sprzedaż, dzierżawa), rozwój infrastruktury (uzbrojenie terenów), budowa dróg. Resztą zajmują się inni aktorzy rozwoju lokalnego. Konieczna jest więc współpraca niezależnych partnerów, ich poparcie, akceptacja proponowanej wizji i metod.

Nieczęsto będziemy opracowywali strategię rozwoju gospodarczego jako odrębny dokument. Z punktu widzenia gminy czy regionu gospodarka jest częścią większej całości. Jest powiązana i uzależniona, a także i służebna wobec wielu celów, potrzeb i zasobów znajdujących się poza nią samą. Dlatego strategia rozwoju gospodarczego będzie zwykle elementem ogólnej strategii rozwoju lokalnego.

Podstawowe cechy strategii rozwoju gospodarczego

Nie każdy dokument, nawet jeśli tak go nazwano, jest strategią. Ze strategią mamy do czynienia wtedy, gdy spełnionych zostało szereg warunków:

- opracowano diagnozę stanu istniejącego obejmującą podstawowe problemy (potrzeby), podstawowe motory rozwoju, szanse i zagrożenia oraz podstawy do hierarchizacji czy ustalania priorytetów;
- istnieje jeden lub kilka celów strategicznych, które zostały wybrane spośród wielu możliwych i pożądanых;
- określone zostały kryteria i wartości, które przesądziły o takim wyborze i które mają wpływ na sposób realizacji celów;
- wybrano podstawowe sposoby zrealizowania celów i sprawdzono, że są one wykonalne w danym czasie i przy wykorzystaniu danych zasobów;
- określono czas, w jakim ma to nastąpić; dla strategii jest to zwykle okres 15–25 lat ze wskazaniem zadań realizowanych w okresie pierwszych kilku (np. 5–6) lat;
- określona została wizja przyszłości, do której dążymy przez realizację tych wybranych celów, za pomocą wybranych sposobów i w określonym czasie;
- stworzone zostały niezbędne warunki do współpracy wszystkich aktorów lokalnych i wszystkich sektorów gospodarki na płaszczyźnie strategii;
- propozycja strategii została zaakceptowana i przyjęta za swoją przez mieszkańców i organizacje działające na danym terenie.

Łatwo zauważyć, że istotą strategii jest dokonywanie wyborów. Musimy znaleźć to, co dostatecznie ogólne (strategiczne), niezbędne i wystarczające do osiągnięcia wyznaczonych celów, pozostawiając szczegóły w kompetencji innych. Musimy też odrzucić pokusę wpisania do strategii wszelkich nierealnych dobrych chęci. Wreszcie, strategia musi być spójna i wolna od wewnętrznych sprzeczności. Winna być wykonalna za pomocą takich środków, jakie możemy realnie pozyskać.

Strategia jest owocem wyboru i decyzji podjętych z zamiarem wykonania przez konkretne osoby i na ich odpowiedzialność. Planowanie strategiczne jest środkiem ułatwiającym podejmowanie decyzji i pozwalającym jasno przedstawiać i analizować propozycje. Nie eliminuje jednak niepewności i konieczności wyboru. Może natomiast ułatwiać kompromisy, porozumienie i akceptację wspólnej wizji oraz ułatwiać dobór środków do jej realizacji.

Strategia rozwoju dotyczy zwykle większej liczby osób. Musi więc być spisana w sposób uniemożliwiający nadmierne swobodne interpretacje, nie budzący wątpliwości co do celów, metod i zakładanych skutków realizacji. Ponieważ w strategiach rozwoju zakładamy współdziałanie wielu osób, musimy zadbać, aby była ona zaakceptowana, gdyż inaczej przestanie być realna. Ludzie nie akceptujący strategii nie będą jej realizować; mogą nawet w jej realizacji przeszkadzać. Z tych względów musi istnieć ścisły związek pomiędzy pracami twórców strategii a zbiorowością, której ta strategia dotyczy, przy czym dążenia wszystkich tych osób wpływać będą na jej kształt. Końcowy wynik opracowania będzie więc kompromisem pomiędzy początkowymi zamierzeniami, ograniczonymi możliwościami i zasobami a dążeniami tych, których strategia dotyczy.

Warto jeszcze podkreślić, że strategia:

- jest istotnym aktem władzy; dlatego prace zaczyna i kończy uchwała rady;

- dotyczy konkretnego podmiotu (zbiorowości, obszaru, dziedziny);
- jest „czyjąś” strategią – ma swego autora; jest jego własnym sposobem osiągnięcia celu. Autor ten może być ciałem zbiorowym, takim jak władza lokalna. Nie ma jednak strategii bez „właściciela”.

Wbrew silnym tendencjom, aby tak właśnie było, strategia nie jest świętością – wiecznym wzorcem, do którego odnosi się wszystkie działania. Komuś, kto w sposób formalny opracował własną strategię, niejednokrotnie trudno będzie potraktować ją tak, jak na to zasługuje – jako narzędzie, którego używa się dopóty, dopóki jest przydatne, sprawne, pomocne w działaniu, a które się odrzuca, gdy już przestało służyć. Oczywiście dobra strategia to narzędzie, które starcza na długo.

Warto przedstawić tutaj listę typowych błędów związanych z planowaniem strategicznym. Należą do nich:

- Traktowanie planu jako celu samego w sobie. Tymczasem największe korzyści planowania wynikają z procesu jego opracowywania: dyskusji, analiz, procesu myślowego prowadzącego do podjęcia decyzji. Zbyt często dzieje się tak, że plan jest opracowany, odłożony na półkę i zapomniany. Tymczasem oddziaływać on może jedynie przez rozpowszechnienie i uznanie przez szerszą społeczność za swój.
- Uznawanie planu za niezmienny. Plan i opracowane do niego analizy tak samo jak stopień realizacji założonych celów powinny być stale weryfikowane.
- Zaniechanie sprawdzania, dyskusji i kwestionowania założeń, które legły u podstaw planu. Podstawowym narzędziem powodzenia strategii są plany rezerwowe, zasadzające się na pytaniu „a co, jeśli nie powiedzie się to czy tamto”.
- Zaniedbanie starań o uzyskanie zaangażowania i akceptacji dla planu ze strony ludzi w strukturze organizacyjnej podmiotu planującego.
- Przyjęcie niewłaściwych celów. Jedną z najtrudniejszych rzeczy w planowaniu strategicznym jest odrzucenie dobrych pomysłów, które nie przystają do miejsca i czasu.
- Nakładanie niepotrzebnych ograniczeń. Władza lokalna musi wykonywać szereg zadań i – w przeciwieństwie do biznesu – nie może porzucić ich wykonywania dlatego, że jest to niekorzystne. Może to prowadzić do schematyzmu rozwiązań, wąskiej perspektywy, fałszywego odbierania ograniczeń finansowych jako sztywnych granic i do niedostrzegania innych rozwiązań.

W polskich gminach nader często pojawia się poważny błąd powierzania prac nad strategią wiecznym zastępcom lub osobom o niewielkiej przydatności na zajmowanych stanowiskach. W gorączce zadań nie decydujemy się na oddelegowanie do tej pracy prawdziwych liderów. Tym bowiem powierzamy pilniejsze prace. Tak więc „straż pożarna” składa się z najlepszych ludzi w gminie, a strategią rozwoju zajmują się średniacy. Taka organizacja przesądza raz na zawsze o wartości opracowywanej strategii.

W każdej strategii tkwi załączek nowej, następnej albo przynajmniej poprawionej – dostosowanej do nowych warunków wersji. Praca nad strategią rozwoju jest operacją cykliczną. Raz zaczęta nie ma ostatecznego końca.

Pożądany zakres prac nad strategią, proces i kształt produktu finalnego

Zakres analiz

Warunki materialne, prawne, finansowe, społeczne panujące w środowisku gminy określają, a nawet przesądzają możliwe do osiągnięcia rezultaty gospodarcze. Dlatego zakres analiz potrzebnych do strategii musi być szeroki. W niniejszej książce wybraliśmy ramowy, generalny opis czynników, które powinny być uwzględnione przy sporządzaniu strategii. Jest on dobry jako orientacja, a nie grozi utonięciem w szczegółach. Niemniej czytelnik powinien pamiętać, że jest to jedynie ramowa charakterystyka zalecanego zakresu dociekań.

Uwarunkowania ogólne:

- warunki geograficzne (środowisko, gospodarka, powiązania)
- uwarunkowania historyczne (rozwój, tradycje, funkcje)
- trendy polityczne, gospodarcze, społeczne, które w skali krajowej i międzynarodowej, w okresie przynajmniej dziesięciolecia lub dłużej kształtują generalne tendencje rozwoju, tworzą szanse i ograniczenia
- miejsce w zewnętrznych planach i koncepcjach rozwoju
- funkcje wiodące (tzw. miastotwórcze), w tym m.in. rolnictwo, przemysł, handel, nauka, kultura, turystyka
- związki międzygminne i inne.

Zasoby materialne (z wyodrębnieniem sektorów gospodarki i własności gminnej):

- układ przestrzenny, stan zagospodarowania, własność terenów
- stan środowiska naturalnego
- infrastruktura techniczna i sieć transportowa
- plany zagospodarowania odnoszące się do tej sfery
- rynek nieruchomości.

Gospodarka (z wyodrębnieniem sektorów gospodarki i własności gminnej):

- struktura, branże, własność, koniunktura
- przedsiębiorczość (dynamika)
- rynek pracy
- szara strefa, gospodarka nieformalna, wyjazdy zarobkowe
- znane perspektywy, żywe tradycje
- dynamika i trendy rozwojowe w gospodarce regionu
- charakterystyka budżetu gminy

Struktura i organizacja społeczna:

- demografia
- aktywność i organizacja społeczna
- żywa tradycja i więzi społeczne (zwartość społeczeństwa lokalnego, tradycje kulturowe, więzi sąsiedzkie, ich rola w życiu gospodarczym)
- potencjał ekonomiczny mieszkańców (zasoby, tradycje, dynamika)

- przybywający interesanci, migranci, turyści korzystający z naszej miejscowości.

Podstawowe potrzeby mieszkańców:

- mieszkania
- usługi (bytowe i komunalne)
- administracja
- zdrowie, bezpieczeństwo, opieka społeczna
- edukacja
- praca
- kultura
- rozwój, samorealizacja
- turystyka, wypoczynek i sport.

Poziom satysfakcji:

- obywateli
- zatrudnionych
- podmiotów gospodarujących na naszym terenie
- przybywających.

Do podstawowych błędów popełnianych przy przeprowadzaniu analiz uniemożliwiających później opracowanie dobrej strategii nie należą wcale błędy metodologiczne. Te łatwo wychwycić i skorygować, tracąc co najwyżej trochę czasu. Bardzo często wyłącza się poza zakres analiz te dziedziny, które nie są objęte kompetencjami czy też „władztwem” gminnym. Typowym błędem jest zaniechanie analizy i oceny sytuacji przedsiębiorstw nie należących do gminy, takich jak przedsiębiorstwa prywatne, przedsiębiorstwa kontrolowane przez wojewodę lub innego gestora, przedsiębiorstwa prywatyzowane lub restrukturyzowane. Podobnie pomija się lub ogranicza zakres analizy i oceny polityki wobec rynku pracy czy stan usług znajdujących się poza kontrolą władz lokalnych (np. drogi krajowe, szpitale „ponadlokalne” czy szkoły wyższe). Wreszcie nie zwraca się należytej uwagi na nieformalne sektory gospodarki.

Błąd polega na tym, że pozbawiając się informacji i oceny, nie wiemy, jakie szanse i jakie zagrożenia niesie obecna sytuacja i dalszy rozwój. Nic o nich nie wiedząc, nie możemy też wciągać tych partnerów do gry o rozwój.

Zakres strategii

Podkreślamy w wielu miejscach tej książki, że rozwój gospodarczy zależy od wielu pozornie odległych czynników. Ważne jest ich wykorzystanie. Ważne jest też, jak rozpiszemy role poszczególnych aktorów życia gospodarczego: przedsiębiorstw i konsumentów, gospodarstw domowych i szkół. Sekret dobrej strategii polega na wykorzystaniu wszystkich potencjałów i na ich harmonizacji tak, aby działały zgodnie i w wybranym przez nas kierunku. Przykładowy zakres zagadnień rozwoju gospodarczego w strategii może objąć:

1. Ogólne cele i wartości (środowisko naturalne, styl życia, odczuwane potrzeby), kierunki i skalę rozwoju gospodarczego;
2. Strategię budżetową: Budżet mały czy duży, budżet gminy w stosunku do skali i struktury całości obrotów finansowych w danej jednostce; na tym tle podział zadań związanych z rozwojem. Podstawowa struktura wpływów i wydatków (skala i polityka budżetowa; zasadnicze kierunki przeznaczania środków budżetowych);
3. Przyjęty zakres i charakter obsługi oraz standardy cywilizacyjne (np. usług komunalnych, infrastruktury społecznej) oraz mieszkania, usługi, świadczenia socjalne;
4. Sposób realizacji zadań władzy lokalnej (np. usługi publiczne, gospodarka komunalna, kontraktowanie);

5. Reguły i zakres zamówień publicznych;
6. Politykę zagospodarowania terenów, rekultywacji, poprawy stanu środowiska, zasady rozwoju rynku nieruchomości;
7. Stosunek do przedsiębiorczości i zatrudnienia;
8. Określenie głównych gałęzi gospodarki i profilów działalności (produkcji, usług), które będą podstawą dynamiki gospodarczej;
9. Metody stymulowania rozwoju gospodarczego (np.)
 - własna działalność gospodarcza
 - inwestycje i wydatki własne
 - zasady współpracy i preferencje dotyczące inwestorów
 - przygotowanie warunków dla działalności gospodarczej (np. uzbrojenie terenów, drogi, łączność)
 - promocja i obsługa inwestorów
 - programy i instytucje pomocy, zachęty
 - polityka edukacyjna
 - polityka rynku pracy;
10. Zakres współpracy i konkurencji
 - mikroregion
 - region i administracja rządowa
 - współpraca i konkurencja międzynarodowa
 - sektor prywatny w gospodarce
 - organizacje pozarządowe i inicjatywy społeczne (w tym uczestnictwo w inwestycjach i innych bezpośrednich działaniach dla rozwoju).

Przykładem zakresu i typów rozwiązań dowodzącym, jak szeroki zakres zagadnień pozornie niegospodarczych może objąć strategia rozwoju, jest przeglądowa tabela strategii gospodarczej wspierającej program rewitalizacji zabytkowego centrum Dzierżoniowa (z opracowania dla Brytyjskiego Funduszu Know How).

Cele operacyjne Środki realizacji (polityki)	1. Ożywienie gospodarcze pozwalające na rozwój centrum	2. Rozwój roli ośrodka subregionu (przyszłego powiatu)	3. Rozwój funkcji rezydencyjnej miasta (na- danie sensu mieszkaniu w centrum, a nie byle gdzie)	4. Usprawnienie zarządzania rozwojem
1. Ogólna polityka rozwoju: - uzdrowienie firm - agrobiznes - inwestycje zewnętrzne - przedsiębiorczość - usługi	1.1. Poprawa klimatu dla biznesu a) Kontraktowanie b) Inwestycje c) Zachęty dla pożądanych typów przedsiębiorstw.	2.1. Rozwój funkcji powiatowych a) Turystyka b) Obsługa biznesu c) Edukacja	3.1. Poprawa efektywności gospodarki mieszkaniowej a) Powiązanie przyciągania inwestycji z funkcją rezydencyjną b) Poprawa zarządzania c) Sprzedaż lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych (wychodzenie ze współwłasności)	4.1. Opracowanie koncepcji a) Aktualizacje strategii b) Jednostka zarządzająca c) Podział zadań na strategiczne i realizacyjne i jego instytucjo- nalizacja d) Współpraca z NGO

2. Partnerstwo dla rozwoju, growth coalitions; rozwój uczestnictwa wszystkich aktorów lokalnych (inwestowanie i inne przedsięwzięcia)	1.2. Partnerstwo a) Przedsięwzięcia public-private b) Infrastruktura biznesu c) Instytucje finansowe d) Współpraca z administracją pracy i programami wojewódzkimi	2.2. Koalicje a) Współpraca samorządów b) Wspólne programy z administracją rządową c) Lobbying na rzecz powiatu d) Współpraca z programami i instytucjami regionalnymi	3.2. Pobudzanie inicjatywy mieszkańców a) Bezpieczeństwo b) Program małych ulepszeń	4.2. Koalicja dla rozwoju a) Rada Rozwoju b) Delegowanie zadań c) Zarząd właścicielski d) NGO, Społeczeństwo Obywatelskie
3. Tkanka materialna (mury) i tereny a) Oferta b) Poprawa standardów c) Ład i piękno	1.3. Oferta budynków i terenów a) Powiększenie oferty b) Uwolnienie lokali źle użytkowanych c) Procedury i informacja	2.3. Uwolnienie i udostępnienie lokali użytkowych a) Występowanie z ofertami b) Polityka preferencyjna c) Koncentracja w symbolicznym centrum	3.3. Umiarkowana rotacja mieszkańców a) Uwolnienie i udostępnienie lokali mieszkalnych b) Poszerzenie oferty mieszkaniowej c) Koncentracja na wybranym fragmencie miasta	
4. Promocja, wydarzenia	3.4. Promocja szans dla biznesu a) Skuteczność promocji b) Bycie przedsiębiorczym c) Szanse dla biznesu d) Public – private partnership e) Imprezy promocyjne	2.4. Promocja powiatu a) Program usług b) Kalendarz i scenariusz wydarzeń c) Program wydawnictw	3.4. Promocyjna rola walorów rezydencyjnych miasta a) Wzmocnienie oferty inwestycyjnej b) Promocja uczestnictwa mieszkańców w programie rewitalizacji c) Promocja podnoszenia standardu zamieszkania poprzez konkursy d) Odbudowa więzi społecznej e) Walka z biedą i patologią f) Demarginalizacja centrum poprzez ofertę kulturalną	
5. Informacja, szkolenia, animacja	1.5. Program szkoleniowy Powstanie głównie jako efekt realizacji pkt. 1.2.	2.5. Programy szkoleniowe Powstaną dopiero w wyniku współpracy określonej w pkt. 2.2.	3.5. Rozwój aktywności, demarginalizacja i integracja społeczna poprzez aktywność a) Szkolenia i doradztwo dla właścicieli budynków i mieszkańców b) Aktywizacja zawodowa c) Dostosowanie edukacji do wymogów rynku d) Tworzenie lokalnych systemów opieki społecznej	4.5. Szkolenia dla Rady Rozwoju

Kształt produktu finalnego

Teoretyczne strategia może być zanotowana na serwetce w restauracji. Zwykle (głównie z powodów handlowych) ma jednak formę sporego, ładnie oprawionego tomu. Układ powinien odpowiadać przyjętemu zakresowi prac. Ważne jest, aby zamieścić tam zarówno przesłanki (w tym diagnozę sytuacji), wybrane cele, jak i drogi dojścia i wybór programów implementacyjnych. Jego grubość jest zwykle powodowana tyleż potrzebą przekazania myśli, co koniecznością uzasadnienia wydanych przez władzę lokalną pieniędzy.

Bardzo wskazane jest, żeby dokumentowi strategii towarzyszył opis programów wdrożeniowych; aby były opracowane w taki sposób (redakcja, terminologia), by bezpośrednio nawiązywały do diagnozy, celów i całej logiki strategii.

Podkreślmy więc jeszcze raz: wartość lokalnej strategii rozwoju jest proporcjonalna do jej społecznego zasięgu. Tylko to, co dotrze do wielu ludzi i co wywoła wspólną świadomość i współdziałanie, będzie wpływało na tempo i kierunek rozwoju. Dlatego warto jednocześnie z pełnym tekstem strategii, opracować wersję skróconą, przeznaczoną do publikacji. Warto mieć też od razu gotową koncepcję metod upowszechniania tej publikacji.

Zarys metodologii opracowania strategii lokalnego rozwoju gospodarczego

Nie istnieje jedyna „słuszna” metoda robienia czegokolwiek. W naszej dziedzinie jest to chyba bardziej oczywiste niż w innych przypadkach. Można zastosować bogaty arsenał środków formalnych i otrzymać dokument bez treści, niespójny, nierealistyczny. Można też mieć proroczy sen albo chwilę natchnienia, zapisać pomysł na serwetce w kawiarni i za pomocą tak niewymyślnej metody osiągnąć wielkie rzeczy. Będziemy mówili poniżej o metodzie jako o sposobach podniesienia prawdopodobieństwa otrzymania dobrego wyniku, uniknięcia błędów, pominięcia ważnych rzeczy. Wskażemy podejścia, które zyskały sobie dosyć powszechne uznanie, a także dosyć powszechnie popełniane błędy.

Nie będziemy też przedstawiali żadnej metody „krok po kroku”. Pokażemy wpływ metody na otrzymywane skutki, a także wskażemy popularne błędy czy nieporozumienia, których warto unikać we własnej praktyce.

Elementy składowe

Warto i należy widzieć strategię jako kulminację całego procesu, który prowadzi do jej powstania i zapewnia przydatność do sterowania rozwojem. Elementami, etapami tego procesu są przede wszystkim:

Diagnoza (analiza)

Punktem wyjścia każdej strategii jest diagnoza stanu istniejącego. Pozwala ona wykryć zagrożenia i napięcia, wskazać potrzeby i potencjał możliwości. Analiza obejmuje nie tylko zasoby, ale także organizację władzy lokalnej, jej służb i usług; ich przydatność do osiągania celów, sprawność, koszty funkcjonowania. W ten sposób powstaje pole wyboru, na którym rozgrywa się gra strategiczna.

Wizja i cele

Strategia jest deklaracją przyszłego stanu gminy, do którego chcemy dążyć, który umożliwi realizację celów, potrzeb i interesów obywateli, przedsiębiorstw działających w gminie oraz użytkowników – odwiedzających gminę i w niej pracujących. Deklaracja wizji i celów powinna uzyskać akceptację podmiotów związanych z jej realizacją. Jest tak dlatego, że wizja – strategiczne cele rozwoju, dotyczą ich właśnie. Jest też tak dlatego, że realizacja strategii, a więc osiągnięcie celów, wymaga współdziałania partnerów.

Wyraźnie zarysowana wizja powoduje, że strategia jest długookresowa – pokazuje odległy horyzont i umożliwia podejmowanie bieżących decyzji ze względu na odległe cele.

W formułowaniu celów często wyróżnia się wizję (deklarację kierunkową) i cele. Deklaracja kierunkowa informuje o podstawowym celu wieloletniego rozwoju – kierunku, w którym zmierzamy. Może ona brzmieć na przykład tak: „Zapewnić zdrowe, bezpieczne warunki życia i odpowiednią jakość usług dla mieszkańców Malinowa” albo: „Pragniemy uczynić Zwierzętowo ośrodkiem szkolnictwa dla całego regionu, dać szansę dostępu do wiedzy i kariery młodemu pokoleniu naszych mieszkańców, stworzyć komfortowe warunki mieszkania, obsługi i środowiska przy najefektywniejszym wykorzystaniu naszych zasobów”. Musi być krótka, dotyczyć spraw najważniejszych, ukierunkowana i jasna.

Tekst powinien być krótki, jedno- dwuzdaniowy, ale klarowny. Bardzo ważne jest uniknięcie pokusy „napisania misji” z sufitu – po dyskusji i dojrzałym namyśle nad kartką czystego papieru. Misja jest prawie zawsze zapisana w naszej historii (nawet krótkiej). Tkwi w statucie, dokumentach założycielskich, jakichś przemówieniach czy dyskusjach. Można powiedzieć, że misja „wyrasta” z tego,

cośmy robili. Zadaniem „strategów” jest jej odnalezienie, zapisanie, zredagowanie. Bardzo rzadko będzie tu chodziło o jakieś modyfikacje czy o wymuszenie czegoś od początku.

Cele mają charakter operacyjny. Uwzględniają stan obecny, zasoby, okoliczności i hierarchie potrzeb. Dotyczą bardziej sprecyzowanego okresu lub okresów. Aby miały wartość drogowskazu dla podejmowanych zadań, muszą jasno określać, do czego chcemy dojść w określonym czasie. Ważne, żeby dokonać wyboru kilku najważniejszych celów. Cele muszą być jasne, a ich osiągnięcie lub stopień realizacji musi dawać się ocenić.

Cele nie są jednak wyliczeniem zadań i nie są określonymi ilościowo wskaźnikami czy innymi miarami.

Poniżej przedstawiamy przykłady celów sformułowanych przez różne władze lokalne.

MOŻLIWE CELE ²⁷
Przykład 1: - zdrowa gospodarka lokalna - intensywne życie publiczne - jakość cegieł i tynków (tkanki materialnej) - wzbogacenie życia osobistego.
Przykład 2: - rewitalizacja dzielnicy biznesu, ale bez uśmiercania centrum - przyciągnięcie do strefy przemysłowej tych przedsiębiorstw, które będą się rozwijać i wzmacniać podstawy gospodarki lokalnej - najważniejsi są ludzie, ich godność, przyjazne miejsca do mieszkania, zachowanie śladów przeszłości, przygotowanie do życia w przyszłości. Obejmuje to wszystkie aspekty wypoczynku, jakości życia, kwestii środowiskowej, kultury, edukacji, opieki zdrowotnej itp.
Przykład 3: - rozwinąć „bazę”, podstawę dochodów miasta - powstrzymać lokalizacje wysypisk i więzień w okolicy - doprowadzić do osiągnięcia określonego tempa wzrostu gospodarczego - zakończyć budowę podstawowej sieci dróg - wyeliminować utrudnienia w ruchu drogowym - rozpocząć budowę ratusza - zapewnić dochody pozwalające na zaspokojenie powyższych potrzeb; wymaga to wzrostu podatków lokalnych i osiągnięcia innych przychodów.

²⁷ Por. Gerald L. Gordon **Błąd! Nie można odnaleźć źródła odсылacza.**, *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association (ICMA), Washington 1993.

CELE OGÓLNE I OPERACYJNE KAMPAII ROZWOJU POŻĄDANYCH GAŁĘZI PRZEMYSŁU W N.²⁸	
Cele ogólne	
1. Budować powszechną świadomość możliwości lokalizacji w N. poprzez ogłoszenia i promocję ogólną; 2. Opracować czynniki atrakcyjne, specjalnie ważne dla wybranych przez nas gałęzi; 3. Rozwinać zainteresowanie Izby Przemysłowo-Handlowej zagadnieniami lokalnego rozwoju gospodarczego oraz wzrostem i ekspansją istniejących przedsiębiorstw.	
Cele operacyjne	
1. Spowodować odpowiednie badania i analizy, aby móc monitorować tendencje i koniunkturę w tych wybranych gałęziach; opracować bazy informacji o nich i listy adresowe przedsiębiorstw; 2. Przygotować materiały informacyjne podkreślające korzyści lokalizacji w N., atrakcje dla kadry zarządzającej, dane o zasobach pracy i zarobkach, informacje o działających firmach; 3. Zorganizować kampanię pocztową skierowaną do 2500 pożądanых przedsiębiorstw w dziewięciu pożądanых specjalnościach; 4. Przeprowadzić kampanię telefoniczną, aby wzmocnić efekty kampanii pocztowej; 5. Zaplanować wyjazdy i konferencje w celu nawiązania bezpośrednich kontaktów z obiecującymi inwestorami; 6. Przygotować audiowizualne prezentacje obszaru metropolitarnego dla kandydatów na inwestorów; 7. Podtrzymywać regularne kontakty z partnerami przemysłowymi; 8. Przygotować kampanię ogłoszeniową w mediach, która pozwoli regionowi N. znaleźć się w publikacjach branżowych; 9. Z pomocą profesjonalnego konsultanta rozwinąć agresywną kampanię popularyzującą zalety rejonu N.; 10. Zaplanować mocny program zatrzymania w N. atrakcyjnych przedsiębiorstw poprzez zaspokajanie ich wymagań, wsparcie dla sieci i kooperacji oraz programy edukacyjne.	

Zasoby

Strategia jest sztuką wykorzystania posiadanych zasobów do zamierzonego rozwoju. W trakcie prac nad strategią dokonuje się przeglądu zasobów surowcowych, ludzkich, kulturowych, finansowych; analizuje się zasoby własne i tych, których można zaangażować do wspólnej gry o przyszłość. W trakcie prac nad strategią dochodzi często do ujawnienia zasobów, których nie uwzględnialiśmy dotąd w naszym „bilansie”.

Konieczne będzie w końcu ustalenie priorytetów i hierarchii w wykorzystaniu zasobów. To one są podstawą rozwoju; ograniczają możliwe do osiągnięcia cele, a sposób ich wykorzystania wpływa na dynamikę rozwoju.

²⁸ Por. Friedman S.B. i Darragh A., *Economic Development*, w: *The Practice of Local Government Planning*, Frank S. So, Judith Getzels eds, International City Management Association, Washington 1988.

Informowanie, współpraca, budowanie poparcia dla strategii

W procesie opracowywania strategii trzeba przekonać możliwie szerokie grono – kręgi władzy lokalnej, zarządy sektora gospodarki komunalnej, podmioty gospodarcze, organizacje społeczne i mieszkańców – do idei opracowania strategii i korzystania z niej. Im mniej osób będzie wierzyło w potrzebę opracowania strategii, będzie się czuło jej autorami i współwłaścicielami, tym mniejszy wpływ wywrze ona na rozwój. Strategia pełni bowiem podwójną rolę:

- jest manifestem, który informuje wszystkich o zamierzeniach, oraz proponuje im uczestnictwo w formułowaniu celów i współpracę w ich realizacji. Dzięki temu każdy ma szansę zobaczyć własne cele i ambicje w perspektywie strategii i wpływać na jej kształt.

Określenie wskaźników rozwoju, monitorowanie i kontrola

Realizacja wizji, osiągnięcie celów, skuteczne przeprowadzenie przewidzianych działań nie będzie możliwe, a przynajmniej będzie grozić utratą spójności i głębszego sensu, jeżeli nie będziemy prowadzić systematycznego monitorowania. Kontrola realizacji strategii pozwala w porę dostrzec zagrożenia i wprowadzać korekty. Skuteczna kontrola wymaga wcześniejszego określenia parametrów, stanów etapowych (wyjściowego, etapowych, końcowego) i wskaźników, które pozwolą nam monitorować rozwój i sprawdzać, czy jest zgodny z założeniami.

Programy wdrożeniowe

Programy te przekładają strategię na język działań. Dotyczą całych dziedzin czy zagadnień, podstawowych dla powodzenia strategii. Zwykle należy powierzyć realizację programu jednej lub kilku jednostkom organizacyjnym oraz określić wspólne zasady wykonania, finansowania i standardy. Ustalając cele i strategię odnosiliśmy się do naszej miejscowości jako całości i do władzy lokalnej jako całości. Programy wdrożeniowe określają zadania i odpowiedzialność poszczególnych jednostek i typów organizacji. Dodają ogólne koszty i źródła finansowania oraz role firm, komórek organizacyjnych. Wreszcie ustala się mierniki realizacji programu.

Program to system zachowań powtarzalnych i podobnych („seryjnych”) projektów nastawionych na realizację celu w makroskali. Program ma wynikający ze strategii cel i podstawowe zasady jego realizacji. Określa on sposób (w tym środki, instytucje, powiązania, mechanizmy prawne i kryteria sprawności) realizacji tego celu.

Odpowiedzialność związana z programem ma charakter polityczny i społeczny.

Programu nie należy mylić z projektem realizacyjnym. Projekt ma charakter jednostkowy. Przykładem może być przedsięwzięcie inwestycyjne. Mamy tu do czynienia z jednolitą organizacją czy strukturą własności i finansowaniem tworzącym zarejestrowane prawnie zobowiązania. Powstaje też w związku z nimi sytuacja odpowiedzialności cywilno-prawnej i finansowej. Projekty wykraczają poza obszar strategii i nie powinny być w niej zawarte, naruszałaby bowiem zasadę wolności gospodarowania.

Dobrym przykładem jest rozróżnienie pomiędzy programem rozwoju wodociągów w najbliższej kadencji, a projektem budowy nitki od rogu ulicy Karolkowej do Żelaznej.

Sprzężenie zwrotne

Sprzężenie zwrotne czy informacja zwrotna mogą okazać się sposobami doskonalenia strategii. Z jednej strony opracowanie strategii (planu strategicznego) i próba sterowania rozwojem z jej pomocą dostarczają informacji, które mogą być wykorzystane przy opracowaniu strategii następnej generacji. Pozwoli to uniknąć błędów, skorygować cele i zakładane tempo, wprowadzić nowe zagadnienia. Z drugiej strony mechanizm monitorowania, właściwie wykorzystany, pozwala wprowadzać bieżące korekty do zarządzania i programów składających się na strategię.

Jeżeli realizując program przyciągania inwestorów, zauważyliśmy, że przyciąga ich zaplanowana i budowana nowa strefa przemysłowa, ale odpychają niskie kwalifikacje młodych pracowników, to w wyniku sprzężenia zwrotnego wprowadzimy ten dodatkowy program do naszego planu.

Podstawą sprzężenia zwrotnego jest zbieranie informacji, istnienie odpowiednich kanałów ich przekazywania i gotowość do ich przyjęcia, analizy i uwzględnienia wniosków. Nie każde monitorowanie czy zbieranie informacji będzie miało zalety sprzężenia zwrotnego. Aby tak było, potrzebna jest organizacja pracy i nastawienie pozwalające na wprowadzanie korekt pod wpływem otrzymywanych informacji. Innymi słowy, potrzebne jest regularne (np. raz na pół roku) omawianie postępów w realizacji planu strategicznego oraz gotowość dyskusowania, kwestionowania i zmieniania wszystkiego, co ustalone, jeżeli dojdziemy do przekonania, że suma korzyści będzie większa od strat wywołanych zmianą.

Analiza SWOT²⁹

Jest to jedna z najbardziej popularnych technik analizy. Stosunkowo niedawno została przeniesiona z analiz strategicznych przedsiębiorstw do planowania rozwoju. Jej znaczenie polega na tym, że pozwala zarysować pole gry strategicznej, pokazać zakres koniecznych działań, zasoby i możliwości. Pomaga ona wykryć złe i dobre strony naszej sytuacji; i to nawet takie, których na co dzień nie dostrzegamy. Jak to zwykle bywa, popularność doprowadziła do fetyszyzacji narzędzia i do jego skrajnego sprymitywizowania. Poniżej postaramy się przypomnieć kilka cech analizy i zasad, od których zastosowania zależy, czy skutek końcowy będzie zły czy dobry – czy narzędzie okaże się przydatne.

ATUTY	SŁABOŚCI
• atrakcyjność środowiska naturalnego • kwalifikacje miejscowych pracowników • węzeł kolejowy • dostępne obiekty biurowe i przemysłowe • dobre szkoły i jakość nauczania • tania siła robocza	• zanieczyszczone wody • słabe połączenie z drogami krajowymi • brak mieszkań o dobrych standardach • odległość od centrum regionu
SZANSE	ZAGROŻENIA
• bliskość przejścia granicznego • niedaleko przebiega rurociąg z gazem i nowoczesna światłowodowa linia telefoniczna • podpisane porozumienia o współpracy z gminami za granicą • atrakcyjność dla migrantów z innych części kraju	• brak miejsc pracy • odpływ młodzieży do innych miast • konkurencja ze strony większego miasta w pobliżu • zmiana przepisów podatkowych spowoduje spadek wpływów do budżetu lokalnego • słabną małe firmy lokalne

Atuty

Zebranie w jednym miejscu wszystkich atutów czy mocnych stron, a więc tego, co posiadamy, pokazuje unikatowy obraz naszej miejscowości. Jest on inny niż gdzie indziej i daje podstawę do nieschematycznego myślenia o podstawach rozwoju. Warunkiem przydatności jest staranne uwzględnienie wszystkich atutów, nawet tych nie wykorzystywanych. Trzeba także unikać zafałszowania – nie popadać w bezpodstawną dumę, być realistą w ocenie.

Słabości

Musimy zdać sobie sprawę ze słabości własnej bazy, gospodarki, kadr. Musimy realistycznie ocenić problemy i zauważyć te, które będą głównymi hamulcami naszej strategii. Realizm pozwoli ustalić hierarchię potrzeb uwzględniającą możliwości; poszukać takiej strategii i takich partnerów, którzy nasze słabości skompensują, albo takich, którzy przydadzą się do ich usunięcia.

Szanse

²⁹ Skrót SWOT pochodzi od angielskich słów: Strengths (atuty), Weaknesses (słabości), Opportunities (szanse), Threats (zagrożenia).

To z jednej strony nowe możliwości wykorzystania już istniejących atutów i zastanawianie się nad tym, czego potrzebujemy, aby je wykorzystać. Z drugiej strony jest to analizowanie tendencji, tego, co dzieje się na zewnątrz i co może wpłynąć na naszą sytuację, poszukiwanie możliwości tkwiących w otoczeniu. Dostrzeżenie szans wymaga otwartego myślenia, gotowości podjęcia ryzyka, umiejętności odczytania informacji o tym, co nastąpi w przyszłości, a co zmieni naszą sytuację.

Zagrożenia

Najczęściej będziemy tu mówili o pogłębianiu się już rozpoznanych słabości. Mogą pojawić się też nowe zagrożenia, nie występujące w przeszłości. Do takich zagrożeń zaliczymy ewentualny rozwój sąsiednich terenów czy wzmocnienie się konkurencji. Świadomość zagrożeń sprzyja rozwojowi. Wykorzystując nasze mocne strony możemy przeważyć szalę. Możemy też próbować przeważyć złą tendencję przez pozytywne wykorzystanie słabości, np. przystąpić do remontów starych mieszkań poprawiając sytuację i dając nowe miejsca pracy lub kontrakty dla rzemieślników.

	POZYTYWY	NEGATYWY
TERAŻNIEJSZOŚĆ	<i>Atuty</i> Mówimy o pozytywnych stronach terażniejszości	<i>Słabości</i> Mówimy o negatywnych stronach terażniejszości
PRZYSZŁOŚĆ	<i>Szanse</i> Mówimy o pozytywnych czynnikach, jakie niesie przyszłość	<i>Zagrożenia</i> Mówimy o negatywnych tendencjach, jakie niesie przyszłość

Dobrze przeprowadzona analiza SWOT stanowi podstawę do rozważania różnych wariantów strategii. Aby to sobie uzmysłwić, popatrzmy na następujący schemat:

		Z perspektywy naszej miejscowości (wewnętrznej)	
		Atuty	Słabości
Ze strony otaczających regionów i miejscowości	Szanse	Strategie konserwatywne	Strategie agresywne (ofensywne)
	Zagrożenia	Strategie konkurencji	Strategie defensywy

Sporządzając analizę SWOT możemy zauważyć kilka interesujących sytuacji:

- Połączenie własnych **atutów z szansami** pojawiającymi się na zewnątrz daje możliwość opracowania strategii konserwatywnej. Do jej zrealizowania nie są konieczne dramatyczne zmiany. Trzeba mobilizacji i determinacji, aby wykorzystać nadarzające się okazje.
- Strategia wykorzystania **szans** połączona z usuwaniem dostrzeżonych **słabości** będzie musiała być agresywna – realizowana dynamicznie. Oznacza zwykle wyścig z czasem i licznymi przeciwnościami. W wypadku powodzenia może przynieść bardzo wysoką dynamikę wzrostu.
- Rozpatrując kombinację **zagrożeń i atutów** będziemy prawdopodobnie musieli podjąć istotne reformy wewnętrzne i rozpatrzyć naszą pozycję konkurencyjną. Trzeba będzie bowiem zrezygnować z pewnej działalności po to, aby zwyciężyć na innych, wybranych polach.
- W kombinacji **zagrożeń i słabości** będziemy mówili o niezbędnych strategiach defensywnych. Zwykle w takich sytuacjach dyskutuje się:
 - rezygnowanie z pewnych dziedzin po to, aby skoncentrować się na tym, co korzystniejsze
 - rezygnowanie z działań wymagających zbyt dużych inwestycji
 - wyciąganie największych korzyści z wycofywania się z tych działań
 - wybór dziedzin, w których będziemy prowadzić intensywną modernizację.

Oczywiście takie myślenie nie daje odpowiedzi na pytanie: ale jak to zrobić? Jak już powiedzieliśmy, analiza SWOT nie jest magicznym rozwiązaniem, a jedynie schematem wspomagającym myślenie.

Analiza według schematu SWOT prowadzi często do chaosu. Mieszą się obserwacje ważne i banalne, odkrycia zapisywane w jednym polu przeczą tym, które zapisano w sąsiednim. Przede wszystkim trzeba więc przypomnieć, że analiza SWOT jest tylko techniką pracy umysłowej. Częstokroć uczestnicy analizy zapominają, że zalecana otwartość, zapisywanie wszelkich propozycji (niezależnie, kto je zgłasza) to tylko warunki operacji wstępnej. Niezbędna jest potem krytyczna ocena, dyskusja nad tym, co jest prawdziwe, a co nie, co główne, a co pochodne. Na końcu, w wyniku analizy musimy bowiem otrzymać obraz spójny, niesprzeczny, utrzymujący stały poziom ogólności i szczegółowości obserwacji i wniosków. Musimy też utrzymać nasze rozważania w jednolitej skali czasu. W przeciwnym razie otrzymamy bałamutne lub całkiem fałszywe sugestie.

Wybór strategii i sposób dochodzenia do niej

Istotą strategii jest wybór jednego lub kilku najważniejszych celów, dobranie właściwych środków do ich realizacji. W konfrontacji z praktyką bardzo trudno uświadomić sobie, że ważne, słuszne i piękne cele występujące w nadmiarze uniemożliwiają zrealizowanie strategii (osiągnięcie celów). Jeden z

naszych kolegów demonstruje dylemat wielości celów, zonglując jabłkami. Podrzucenie i złapanie jednego jest łatwe. Udaje się to także z dwoma. Ile jabłek można utrzymać stale w powietrzu, w ruchu? Zależy. Zawsze jednak będzie to liczba niewielka. Rzeczywiście, zarządzanie celami przypomina zonglowanie. Powyżej pewnej liczby jabłka wymykają się spod kontroli, upadają, rozbijają się na kawałki.

Wybierając drogę dojścia mamy tendencję do niedostrzegania posiadanych zasobów (głównie tych nie używanych i mniej konwencjonalnych) oraz do niedoceniań wartości partnerstwa z własnymi obywatelami, biznesem, sąsiednimi miejscowościami itp. Kolejną trudność sprawia potrzeba dyscypliny umysłowej – dbania, aby sposoby realizacji były podporządkowane celom, aby wszystko układało się w logiczne całości. Wreszcie trudno uznać, że strategia jest informacją. Sposób, w jaki dzielimy się tą informacją, ułatwia lub uniemożliwia współpracę – uczestnictwo w realizacji programów i osiąganie celów.

Można powiedzieć, że stosowane sposoby dochodzenia do strategii służą głównie potrzebie wyeliminowania tych zagrożeń i poprawie efektywności pracy. Nie wchodząc w szczegółowe opisy, z wielu podejść wymienimy tylko kilka znanych i charakterystycznych:

Metoda odgórna (*top – down*)

1. Podstawową rolę grają członkowie zarządu. Zwykle przy współpracy kierowników wydziałów podejmują oni formalne decyzje i organizują prace nad strategią.
2. Zasadniczą część prac to wysyłane w dół struktury żądanie informacji, zbieranie ich, opracowywanie i przesyłanie wyników w dół do sprawdzania. Zwykle owocuje to przeładowaniem danymi statystycznymi.
3. Strategie takie nie są w stanie wykorzystać wiedzy i doświadczenia wypracowanego na niższych poziomach struktury organizacyjnej.

Taki sposób opracowania jest stosunkowo częsty tam, gdzie zarząd wprowadza planowanie strategiczne zamiast dotychczasowych, bardziej intuicyjnych metod. Planowanie zostaje w ten sposób narzucone istniejącej organizacji.

Metoda oddolna (*bottom – up*)

1. W podejściu oddolnym podstawowe znaczenie ma swobodny przepływ idei, obserwacji i propozycji rodzących się w różnych miejscach struktury organizacyjnej. Zadaniem zarządzających jest przede wszystkim organizowanie dyskusji, zapewnienie otwartości procesu i stymulowanie jego twórczego charakteru.
2. W tak zorganizowanym procesie mamy dużo większe szanse wykorzystania wiedzy i doświadczenia zrodzonego bezpośrednio w trakcie codziennej pracy, w kontakcie z problemami i trudnościami, ale także z umiejętnościami ludzi, ich talentami i dynamiką.

Podejście to może być rzeczywiście bardzo demokratyczne i twórcze. Ma także wady: uczestnicy procesu to ludzie, którzy ponoszą stosunkowo małą odpowiedzialność za decyzje i działania. Ponadto z dołu nie widać dokładnie dalekich horyzontów i wszystkich konsekwencji proponowanych działań i rozwiązań.

Metoda pośrednia - komitety lokalne

Bardzo często próbuje się połączyć zalety obu metod poprzez tworzenie lokalnego komitetu, szerokiego ciała, które składa się z osób o różnym doświadczeniu i pochodzących z różnych szczebli hierarchii, czasem także spoza kręgu pracowników. Komitet ten pracuje zbiorowo i stara się dojść do konsensusu raczej niż wybierać rozwiązania przez głosowanie lub inne metody budowania przewagi.

Aby metoda ta była skuteczna, komitet musi być liczny, reprezentatywny dla różnych doświadczeń i różnych punktów widzenia. Konieczny jest udział najwyższych rangą członków zarządu – opracowanie strategii jest wszak funkcją władzy. Praca komitetu nie polega na siedzeniu na zebraniach. Należy mu zapewnić warunki efektywnej pracy.

Metoda scenariuszowa

Metoda odpowiada swojej nazwie. Kładzie się tu nacisk na możliwie dokładne wyobrażenie, jak będzie się dochodzić do zamierzonego celu. Scenariusz kładzie nacisk na „dzianie się” w realnym czasie i konkretnym środowisku. W ten sposób widzi się dokładnie dynamikę procesu. Dzięki analizie scenariusza rośnie szansa na przyjęcie realistycznych rozwiązań. Można także stosunkowo precyzyjnie prześledzić zagrożenia, jakie powstaną w trakcie realizacji. W celu dokładniejszej analizy opracowuje się czasem dwa scenariusze: zmian pożądanych i niekorzystnych trendów.

Metoda wzorca idealnego

Radykalne podejście polegające na określeniu stanu pożądanego w wybranych dziedzinach i dla całości obszaru, dla którego planujemy, obrazu modelowego. Podstawą będzie tu wiedza o rozwiązaniach gdzie indziej przyjętych, stan opisany normatywami, stan zalecany itp. Po skonstruowaniu obrazu stanu pożądanego porównujemy go z informacjami o stanie istniejącym i możliwościach, po czym poprzez eliminację wybieramy realistyczny program działań.

Zaletą podejścia jest jasna wizja celu. Ale wymagania dotyczące kompetencji zespołu przygotowującego strategię są bardzo wysokie. Silne są też frustracje. Łatwo dochodzi się do rewolucyjnych propozycji, których nie da się zrealizować.

Od analizy do syntezy

Metoda zakłada wyjście od analizy i poprzez ocenę dojście do programu poprawy. Wymaga to bardzo rzetelnej, krytycznej analizy i oceny stanu istniejącego. Kolejnym warunkiem będzie odwołanie się do jasnej wizji i celów. Łatwo bowiem strategię zamienić w „program małych ulepszeń”.

Korzystanie z pomocy konsultantów

Ekspert, którego często zatrudniamy przy opracowywaniu strategii pełni ważną funkcję. Najczęściej nie dysponujemy na miejscu takiej klasy fachowcem lub zespołem fachowców. Mało który samorząd stać na opłacanie dobrego – drogiego – specjalisty na stałe. Od eksperta lub firmy doradczej nie oczekujemy jednak cudów. Ich przewaga polega na tym, że nie są uwikłani w dotychczasowe myślenie i utarte układy organizacyjne, koncepcje i plany. Zadaniem eksperta jest spojrzenie na problem – ponad ugruntowanymi już przekonaniem i układami.

Zatrudniając eksperta musimy być gotowi na jego szokujące wnioski i niepopularne propozycje. Aby czerpać pożytek z jego pracy, musimy ich wysłuchać, a jeżeli się z nimi zgodzimy, przyjąć je.

Ponieważ powierzamy mu tak ważne zadanie, wiemy, że największym zagrożeniem jest brak kwalifikacji co do dziedzin gospodarki, zakresu władztwa samorządowego oraz kompetencji władzy lokalnej. Grozi to zastępowaniem rozwiązań opartych na solidnych podstawach efektywnymi pomysłami.

Podkreślimy wreszcie, że nawet najmądrzejszy ekspert nie zdejmuje z władzy lokalnej odpowiedzialności za skutki podjętych decyzji i działań. Opinia konsultanta może być co najwyżej propozycją. Po przyjęciu przez władzę lokalną staje się ona decyzją. Może przynieść dobre rezultaty; jest też ryzyko, że będą one złe. Zarówno zasługi, jak i odpowiedzialność spadną na przedstawicieli władzy lokalnej.

Organizacja prac nad strategią i rola lokalnych środowisk w tych pracach

Typowe sposoby organizacji – etapy prac

Zrealizowanie opisanych powyżej cech i wymagań dotyczących celów, jakości i metody znajduje wyraz w organizacji prac nad strategią. Warto przyrzeć się kilku proponowanym harmonogramom pracy.

Na podstawie Gordona*	Na podstawie ofert przygotowanych przez FISE dla Związku Gmin Ziemi Makowskiej (wyciąg)	Jarocin – na podstawie oferty przygotowanej przez FISE
1. Uznanie potrzeby opracowania strategii, przekonanie szerokich kręgów; 2. Podjęcie decyzji o opracowaniu i ogłoszenie jej; 3. Utworzenie zespołu strategii, organizacja, rozdział zadań; 4. Odtworzenie misji / wizji formułowanych dotychczas; 5. Diagnoza stanu; 6. Dyskusja i wybór celów; 7. Wybór sposobów osiągania celów; 8. Badanie możliwych niepowodzeń („a co jeśli”); 9. Wybór wskaźników i parametrów kontrolnych do monitorowania; 10. Przygotowanie oficjalnego dokumentu strategii 11. Zatwierdzenie strategii przez radę 12. Publikacja, rozpowszechnienie	1. Poszukiwanie konsultanta, negocjacje, założenia organizacyjne i merytoryczne, decyzja zarządu związku o rozpoczęciu prac; 2. Utworzenie grupy roboczej - Szkolenie, orientacja - Organizacja, podział zadań 3. Diagnoza - Zbieranie danych: uwarunkowania zewnętrzne, potrzeby, możliwości, analiza opinii - Analizy i interpretacje - Analiza SWOT - Opracowanie syntezy 4. Wybór strategii rozwoju - Panorama celów i kierunków rozwoju, dyskusja publiczna - Opracowanie założeń (podstawowych kierunków rozwoju z wstępną oceną wykonalności) - Precyzowanie celów i sposobów ich osiągania - Uchwała zarządu związku o akceptacji założeń 5. Opracowanie polityk działowych, identyfikacja kluczowych zadań implementacyjnych 6. Określenie możliwych partnerów i programów pomocowych 7. Popularyzacja strategii i szkolenia - Strategia, stosowane instrumenty i zachęty	1. Sprecyzowanie metodyki - organizacja i przeprowadzenie szkolenia - wstępna ocena sytuacji - weryfikacja metodyki w trakcie dyskusji - organizacja procesu opracowania strategii - powołanie zespołów do pracy nad strategią (z uwzględnieniem osób z rady, zarządu, administracji i środowisk lokalnych) 2. Zebranie informacji - zebranie istniejących danych i materiałów z różnych źródeł - przeprowadzenie ankiety wśród mieszkańców - badania w celu zdobycia dodatkowych, brakujących danych - uporządkowanie informacji 3. Analiza informacji - wykonanie analizy wewnętrznej SWOT - wykonanie analizy zewnętrznej SWOT - opracowanie wniosków z obu analiz - konfrontacja obu analiz i weryfikacja wniosków - opracowanie ostatecznych wyników analizy (diagnozy) 4. Opracowanie podstaw strategii - określenie kryteriów wartości - określenie definicji rozwoju - wybór celów i metod strategicznych - określenie zadań, elementów wizji strategicznej i zdefiniowanie motoru rozwoju - określenie niezbędnych programów strategicznych 5. Przyjęcie podstaw strategii przez radę miejską 6. Sprecyzowanie metodyki dalszych prac

13. Realizacja i przygotowania do następnego cyklu prac nad strategią.	- Miejsce inicjatyw obywatelskich i organizacji - Oferty dla biznesu i inwestorów 8. Rekomendacje końcowe dotyczące dalszych działań, kontroli procesu, cyklu strategicznego	7. Opracowanie wybranych programów strategicznych - organizacja pracy zespołów - opracowanie zakresu, harmonogramu i organizacji poszczególnych prac oraz źródeł ich finansowania - opracowanie założeń programów 8. Weryfikacja opracowanych założeń programów - ustalenie kryteriów i metod oceny opracowanych programów oraz kryteriów i metod oceny ich realizacji - weryfikacja opracowanych programów według ww. kryteriów 9. Opracowanie końcowego materiału (tekstu całej strategii) 10. Opracowanie rozwiązań organizacyjnych i instytucjonalnych w celu kontynuacji prac nad programem działań (w celu realizacji strategii) 11. Uchwalenie strategii przez radę miejską 12. Opracowanie raportu końcowego z przebiegu prac nad strategią
---	--	--

* G. L. Gordon, *Strategic Planning for Local Government*, op. cit.

Jeszcze inaczej przedstawiono propozycję organizacji prac nad strategią w ofercie dla Tyczyna:

Schemat: Struktura Strategii Rozwoju Lokalnego

I. Diagnoza

II. Wybór strategii rozwoju

Główne cele	Analiza wykonalności i priorytety	Główne sposoby ich osiągnięcia
-------------	-----------------------------------	--------------------------------

III. Lokalne polityki działowe

Zarządzanie mieniem	Gospodarka finansowa	Zasoby ludzkie	Gospodarka przestrzenna	Usługi komunalne i mieszkalnictwo	Zarządzanie rozwojem
- określenie minimum mienia potrzebnego do realizacji zadań - zasady pozyskiwania - zasady zbywania nadmiernych zasobów	- budżet - analiza źródeł dochodów - racjonalizacja wydatków - reakcja budżetu na planowany rozwój - budżet zadaniowy	- charakterystyka demograficzna - socjologiczna analiza społeczności lokalnej - aspiracje i rynek pracy - edukacja - czas/rytmy, instytucje, formy organizacji społecznej - role/zadania gminy	- (związki lokalne i ponadlokalne) - jakość układu i obiektów - założenia do Studium Uwarunkowań do Planu Zagospodarowania Przestrzennego	- zakres i jakość a koszty - kierunki rozwoju i zasady - projekty realizujące strategię rozwoju - planowanie	-kluczowe kierunki -warunki niezbędne -współpraca -formy organizacji -marketing

IV. Projekty i zadania operacyjne realizujące strategię

Jak z tego wynika, sposoby organizacji prac mogą być rozmaite. Dostosowuje się je do czasu, sposobów współpracy lokalnych i zewnętrznych uczestników zespołu opracowującego, lokalnych priorytetów. Zawsze jednak zachowuje się zasadnicze bloki konstrukcyjne i sekwencję czasową. Zawsze też doprowadza się pracę do etapu, w którym wiadomo dokładnie, co należy robić dalej – po opracowaniu strategii.

Poznanie potrzeb lokalnych środowisk i firm jako warunek opracowania dobrej strategii

Zadaniem władzy lokalnej jest działanie dla dobra wspólnego: mieszkańców, użytkowników, podmiotów gospodarczych. Zadania tego nie da się wykonać bez głębokiej znajomości ich potrzeb, sytuacji i zagrożeń. W sposób szczególny dotyczy to strategii rozwoju gospodarczego. Oto gmina, która sama (w zasadzie) nie prowadzi działalności gospodarczej, ma się do tego rozwoju przyczynić. Dokonać tego może jedynie cudzymi rękami – poprzez stymulowanie działalności przedsiębiorstw; poprzez tworzenie warunków zachęcających do działania, wzrostu, inwestowania, zatrudniania pracowników. Dlatego znajomość problemów, potrzeb, sytuacji przedsiębiorstw na naszym terenie ma zasadnicze znaczenie dla sukcesu strategii rozwoju.

Wymieńmy tu kilka, oczywistych, sposobów poznawania tych potrzeb:

Wykorzystanie danych już posiadanych. Zaskakujące, ale jest to chyba najrzadziej stosowana metoda. Niejednokrotnie prominentni urzędnicy samorządowi nie zdają sobie sprawy z ilości i wartości informacyjnej danych zawartych we wnioskach, ankietach rejestracyjnych, sprawozdaniach, jakie w codziennej praktyce stosują różne wydziały. Równie słabe jest rozeznanie w zasobach Głównego Urzędu Statystycznego oraz Wojewódzkich Urzędów Statystycznych, Urzędów Wojewódzkich i Rejonowych, a także w jednostkach administracji specjalnej. Można więc powiedzieć: doceniaj archiwa – także własne.

Inwentaryzacje. Wtedy kiedy trzeba dokładnie poznać stan obiektów, sytuacje ludzi, specyficzne potrzeby w jakimś obszarze, przeprowadza się inwentaryzacje – stuprocentowy spis wszystkich obiektów należących do interesującej nas kategorii. Metoda ta jest bardzo kosztowna i należy ją stosować wyłącznie w naprawdę uzasadnionych przypadkach. Jest także bardzo dokładna. W takich wypadkach, jak np. modernizacja kwartałów zabudowy czy potrzeby związane z budową infrastruktury dla istniejącej dzielnicy przemysłowej, nie ma sobie równych.

Badania na próbach reprezentatywnych: ankiety, wywiady. Są dużo szybszym, tańszym, ale nie tak dokładnym narzędziem rozpoznania. Z konieczności muszą upraszczać obraz sytuacji. Przy odpowiedniej jakości pracy można jednak w ten sposób uzyskać dostateczną, jak na potrzeby strategii, charakterystykę.

Indywidualne spotkania. Całkowicie niedoceniane jest znaczenie indywidualnych spotkań z prowadzącymi instytucje i przedsiębiorstwa, z liderami grup i organizacji. Mogą one pomóc zrozumieć problemy i potrzeby; mogą też ułatwić współpracę i znalezienie środków zapobiegających sytuacjom kryzysowym. Oczywiście przedstawiciele żadnej władzy lokalnej nie są w stanie spotkać się ze wszystkimi. Dlatego tę drogę kontaktu zalecamy tam, gdzie istnieją podstawowe problemy, wymagające strategicznej odpowiedzi lub interwencji.

Współpraca z partnerem zorganizowanym, z organizacjami gospodarczymi. Mogą one wypracowywać w imieniu całego środowiska propozycje polityki prorozwojowej. Przedstawiciele władzy lokalnej uczestniczący w takich kontaktach powinni zdawać sobie sprawę z faktycznego zasięgu działania organizacji, z którą współpracują. Często spotyka się takie, które na mocy prawa lub tradycji są traktowane jako reprezentacja całego środowiska; tymczasem przy bliższym przyjrzeniu się widzimy, że ich członkowie stanowią zaledwie margines ruchu gospodarczego, który oficjalnie reprezentują.

Nie interesujemy się tu politycznymi mechanizmami przedstawicielstwa. Warto tylko pamiętać, że zdolność do wypracowania wspólnych koncepcji rozwojowych, polityki, zachęt i ułatwień jest wprost zależna od tego, na ile reprezentatywna dla ogółu jest dana organizacja. Świadomość tego pozwoli uniknąć popełniania błędów w strategii.

Warto zachęcić wszystkich, których interesuje zarządzanie oparte na systematycznych podstawach, aby zbierane informacje systematyzowali i zachowywali w specjalnie utworzonym systemie informacyjnym. Wiele gmin korzysta już dzisiaj z komputerów. Do opracowywania strategii potrzebne jest zachowywanie odpowiedniego zakresu danych i utrzymanie ciągłości informacji przez kolejne lata.

Elementarnym wymogiem jest jednolita organizacja zbioru. Często wadą jest podporządkowanie zbiorów danych układowi organizacyjnemu urzędu. Zamiast jednolitego systemu otrzymujemy szereg „księstw” zarządzanych przez poszczególne wydziały i niedostępnych dla innych.

Bardzo przydatne jest organizowanie zbiorów informacji na bazie programów informacji o terenie (GIS – Geographic Information Systems). Pozwalają one wychwycić przestrzenną strukturę opisywanych problemów.

Potrzeba komunikowania się władz lokalnych z mieszkańcami i lokalnymi firmami

Sposoby uspołecznienia procesu tworzenia strategii

Uspołecznienie jest popularnym sloganem towarzyszącym różnym procedurom planistycznym. Najczęściej występują cztery rozumienia pojęcia „uspołecznienie”:

- poinformowanie „społeczeństwa” o tym, co robimy, zamierzamy lub zdecydowaliśmy; odbiorca jest bierny i nie oczekujemy od niego niczego poza ewentualnym wykorzystaniem otrzymanej informacji w praktyce
- uzyskanie informacji o potrzebach, punktach widzenia, preferencjach
- uzyskanie akceptacji, przyjęcie naszego rozwiązania za swoje przez możliwie wiele osób; oczekujemy, że będą one przestrzegać ustalonych reguł, twórczo stosować proponowane zasady, wierzyć w postawione cele
- udział w opracowaniu planu, wymianie informacji i formułowaniu celów aż do stania się aktywnym partnerem w realizacji strategii.

Dla tworzenia najkorzystniejszy jest czwarty, partycypacyjny model uspołecznienia, w wyniku którego tworzy się „koalicja rozwoju”.

Koalicja taka, choćby najszersza, obejmuje tylko pewne grono osób i instytucji. Dla wszystkich innych potrzebne będzie przygotowanie informacji, która pozwoli zrealizować pierwszy i ewentualnie (choćby częściowo) trzeci zakres uspołecznienia oraz zastosowanie środków umożliwiających realizację drugiego zakresu. Wymieńmy najczęściej stosowane środki uspołecznienia:

- ogłoszenia, kampania informacyjna (prasowa, radiowa, telewizyjna) w momencie przystąpienia do opracowania, podczas kolejnych etapów prac i po zakończeniu prac; przygotowanie ogólnodostępnych publikacji
- badania, analizy, ankiety docierające do możliwie szerokiego kręgu odbiorców; indywidualne lub grupowe spotkania dotyczące specyficznych problemów (np. przedsiębiorstw, branż, działów gospodarki komunalnej, grup itp.)
- zebrania dyskusyjne i prezentacyjne
- uzgodnienia, spotkania, a nawet negocjacje prowadzące do rozwiązania trudnych, konfliktowych sytuacji
- organizacja komitetów lokalnych uczestniczących systematycznie w pracach nad opracowaniem strategii.

Przyjęto powszechnie, że dostateczne warunki uspołecznienia spełnia dopiero powołanie komitetu lokalnego (niejako instytucjonalnej formy koalicji rozwoju). Zarówno to, z kogo składać się będzie koalicja rozwoju, jak i stosowane metody pracy wymagają omówienia.

Aktorzy lokalni

Najczęściej proponuje się, aby komitet lokalny składał się przynajmniej z przedstawicieli następujących grup:

- członkowie władz wybieralnych (członkowie rady, członkowie wojewódzkich i państwowych ciał przedstawicielskich)
- przedstawiciele opozycji – strategia trwa bowiem dłużej niż jedną kadencję; warto więc umożliwić jej kontynuację po wyborach
- członkowie lokalnych kręgów władzy i menedżerowie (członkowie zarządu miasta czy gminy, kierownicy wydziałów, kierownicy przedsiębiorstw, członkowie rad nadzorczych, kierownicy jednostek państwowych i wojewódzkich działających na tym terenie)
- specjaliści – pracownicy instytucji władzy i administracji lokalnej oraz wojewódzkiej czy państwowej oraz usług komunalnych i innych systemów obsługi
- odbiorcy i użytkownicy usług publicznych i komunalnych (w tym właściciele budynków, zainteresowani wykorzystaniem robót publicznych, pracownicy tych instytucji – np. nauczyciele, lekarze, użytkownicy bibliotek, szkół itp. odbiorcy opieki społecznej)
- organizacje biznesu i inne: organizacje pozarządowe, zarządzający i właściciele placówek usługowych, rekreacyjnych, kulturalnych, kościołów, wojska itp.
- mieszkańcy, Niemieszkańcy – pracownicy lokalnych firm, turyści, podróżni
- wyodrębnione grupy (np. wiekowe – młodzież, emeryci) znaczące w danym miejscu.

Źródła finansowania działalności przedsiębiorstw

Banki inwestycyjne						
	Obligacje wymienne	Obligacje spekulacyjne	Skrypty dłużne	Emisja akcji		Banki komercyjne
				Zwykłych	Uprzywilejowanych	Kapitał zakładowy
Kapitał obrotowy						
Nakłady kapitałowe, podwyższenie kapitału						
Umorzenie zobowiązań						
Finansowa restrukturyzacja przedsiębiorstwa						
Wykup z pomocą efektu dźwigni						
Nabycie innej firmy						

Najczęściej popełniane błędy to:

- pomijanie przedstawicieli opozycji oraz nieformalnych instytucji społecznych i organizacji religijnych cementujących lokalną wspólnotę
- lęk przed otwartym informowaniem, przekonanie, że omawia się sprawy poufne, że „wydostanie” się pewnych (np. nierealnych) pomysłów może spowodować niepowetowane szkody.

Wiele znanych przypadków potwierdza, że ograniczanie informacji bywa przyczyną nieufności, a czasem ataków opozycji niweczących zakończenie prac i realizację strategii.

Zasady pracy zbiorowej

Wieloletnie już tradycje włączania ciał zbiorowych (komitety) do nowoczesnego zarządzania obrosły w różne techniki, które je usprawniają, umożliwiają owocną pracę i osiąganie wyników. Techniki te zostały sformalizowane i są znane pod charakterystycznymi nazwami (burza mózgów, moderacja, itp.). Powstało też spore grono specjalistów umiejących je stosować. Zrodził się więc swoisty „produkt” i „przemysł”. Niezależnie od różnic techniki te posiłkują się podobnym zestawem zasad, wśród których najważniejsze to:

otwartość. Częstokroć wpływ na wybór priorytetów mają członkowie władz lub menedżerowie na wysokich stanowiskach. Takie osoby wyposażone są w zdolność dostrzegania problemów wielkiej skali, ale z powodu swej odpowiedzialnej pozycji mogą nie dostrzegać detali. Szeregowi urzędnicy, którzy zajmują się poszczególnymi sprawami, prawdopodobnie je znają. Niestety, ich punkt widzenia często nie jest uwzględniany – szczególnie jeżeli prowadzi do przeciwnych wniosków niż punkt widzenia osoby stojącej wyżej w hierarchii.

poszanowanie kompetencji. Żadna nowa metoda czy technika nie może ignorować zasady kompetencji. Otwartość, o której mowa powyżej, nie może zaprzeczać kompetencjom. Swoboda zgłaszania pomysłów ma wartość tak długo, jak długo pamiętamy, aby weryfikować ich realność.

poszanowanie uprawnień wynikających z odpowiedzialności. Żadna forma upublicznienia, otwartości czy demokracji nie może zmienić zasady, że pomysł, projekt, czy strategię można zrealizować tylko w porozumieniu z osobą, która za daną dziedzinę odpowiada. Jeżeli rada, po zasięgnięciu fachowych opinii, uzna zasadność propozycji, której sprzeciwia się np. kierownik wydziału, może doprowadzić nawet do zmian personalnych. Jeżeli kierownik nie wierzy w sens propozycji, może podać się do dymisji. Może być tak, że zaufanie do kierownika przeważa i zrezygnujemy z proponowanego

kierunku. Nigdy jednak nie należy łamać uprawnień związanych z odpowiedzialnością za jakąś dziedzinę.

integracja. Jest to jeden z podstawowych warunków pracy zespołowej. Różne zabawy, ćwiczenia integracyjne, pomagające przełamać utrwalone zahamowania i psychiczne bariery wynikające z hierarchii służbowej, są często traktowane jako modne fanaberie, niegodne uwagi poważnych osób. W rzeczywistości ich działanie można porównać z rolą oleju w maszynie do szycia. Ułatwia ruch, eliminuje zgrzyty, zmniejsza tarcie. Bez niej nic nie uszyjesz.

fachowcy i „fachowcy”. Często posługujemy się „moderatorami”, „facylitatorami” i innymi specjalistami od pracy umysłowej w grupie. Jak się słusznie uważa, mogą oni dysponować pożytecznymi umiejętnościami jej ułatwiania. Zastosowaniu każdej techniki towarzyszą jednak niebezpieczeństwa. Należy do nich rytualizacja, stosowanie techniki, ale zapominanie o celu. Jej najgroźniejszym przejawem jest korzystanie z fachowców od technik, którzy są ignorantami w sprawach samorządowego systemu władzy i zarządzania, przepisów, kompetencji, zasad działania, finansów samorządowych. Często dopuszcza się do prowadzenia przez nich ważnych dla strategii dyskusji. Tymczasem techniki usprawniające (np. nalepianie czerwonych kropek) nie zastępują kompetencji. Chociaż nie należy unikać trochę „magicznego” podejścia, to wystrzegać się trzeba takich „fachowców”.

W dyskusjach i pracy zbiorowej stosuje się często różne regulaminy ułatwiające faktyczne uczestnictwo, a więc rzeczywiste uspołecznienie procesu budowy strategii. Są to następujące zasady:

- „burzy mózgów”
 1. każdy pomysł jest dobry; wszystkie zapisujemy
 2. nie krytykuj pomysłów w trakcie ich kreowania; co najwyżej zapytaj, jeśli czegoś nie rozumiesz
 3. wykorzystuj czyjeś pomysły do tworzenia następnych
 4. zapisuj pomysły na tablicy, tak aby wszyscy je widzieli
 5. oceny krytycznej dokonaj na końcu, po wyczerpaniu pomysłów
- konstruktywnej dyskusji
 1. entuzjazm i wytrwałość
 2. kreatywność i elastyczność – gotowość do nowego spojrzenia na stare problemy
 3. obiektywizm przy doborze źródeł i dyskusji wyników
 4. realizm – unikanie pokusy łatwowierności, akceptowania nierealnych wniosków i propozycji
- faktycznego uczestnictwa
 1. szanuj opinie innych, niezależnie od ich pozycji „służbowej” czy innej
 2. pozwól innym (wszystkim) mówić, dyskutować, proponować, niezależnie od ich pozycji zawodowej, służbowej czy społecznej
 3. zachęcaj tych, którzy wzbraniają się uczestniczyć w dyskusji i pracach
 4. wspieraj pracę zespołową i dążenie do realizacji wspólnych celów
 5. wspieraj dążenie do kompromisu
- dochodzenia do wyniku
 1. unikaj sparaliżowania analizami i wykonywania coraz to nowych analiz dla nich samych. Nie należy odkładać opracowania wyniku dlatego, że można by przeprowadzić jeszcze jedną analizę
 2. przykładaj wagę do formy prezentacji danych, tak aby przemawiały one do odbiorcy. Zwykle wykresy są lepsze niż szeregi liczb. Najważniejsze, aby wyniki przedstawiały fakty lub tezy, a nie masę danych.
 3. unikaj sugerowania wniosków. Przedstawiaj fakty i proponuj interpretacje. Zespół powinien dochodzić do wniosków wspólnie.

Możliwy i pożądaný zakres współpracy władz lokalnych i lokalnych firm

Możemy zbudować taką listę czynników wpływających na rozwój lokalny:

- mobilizowanie zasobów lokalnych
 - ⇒ lokalne finanse
 - zasoby właściciela
 - rodzina i przyjaciele
 - zamożne osoby (lokalni przedsiębiorcy finansowi)
 - banki
 - dostawcy i klienci
 - leasing, franchising, venture capital
 - ⇒ zasoby fizyczne
 - ⇒ zasoby technologiczne
 - ⇒ zasoby ludzkie
 - ⇒ tradycje i kultura przedsiębiorczości
- tworzenie klimatu przedsiębiorczości
- rozwijanie powiązań, współpracy, partnerstwa.

Łatwo zauważyć, że lista ta odwołuje się raczej do „przedsiębiorczości” niż do „przedsiębiorstw”. Odwołuje się do firm i do potencjałów nieformalnych; prowokuje do prowadzenia elastycznej polityki rozwoju, polityki partnerstwa.

Zakres współpracy władz lokalnych i firm nie da się opisać wyczerpująco. Przychodzi na myśl analogia z muzyką: choć oparta zaledwie na ośmiu dźwiękach podstawowych, daje niewyczerpane możliwości. I tu także lista środków jest krótka. Niemniej współpraca ta może dać zaspokojenie różnorodnych potrzeb i twórczy klimat dla rozwoju w formach tak bogatych jak inwencja ludzka.

Nawet najściślejsza współpraca nie może jednak zamazywać istotnego podziału ról. Władza lokalna jest odpowiedzialna za zapewnienie usług, standardów, bezpieczeństwa, zaspokojenie potrzeb. Jest inicjatorem procesów rozwojowych, ale także ich regulatorem – a więc źródłem ograniczeń. Z kolei sektor przedsiębiorstw jest nastawiony na bardzo jasno określone cele. Zarówno charakterystyczne cele, jak i metody działania są źródłami ważnej dla rozwoju lokalnego dynamiki i elastyczności. Z drugiej strony owa dynamika i elastyczność zachęcają do gry polegającej na wyszukiwaniu luk w prawie oraz w sposobach kontroli i regulacji. Świadomość takiej sytuacji często prowokuje do wojny pomiędzy sektorami. Nękanie przeciwnika, unikanie kontaktu, ignorowanie czytelnych intencji drugiej strony stają się często lokalnym „kodeksem rycerskim”. W niniejszym rozdziale chcemy zwrócić uwagę na pozytywne skutki płynące z przyjęcia przez obie strony odwrotnej taktyki: poszukiwania możliwości współpracy i osiągnięcia synergii dla wzajemnego pożytku.

Próbując usystematyzować bogate pole możliwości, wskażmy podstawowe zagadnienia, których ta współpraca może dotyczyć:

- Pole interesów firm obejmuje koszty (opłaty i podatki), koszty związane z lokalizacją (działka, gmina, region), jakość infrastruktury i obsługi (planistycznej, administracyjnej i in.). Mogą one być różnie widziane przez różnych aktorów. Tak więc warto spojrzeć oddzielnie na:
 - interesy przedsiębiorstw
 - interesy szefów (zarządów)
 - interesy załóg.
- Pole interesów władzy lokalnej obejmuje zaspokojenie potrzeb podstawowych: podatki, miejsca pracy. Następnie oczekujemy współpracy przy realizacji specyficznych zamiarów (przedsięwzięć władzy); wreszcie interesować nas będzie harmonizacja stosunków pomiędzy różnymi podmiotami w naszej miejscowości, a na końcu współpraca pomiędzy nimi dająca szansę poprawy koniunktury gospodarczej i zdrową konkurencję. Tak więc pole interesów władzy obejmuje zamiary własne oraz odwzorowanie interesów innych aktorów sceny lokalnej, a więc:
 - ogólne zamiary władzy (w tym plany inwestycyjne, kontrakty i zamówienia, cele i programy strategii)

- lokalną politykę rozwoju przedsiębiorczości, szczególne przedsięwzięcia władzy i wspólne z przedsiębiorcami
 - interesy innych podmiotów
 - potrzeby mieszkańców.
- Pole generalnych uwarunkowań koniunktury lokalnej, które powinny być wspólnie rozważane przez władzę lokalną i przedsiębiorców, obejmuje:
 - programy, strategie regionalne, branżowe, krajowe (SSE) dotyczące przedsiębiorstw
 - przepisy i normy oraz obowiązujące plany (zagospodarowania przestrzennego)
 - trendy w gospodarce i możliwości wspólnego reagowania.

Czego oczekują przedsiębiorstwa?

Podstawowy zakres oczekiwań przedsiębiorstw wobec władzy lokalnej przedstawiliśmy jako kryteria lokalizacji w rozdziale o promocji (patrz rozdział 7). Nie wyczerpuje to jednak zagadnienia. Bardzo często poszukujemy nie tylko lub nie tyle korzyści płynących z ogólnej działalności gospodarczej. Chcemy niejednokrotnie uzyskać coś szczególnego od konkretnej firmy. Warto wtedy zdać sobie sprawę, że powody, dla których firmy oferują współpracę, rzadko są czysto altruistyczne. Należy wiedzieć dostatecznie wiele o działalności, potrzebach czy problemach przedsiębiorstwa, z którym chcemy nawiązać kontakt, aby przedstawić jego kierownikowi właściwą propozycję. Zwykle motywy współpracy wiążą się z:

- osobistym zainteresowaniem któregoś z zarządzających
- poszukiwaniem dróg do umocnienia lub poprawy wizerunku firmy (musimy zaoferować taką formę współpracy, która zapewni odpowiedni rozgłos)
- poszukiwaniem dróg poprawy warunków życia i mieszkania, która pomoże przyciągnąć do firmy ważnych dla niej pracowników
- potrzebą inwestycji infrastrukturalnych, komunikacyjnych i innych ważnych dla działania przedsiębiorstwa.

Czego oczekujemy ze strony przedsiębiorstw?

Poszukiwanie możliwości współpracy z przedsiębiorstwami jest jednym z koniecznych warunków zwiększenia szans rozwoju gospodarczego. Nawiązywanie takich kontaktów jest zwykle jednym z ważnych obowiązków wysokich przedstawicieli władzy lokalnej. Zauważmy więc, że łatwiej o bieżącą pomoc, zrozumienie potrzeb czy zaangażowanie firm w większe projekty, jeżeli ich kierownicy brali udział w pracach nad strategią czy programem rozwoju; jeżeli zasiadają w radach lokalnych; mają pełną świadomość potrzeb, ale widzą także program i szanse wzrostu, poprawy sytuacji.

Zwykle uważa się, że atrakcyjność firm jest związana z ich wielkością, zasobami kapitałowymi, skalą zatrudnienia. Za czynnik atrakcyjny uważa się także kontakty międzynarodowe. Łatwo jednak zauważyć, że bardziej zainteresowane współpracą będą te firmy, dla których nasze terytorium jest równocześnie rynkiem zbytu. Łatwiej też będzie nawiązać współpracę z przedsiębiorstwem, którego siedziba główna znajduje się w naszej miejscowości. Kierownicy lokalnych oddziałów wielkich firm są zwykle bardziej ograniczeni w swych ruchach.

Przeciętne przedsiębiorstwo będzie bardziej skłonne angażować się w dziedziny, które pokażą je w dobrym świetle, jako wrażliwych członków lokalnej społeczności. Dlatego prawdopodobniejsze jest uzyskanie pomocy w takich dziedzinach jak:

- edukacja i kursy zawodowe
- projekty mieszkaniowe
- opieka zdrowotna
- ochrona środowiska
- uzbrojenie techniczne i drogi
- rozwój gospodarczy
- pomoc małym przedsiębiorstwom.

W przypadku uzyskania przychylności kierownictwa przedsiębiorstwa możemy „negocjować” różne zakresy współpracy i pomocy. Ważną umiejętnością przedstawiciela lokalnej władzy nie będzie wcale walka o uzyskanie pomocy w tej a nie w innej, z góry założonej formie. Znacznie ważniejsze będzie dążenie, aby oferowana pomoc czy współpraca była autentyczna, a nie pozorna. Zadaniem naszego przedstawiciela będzie więc inżynieria: przyjęcie tego, co daje się uzyskać, i wbudowanie cegiełek uczestnictwa różnych firm w jednolity program działania. Trzeba przyznać, że jest to bardzo trudne zadanie.

Zwykle oferta pomocy będzie dotyczyła jednej z następujących form:

- **Pomoc w naturze.** Przy niewielkich lub żadnych kosztach dla firmy pozwala ona obniżyć koszty władzy lokalnej jako organizatora wydarzeń. Obejmuje ona zwykle udostępnienie terenów lub lokali do wykorzystania na zebrania, konferencje; użycie nie w pełni wykorzystywanego wyposażenia; własne produkty, szczególnie te, które firma posiada w nadmiarze lub nie może sprzedać.
- **Pieniądze.** Najłatwiej o doraźne sponsorowanie; trudniej o udział w kosztach eksploatacji czy inwestycjach lokalnych. Większe szanse mamy, kiedy mówimy o przedsięwzięciach ważnych dla firmy. Wreszcie (to w Polsce nowość) możliwe jest tworzenie lub współtworzenie lokalnych fundacji czy funduszy finansujących różne potrzeby (np. bezpieczeństwo, szkoły, stypendia dla zdolnych uczniów, lokalne radio, prasę czy organizacje pozarządowe).
- **Udział kierowników przedsiębiorstw czy działów w ważnych dla rozwoju radach i zarządach lokalnych.** Jest to powszechne, choć niedoceniane rozwiązanie. Pomaga stopniowo angażować partnera w rozwiązywanie lokalnych problemów.
- **Delegowanie specjalistów do okresowej pracy tam, gdzie trudno o zatrudnienie odpowiedniego fachowca.** Może to być inżynier lub księgowy albo specjalista od zarządzania, który zostanie oddelegowany do pracy przy przedsięwzięciach samej władzy lokalnej lub w istotnych dla rozwoju lokalnych instytucjach (np. w lokalnych organizacjach).

Rozwinięte formy współpracy

W wielu krajach zaawansowane są formy współpracy władz lokalnych i sektora przedsiębiorstw. Jakkolwiek propagowane, w Polsce rozwijają się słabo i tylko „laboratoryjnie”. Tymczasem budowanie współpracy jest właśnie dobrą strategią dla rozwoju. Powiększa się w ten sposób stojące do dyspozycji zasoby, zwiększa dynamikę i elastyczność działania.

Współpraca taka może przynieść różnorodne korzyści:

1. Możliwe jest w ten sposób oddzielenie politycznej odpowiedzialności władzy lokalnej za dostarczenie usług od rynkowej gry cen, kosztów, jakości i satysfakcji klienta. Kontraktowanie usług w jednostkach zewnętrznych ułatwia rozdzielenie funkcji zlecającego i wykonawcy.
2. Przedsiębiorstwa są efektywniejsze, bardziej elastyczne i dynamiczne w świadczeniu usług i dostarczaniu produktów niż jednostki organizacyjne urzędu czy jednostki budżetowe.
3. Współpraca taka pozwala łączyć zasoby władzy z zasobami przedsiębiorstw. Powiększenie potencjału to (w uproszczeniu) powiększenie możliwości realizacji projektów, inwestycji, świadczenia usług.

Szczegółowsze informacje znajdzie czytelnik w innych częściach podręcznika. Tutaj wymienimy tylko bardziej interesujące:

- ♦ kontraktowanie zadań. Znane i stosowane jest zlecanie różnych zadań jednostkom sektora przedsiębiorstw i organizacjom pozarządowym. Wydaje się jednak, że daleko nam do wyczerpania wszystkich możliwości. Wśród licznych korzyści takiego rozwiązania wymienimy podstawową: zlecając zadania do wykonania przez przedsiębiorstwa poprawiamy koniunkturę i powiększamy lokalny rynek pracy.
- ♦ Inwestycje komunalne – mają podobne działanie co kontraktowanie zadań, ale oddziaływanie ich ma znacznie większą skalę. Inwestycje są ograniczone w czasie. Nie jest możliwe adresowanie zamówień do tej samej grupy przedsiębiorców.
- ♦ Przedsięwzięcia publiczno-prywatne. Łączą kapitał, możliwości działania w celu szybszej realizacji inwestycji, poprawy zarządzania, zwiększenia efektywności. Mogą one polegać na tworzeniu wspólnych jednostek (w tym spółek o ograniczonym i nieograniczonym czasie trwania), podziale

jednego zadania inwestycyjnego na system kontraktów opisujących role i udziały każdego z partnerów; wreszcie na określeniu podziału ról w zakresie budowy i eksploatacji pomiędzy partnerów. Abstrakcyjny przykład to budowa linii tramwajowej: torowisko wykonuje miasto, linie tramwajowe są prywatne, osobne przedsiębiorstwo zajmuje się utrzymaniem torowisk, a tramwaj może być własnością motorniczego.

- ♦ Wspólne inwestycje. Przyspieszają budowę infrastruktury, usług, instytucji społecznych i kulturalnych.
- ♦ Spółki z udziałem gminy zwiększają możliwości realizacji zadań poprzez włączenie kapitału prywatnego.
- ♦ Specyficznym przykładem przedsięwzięcia, nastawionego na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, jest TBS – Towarzystwo Budownictwa Społecznego.
- ♦ Tworzenie agencji, która jest ogólnym wykonawcą zadania publicznego (np. zapewnienia usług w dziedzinie x). Z tytułu politycznej odpowiedzialności władzy lokalnej za świadczenie usług otrzymuje ona niezbędną pulę finansowania na realizację zadań. Wykonuje je poprzez kontraktowanie określonych zadań w sektorze prywatnym. Kontraktowanie odbywa się na zasadach rynkowych. Agencja, w odróżnieniu od władzy lokalnej, ma możliwość prowadzenia normalnej gry rynkowej, co przynosi efekty.
- ♦ Tworzenie instytucji wsparcia przedsiębiorstw, doradztwa, szkoleń, instytucji pożyczkowych i gwarancyjnych, organizacja marketingu lokalnych firm przez gminę. Środki te pomagają w ożywieniu lokalnej przedsiębiorczości.

Podstawę prawną do tworzenia jednostek publiczno-prywatnych stanowi art. 9 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (umożliwiający powoływanie jednostek prowadzących działalność o charakterze użyteczności publicznej do wykonywania zadań gminy), ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej (której art. 3 umożliwia powierzenie zadań z zakresu gospodarki komunalnej osobom fizycznym lub prawnym albo jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej), Kodeks handlowy (regulujący m.in. działalność spółek z o.o. i akcyjnych, w tym spółek powstałych z udziałem gminy) oraz przepisy szczególne, które mogą dotyczyć poszczególnych typów przedsięwzięć.

W Polsce można znaleźć różne przykłady wykorzystania tych możliwości. Jednak zdumiewająco często widzi się organizacje podobne do agencji lub poradni, które zostały utworzone przy większym lub mniejszym zaangażowaniu władzy lokalnej, niekiedy z jej udziałem finansowym, a funkcjonujące bez najmniejszego zainteresowania ze strony tej władzy.

Współpraca sektorów w finansowaniu rozwoju

W zasadzie mamy do czynienia z czytelnym podziałem zadań. Władza lokalna finansuje i buduje to, co jest niezbędne dla zapewnienia usług publicznych i komunalnych. Obejmuje to ogólnogminne, regionalne czy powiatowe systemy drogowe i infrastrukturalne, systemy obsługujące ogół mieszkańców i użytkowników. Sektor przedsiębiorstw i sektor prywatny finansuje i buduje w zasadzie te obiekty, które służą potrzebom poszczególnych podmiotów lub grup działających w porozumieniu.

Ta czytelna zasada komplikuje się w związku z prywatyzacją usług komunalnych, w konsekwencji z rozszerzaniem się finansowania inwestycji przez sektor przedsiębiorstw. To one przejmują niejednokrotnie ciężar inwestycji (oczywiście oczekując zwrotu z pobieranych opłat). Nie zdejmuje to jednak z władzy lokalnej odpowiedzialności zarówno za dostarczenie usług, jak i za ich jakość oraz cenę.

Poniżej prezentujemy typowe techniki prywatno-publicznego finansowania rozwoju infrastruktury³⁰

³⁰ Por. Miles, Mike E. et al., *Real Estate Development. Principles and Process*, ULI, The Urban Land Institute Washington D.C., 1991. (Inne przykłady na temat współfinansowania inwestycji w Polsce można znaleźć w: *Rozwój przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość i inicjatywy lokalne*, OECD, wydanie polskie: FISE, Warszawa 1995).

METODY FINANSOWANIA INWESTYCJI INFRASTRUKTURALNYCH ZE ŚRODKÓW PUBLICZNYCH I PRYWATNYCH

- ♦ **Rejon podlegający podatkowi specjalnym.** Rejon, w którym wpływy z tytułu podatków i opłat lub ich wymiaru są przeznaczone na sfinansowanie kosztów budowy jednego lub wielu obiektów infrastruktury technicznej. Rejon może funkcjonować jako niezależna jednostka samorządu terytorialnego lub jako jednostka podlegająca samorządom. Rejony z reguły emitują obligacje w celu sfinansowania kosztów budowy, przy czym koszty bieżącej eksploatacji obiektu są pokrywane z opłat użytkowników.
- ♦ **Rejon finansowany z dodatkowych wpływów z tytułu podatku.** Rejon opodatkowania specjalnego, w którym wpływy z określonych podatków celowych uzyskiwane wyłącznie z nowych inwestycji budowlanych, niezależnie od istniejącej podstawy dochodów rejonu, są przeznaczone na sfinansowanie kosztów budowy obiektów publicznych. Metoda ta, powszechnie stosowana przy rewitalizacji, a czasem również przy budowie nowych osiedli.
- ♦ **Zagospodarowanie działek.** Odnosi się do przeznaczenia gruntów w lokalnym planie zagospodarowania, budowy obiektów, opłat za zapewnienie podstawowych obiektów infrastruktury w obrębie działek, takich jak drogi, sieć wodociągowa i kanalizacyjna, kanalizacja burzowa, tereny zieleni i obiekty rekreacyjne, a czasem również szkoły i inne obiekty publiczne.
- ♦ **Powinności.** Termin ten odnosi się ogólnie do wszelkich opłat wnoszonych przez prywatnych developerów na rzecz obiektów użyteczności publicznej, jednak z reguły mamy z nim do czynienia w przypadku nadzwyczajnych inwestycji realizowanych na działce budowlanej (takich jak na przykład przepompowanie ścieków) lub inwestycji realizowanych poza granicami placu budowy, z których korzystają nie tylko użytkownicy działki. Mogą to być inwestycje realizowane przy granicy działki, w jej bezpośredniej bliskości lub w oddaleniu. Termin ten może także oznaczać przeznaczenie terenu na określone cele, budowę obiektów lub obowiązek wniesienia opłat (patrz „opłata adiacencka”).
- ♦ **Opłata adiacencka.** Opłaty wnoszone przez developerów z tytułu kosztów realizacji obiektów publicznych, które są niezbędne w związku z inwestycją budowlaną, z reguły zlokalizowaną poza granicami działki. Opłaty adiacenckie są zazwyczaj wnoszone przy odbiorze pozwolenia na budowę z tytułu realizacji jednego lub kilku rodzajów infrastruktury. *(W Polsce opłaty adiacenckie mają nieco inny charakter - są jednorazowe i opłacają je właściciele działek z tytułu wzrostu ich wartości na skutek uzbrojenia, budowy lub remontu drogi, zmiany przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego.)*
- ♦ **Prywatyzacja.** Finansowanie, budowa i eksploatacja obiektów publicznych przez podmioty prywatne, zazwyczaj stosowane wtedy, gdy zasoby środków publicznych są niewystarczające do zapewnienia infrastruktury. Opłaty użytkowników pokrywają wszystkie koszty. Metoda ta stosowana jest czasem przez spółki wodne i do budowy płatnych autostrad; rzadko w przypadku innych inwestycji.

Aby uzmysłowić czytelnikowi sposób współpracy sektorów w realizacji przedsięwzięć, pokażemy dalsze tabele (zapożyczone z artykułu Friedmanna i Darragha) obrazujące strukturę finansowania różnych zadań. Warto popatrzeć na nie jako na ilustrację zasady polegającej na dążeniu do zastosowania przy finansowaniu inwestycji montażu kapitałów pochodzących ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych.

Źródła kapitału inwestycyjnego

Infrastruktura	Budynki prywatne
- Obligacje skarbowe (Skarbu Państwa, gminy, stanu etc.) - Obligacje płatne z dochodów z inwestycji - Obligacje płatne z dodatkowych wpływów z tytułu podatku lub z określonych dochodów (zwolnione od podatku)	Kapitał własny: - Lokalny fundusz kapitałowy - Syndykaty - Fundusze emerytalne

	Inne źródła finansowania: - Firmy ubezpieczające na życie - Fundusze emerytalne - Obligacje inwestycyjne bez odpisów podatkowych (wspólne lub indywidualne) - Dotacje do inicjatyw zagospodarowania terenów miejskich
Scalanie gruntu przeznaczonego do rewitalizacji	
- Zatwierdzone (zakwalifikowane) obligacje rewitalizacyjne (zwolnione od podatku) - Obligacje skarbowe nie uprawniające do odpisów podatkowych - Obligacje finansowane z dodatkowych wpływów z tytułu podatku (nie uprawniające do odpisów podatkowych)	
	Budowa: - Banki komercyjne - Wpływy z emisji obligacji - Dotacje do inicjatyw zagospodarowania osiedli

Źródła finansowania inwestycji budowlanej. Projekt przewiduje wzniesienie biurowca o powierzchni 9200 - 11 500 m². Przewidywany koszt inwestycji - 16 mln USD.

Przeznaczenie	Kwota	Źródło
Koszty przedinwestycyjne (wstępne, obciążone ryzykiem)	Prace studialne i analiza wariantów: 250 000 USD; Pozyskanie terenu: 3 000 000 USD	Środki własne developera, <i>[którym może być władza lokalna – przyp. autora]</i>
Kredyt budowlany (oprocentowanie: x punktów procentowych powyżej stopy podstawowej)	Kredyt: 1 000 000 USD	- Bank komercyjny - Kasa oszczędnościowo-pożyczkowa - Wpływy z emisji obligacji
Kapitał własny (obciążony ryzykiem; należy się liczyć z możliwością wycofania na uprzywilejowanych warunkach przez wspólników z ograniczoną odpowiedzialnością)	2 000 000 - 4 000 000 USD	- Kapitał developera - - Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością syndykatu i firmy zarządzającej funduszem emerytalnym - Fundusz powierniczy inwestujący w nieruchomości - Odrębny rachunek inwestycji w nieruchomości (funduszu emerytalnego) - Spółka joint venture firmy ubezpieczeniowej - - Kapitał developera uzupełniony sprzedażą akcji.

Długoterminowy kredyt hipoteczny (oprocentowanie stałe lub zmienne, udział w nieruchomości, udziały we wpływach z użytkowania nieruchomości)	12 000 000 - 14 000 000 USD	- Ubezpieczyciele na życie - Kasy oszczędnościowo - pożyczkowe - Syndykaty - Obligacje hipoteczne zabezpieczone wpływami z inwestycji (banki inwestycyjne) - Obligacje (obecnie w większości przypadków podlegające opodatkowaniu)
--	-----------------------------	--

Programy strategiczne ważne z punktu widzenia przedsiębiorców

Dla przedsiębiorców plany i programy strategiczne są źródłem podstawowych informacji. Ich treść zwiastuje koniunkturę lub ograniczenie możliwości rozwoju tej czy innej branży; zapowiada popyt na takie lub inne usługi. Wreszcie programy te mogą zapowiadać działania nastawione na wsparcie przedsiębiorstw, pomoc w przezwyciężaniu przez nie rozmaitych trudności.

Wykorzystanie możliwości stwarzanych przez wojewódzkie, regionalne lub branżowe (sektorowe) strategie i programy rozwoju

Programy takie są informacją o zamiarach i ofertach władz państwowych.

Do charakterystycznych środków realizacji proponowanych przez te programy należą między innymi:

- ulgi inwestycyjne
- tworzenie stref oferujących specjalne warunki dla przedsiębiorstw (np. Specjalne Strefy Ekonomiczne)
- tworzenie instytucji zarządzających (agencje)
- tworzenie instytucji pomocy przedsiębiorcom (agencje, inkubatory, poradnie, instytucje szkoleniowe)
- imprezy targowe i promocyjne
- programy edukacyjne
- programy tworzenia miejsc pracy (w tym np. nietypowe programy rozwoju pracy w domu itp.).

Z punktu widzenia interesów rozwoju lokalnego zadaniem władzy jest czynny udział w powstawaniu takich programów strategicznych, w obserwowaniu trendów i warunków gospodarczych, które te programy tworzą, i w przyciąganiu na „swoje” terytorium tych korzyści, które z owych programów wynikają i które mogą przyczynić się do rozwoju w pożądanym kierunku.

Lokalne programy realizujące strategię³¹

Takich programów może być bardzo wiele. Rozwój zależy jednak od pomysłowości. W tej sytuacji możemy przytoczyć tylko te przykładowe i często podejmowane. Zadaniem każdej władzy lokalnej jest zastosowanie takich programów, które najlepiej zrealizują wybraną strategię rozwoju. Wśród najczęściej spotykanych znajdziemy między innymi następujące:

³¹ M.in. wykorzystano: Friedman S.B. i Darragh A., *Economic Development*, w: *The Practice of Local Government Planning*, Frank S. So, Judith Getzels eds, International City Management Association, Washington 1988.

- Programy inwestycyjne i związane z tym kształtowanie budżetu lokalnego. Określają one zarówno przedsięwzięcia ważne dla przedsiębiorców, jak i obciążenia, które na nich spadną w postaci podatków czy opłat lokalnych. Może to oznaczać zamówienia i kontrakty realizowane właśnie przez lokalne firmy. W pewnych okolicznościach (obligacje, partnerstwo publiczno-prywatne) oznacza też perspektywy korzystnych inwestycji finansowych.
- Programy wsparcia przedsiębiorstw. Typowym problemem gospodarki lokalnej jest spadek liczby miejsc pracy. Starzenie się przedsiębiorstw (wyposażenie, technologia) i zmiany rynku powodują spadki koniunktury i w konsekwencji redukcje zatrudnienia. Dotykają one przede wszystkim pracowników niżej kwalifikowanych. Gmina, która odnotowuje spadek zatrudnienia, powinna opracować program przeciwdziałania. Oparty jest on na rozpoznaniu przyczyn i poszukiwaniu odpowiednich środków zaradczych.
- Pomoc dla małych firm. Firmy takie uważa się od około dwóch dziesięcioleci za ważny element rozwoju. Powstają szybko; łatwiej adaptują się do lokalnych warunków; są częściej własnością lokalnych biznesmenów. Małe przedsiębiorstwo jest też ważną formą przejścia pomiędzy gospodarką nieformalną a dojrzałym sektorem rynkowym. Małym firmom nie brak jednak wad. Przede wszystkim są gorszymi płatnikami niż firmy duże. Pomoc obejmuje różne formy szkoleń, doradztwa, funduszy pożyczkowych i gwarancyjnych.
- Programy marketingu, wsparcia eksportu, promocji lokalnych produktów. Zbyt kosztowne dla pojedynczych firm mogą być opłacalne dla grupy lokalnych przedsiębiorstw należących do jednej branży.
- Tworzenie inkubatorów biznesu. Oferują łatwiejsze warunki startu początkującym poprzez niższe koszty lokalu, wspólną, a więc tańszą obsługę (telefony, sekretariat, urządzenia biurowe). Czasem dochodzi do tego doradztwo i lokalne systemy pożyczek na bieżące koszty realizacji kontraktów. Dążą do „wychowania” małych firm i wypchnięcia ich na zewnątrz – do życia w normalnych warunkach.
- Przygotowanie lokalizacji (czasem całych stref przemysłowych, czasem dzielnic biurowych czy naukowo-badawczych) obejmujące wyposażenie działek w instalacje, drogi, telefony; wszystko, czego może potrzebować przedsiębiorstwo.
- Programy rozwoju, takie jak programy mieszkaniowe, programy inwestycji, programy rozwoju turystyki, rewitalizacji centrów, prywatyzacji gospodarki lokalnej. Wszystkie one przynoszą w efekcie okazje świadczenia usług i kontraktów dla lokalnego sektora przedsiębiorstw.
- Programy edukacyjne. Obejmują całą gamę możliwych przedsięwzięć. Zależnie od potrzeb mogą dotyczyć kształtowania programów nauczania w szkołach – tak aby powiększyć szanse absolwentów na rynku pracy, mogą uczyć bezrobotnych nowych, atrakcyjniejszych zawodów. Mogą wreszcie ułatwiać poszukiwanie pracy ucząc oceny własnych szans, sposobów szukania pracy i właściwej prezentacji.
- Programy rynku pracy. Wprawdzie poszczególne ich elementy występują powyżej, ale ponieważ stanowią one w przeciętnym regionie czy miejscowości odrębną sferę, zarządzaną przez specjalną administrację pracy (urzędy pracy), warto podkreślić, że programy te dają szansę na uzyskanie relatywnie tańszej siły roboczej, na przeszkolenie pracowników i wykorzystanie programu robót publicznych.

Współpraca gmin jako niezbędny warunek realizacji celów przekraczających możliwości jednej gminy

Jednym z podstawowych kierunków, w jakim powinno pójść myślenie o strategii rozwoju, jest współpraca między gminami. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym przewiduje w art.10 możliwość tworzenia takich związków w celu wykonywania zadań publicznych, w tym usług komunalnych. Rozszerzenie zakresu stanowią przepisy o tworzeniu miejskich stref usług publicznych. Niewątpliwie dalszym krokiem w tym kierunku będzie reforma powiatowa.

Znane przypadki związków gmin dotyczą organizacji i eksploatacji infrastruktury technicznej i komunalnej (rurociągi, linie komunikacyjne, wysypiska śmieci), podejmuje się współpracę w

rozwiązaniu kwestii ekologicznych (liczne związki wokół rzeki przebiegającej przez terytorium gmin) albo w spójnym rozwoju turystyki (np. Związek Gmin Masywu Śnieżnika).

Tymczasem powodów do współpracy może być więcej. Wszelkie przedsięwzięcia dotyczące rynku pracy mają znaczenie dla obszaru, który znacznie wykracza poza zasięg pojedynczej gminy. Rynek pracy obejmuje wszak rejon codziennych dojazdów do pracy. Także rozwój przedsiębiorstw, a zwłaszcza ich specjalizacja, zwykle wiąże się z koniunkturą i kooperacją w skali regionu. Jednym z przykładów podejmowania takiej współpracy jest powoływanie przez kilka albo i więcej gmin Agencji Rozwoju Regionalnego. Znane są też wypadki opracowywania wspólnych strategii.

9. TWORZENIE KLIMATU SPRZYJAJĄCEGO PRZEDSIĘBIORCZOŚCI JAKO WYNIK CAŁOKSZTAŁTU DZIAŁAŃ I DECYZJI GMINY

Klimat sprzyjający przedsiębiorczości : co to jest i jak go zdefiniować?

Zastanówmy się najpierw nad czynnikami niezbędnymi do rozwoju gospodarczego. Moglibyśmy tu m.in. wymienić:

- tereny
- siłę roboczą
- infrastrukturę
- możliwości kooperacji
- możliwości korzystania z technologii
- system lokalnych opłat i podatków.

A gdyby z kolei rozważać czynniki dodatkowe, można by wymienić:

- wizerunek gminy
- stabilność polityczną
- atrakcyjność miasta
- sprawną administrację
- rekreację (teatry, sport)
- szkolnictwo
- mentalność mieszkańców.

Czy zatem zapewnienie tych czynników na odpowiednim poziomie stworzy dobry klimat rozwoju gospodarczego, w tym rozwoju przedsiębiorczości?

Przedsiębiorcy pytani o zdanie często stwierdzają, że przede wszystkim gmina ma nie przeszkadzać w ich rozwoju. Stwierdzają, że jako ludzi przedsiębiorczy wiedzą, co mają robić, i już dawno nauczyli się sami dbać o siebie. Gmina musi pamiętać, że mieszkańcy (przedsiębiorcy) podlegają prawom ekonomii i nie powinna w ten układ ingerować zbyt mocno.

Władzom lokalnym często wydaje się, że dla stworzenia dobrego klimatu wystarczy zastosować określone formy wspierania rozwoju. Nic bardziej błędnego. Okazuje się, że gmina „wysyła” wiele informacji w swoim codziennym działaniu, które właśnie kreują (lub nie) pozytywny klimat.

Stosunek władz do przedsiębiorców

Pierwszym decydującym elementem stwarzającym dobry klimat jest stosunek władz i co za tym idzie, społeczności lokalnej, do przedsiębiorców. Po pierwsze więc: czy lubimy tych, którzy „robią interesy”?

Gdy takie pytanie zadamy głośno i publicznie, otrzymamy tylko jedną odpowiedź: „tak”. Ale często gdzieś w głębi duszy wiele osób ma zakorzenione to dawne „poczucie sprawiedliwości społecznej” i do tych, co „zarabiają na innych”, ma stosunek negatywny. Łatwo to poznać po używanych określeniach. Tam, gdzie dominują „prywaciarz” i „spekulant”, słowa kreowane przez poprzedni system, o wyraźnym zabarwieniu pejoratywnym, tam sprawa jest jasna. W gminach, w których są „prywaciarze” zamiast przedsiębiorców, „spekulanci” zamiast handlowców, dobrego klimatu raczej nie ma, nawet jeśli tak będzie się oficjalnie twierdziło. W takich gminach developer, a tym bardziej handlujący nieruchomościami będzie postrzegany jako spekulant w obrocie gruntami, właściciel fabryczki – jako dorabiający się na pracy innych. Te aspekty rzadko są dostrzegane. A tak naprawdę, jeśli mamy we krwi negatywny stosunek do robienia interesów (i robiących interesy), to nawet jeśli będziemy mówili, że jest inaczej, podświadomie będziemy w swoich decyzjach działali na niekorzyść przedsiębiorców. Tak będzie, dopóki władze gminy nie zaakcentują, że przedsiębiorca jest nawet (nie obawiajmy się tego

stwierdzić) lepszą kategorią obywatela. Pracuje on bowiem więcej niż przeciętny obywatel, często przy podejmowaniu decyzji gospodarczych ryzykuje majątek i dobrobyt swojej rodziny. I co więcej, częścią owoców swojej pracy dzieli się z innymi płacąc podatki (większe niż przeciętny obywatel). Władze gminy muszą zatem sobie i społeczności uświadomić, że to właśnie przedsiębiorcy są motorem rozwoju.

Tak więc po pierwsze: „chcesz wiedzieć, jaki jest stosunek władz do przedsiębiorczości, posłuchaj, jakiego używa słownictwa”. To jest oczywiście pewne uproszczenie, bo jest to sfera trudna do uchwycenia i często podświadoma. Ważne jest więc, aby wyraźny, również w wystąpieniach publicznych, był pozytywny stosunek władz gminy do ludzi biznesu.

Przykład:

W małym miasteczku w centralnej Polsce na początku I kadencji zorganizowano spotkanie władz gminy z lokalnymi przedsiębiorcami – kongres biznesu. Na spotkaniu, na które zaproszono wszystkie osoby prowadzące działalność gospodarczą w gminie, zaproponowano współpracę w realizacji określonych projektów, m.in. wspólnego folderu promocyjnego, organizacji szkoły biznesu, cyklicznych comiesięcznych spotkań. Ważnym elementem było „exposé” władz gminy, w którym nazwano przedsiębiorców „solą tej ziemi” i uznano ich za motor rozwoju gminy, deklarując daleko posuniętą chęć współpracy. Spotkanie to zapoczątkowało cykliczne spotkania co miesiąc „na kawie z burmistrzem”. Stało się platformą wymiany poglądów, dyskusji o problemach rozwoju gospodarczego i odegrało dużą rolę w budowaniu wzajemnego zaufania.

Trzeba pamiętać, że historycznie przedsiębiorcy byli grupą społeczną napiętnowaną i tępiącą przez władze. Pozostała po tym okresie szczególna nieufność do struktur władzy. Dlatego istotne jest nawiązanie przez władze gminy dobrych kontaktów z tą grupą i przekonanie przedsiębiorców, że interesy są zbieżne i gminie zależy na ich indywidualnym, prywatnym rozwoju. Taki sprzyjający klimat mogą tworzyć między innymi okresowe spotkania władz gminy z przedsiębiorcami.

Partnerstwo

Ważne, aby przedsiębiorcy byli również partnerami gminy w planowaniu i realizacji rozwoju. Pozytywny skutek odnosi włączanie przedsiębiorców w dyskusje na temat inwestycji infrastrukturalnych, określania kierunków rozwoju. Wtedy czują się oni partnerami gminy, często gotowi są współfinansować pewne elementy infrastruktury, np. sfinansować podniesienie jakości planowanej drogi lub przyspieszyć budowę sieci wodnej czy kanalizacyjnej. Jawność planów inwestycyjnych gminy, z drugiej strony, powoduje dopasowywanie planów rozwojowych firm do planów rozwojowych gminy. Łatwiej wtedy o synergię.

Duże znaczenie dla klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości ma sposób bieżącego zarządzania gminą, sposób rozumienia roli władz gminy, a nawet sposób rozumienia samej definicji gminy i rozwoju gospodarczego.

Na początku I kadencji samorządu terytorialnego w 1990 roku wszyscy uczyliśmy się demokracji lokalnej. Bardzo często wtedy definiowano gminę tylko jako to, co było wspólną własnością wspólnoty komunalnej. Nie dostrzegano, że pojedynczy obywatel, przedsiębiorca również tworzą na równych prawach tę wspólnotę. W naturalny sposób z takiej definicji wynikał sposób traktowania tej prywatnej, indywidualnej części. Uznawano, że wyższą formą jest własność komunalna i wspólny komunalny interes.

Rola władz gminy to pomaganie indywidualnym członkom wspólnoty w realizowaniu własnego dążenia do dobrobytu. Dlatego właśnie własność komunalna powinna być postrzegana tylko jako ta forma własności, która jest pomocna w realizacji pierwotnego celu – dobrobytu jednostki. Jak wspomniano wcześniej, na początku istnienia samorządu nie było to takie jasne i pewne. Trzeba jednak stwierdzić, że w miarę nabierania doświadczenia w zarządzaniu wspólnotami (czytaj: w tworzeniu warunków rozwojowych dla członków wspólnoty) następowała swoista ewolucja myślenia władz gmin. Coraz bardziej dostrzegano jednostki i ich potrzeby.

Od tego więc, jak władze gminy są „zaprogramowane”, mówiąc językiem komputerowym, zależy, jaki klimat tworzą swoim działaniem bieżącym (światłomie czy podświadomim).

Stosunek władz gminy do usług komunalnych

Dobrym sprawdzianem postaw władz gminy wobec przedsiębiorczości jest sposób traktowania przez władze gminy działalności gospodarczej, w tym sfery usług komunalnych. Łatwo jest tu wpaść w sidła imperium komunalnego, będąc przeświadczonym, że właśnie gminna forma własności przedsiębiorstw komunalnych i świadczenie usług komunalnych przez własne przedsiębiorstwa jest rozwiązaniem najlepszym. I tu również znaczenie ma mylna interpretacja prawa samorządowego i roli władz gminnych. Wprawdzie ustawa określa zadania własne samorządów, ale nie jest tam napisane, że gmina musi wszystkie te usługi załatwiać samodzielnie. Gmina ma jedynie zapewnić świadczenie tych usług swoim mieszkańcom, tzn. spowodować, że będą świadczone (nie jest istotne tak bardzo przez kogo).

Jeżeli władze gminy starają się wprowadzić zasady rynkowe w sferze usług komunalnych, jest to również sygnał dla obywateli, że warto być przedsiębiorczym. Nie oznacza to wcale, że zmiany w tej sferze trzeba wprowadzać rewolucyjnie w krótkim czasie. Ważne jest natomiast, aby opracować strategię tych zmian. Pamiętać oczywiście należy, że w sektorze wodno-kanalizacyjnym mamy do czynienia z monopolem naturalnym i możliwości wprowadzania zasad rynkowych są ograniczone, aczkolwiek nie niemożliwe.

Wbrew pozorom postawa monopolu gminnego dotyczy nie tylko usług komunalnych, ale może dotyczyć również innych sfer. Czy nie mogłaby np. funkcjonować biblioteka publiczna prowadzona przez osobę prywatną na zlecenie gminy?

Tym gorzej, jeśli gmina prowadzi działalność gospodarczą w dziedzinach typowo rynkowych. Zwykle argumentuje się wtedy, że budżet jest skąpy i trzeba zdobywać fundusze na działalność inwestycyjną. Czy jest to jednak uczciwe, aby gmina konkurowała ze swoim obywatelem za jego własne (bo z podatków i opłat) pieniądze?

Przykład:

W pewnym 15-tysięcznym miasteczku w północno-wschodniej Polsce gmina skomunalizowała przedsiębiorstwo budowlane. W interesie wspólnoty komunalnej, w swoim mniemaniu, preferowano to przedsiębiorstwo przy wyborze na wykonawstwo robót budowlanych w mieście. Uznawano, że takie preferencje się mu należą jako przedsiębiorstwu własnemu (komunalnemu). Dochodziło do paradoksów, bo oto gmina, poprzez swoje przedsiębiorstwo komunalne zajmowała się też produkcją betonu. Doprowadziło to w mieście w przeciągu kilku lat do sytuacji, w której spora część prywatnych firm budowlanych zlikwidowała lub zawiesiła działalność. Gmina zatem za pieniądze obywateli wyrugowała tych obywateli z rynku.

Klimat wokół zamówień publicznych

I tu doszliśmy to bardzo istotnego elementu wpływającego na klimat przyjazny przedsiębiorczości: zamówień publicznych. Gmina, szczególnie w mniejszych środowiskach, jest jednym z najpoważniejszych inwestorów i zamawiających. Sposób, w jaki realizuje te zamówienia, ma istotny wpływ na decyzje o podjęciu (lub nie) działalności gospodarczej. Ponieważ, szczególnie w niektórych dziedzinach, zamówienia gminne są poważnym segmentem rynku, fakt, czy przedsiębiorca może na ten rynek liczyć, jest istotny. Ważne jest, czy jest przekonany, że bierze się pod uwagę tylko jakość oferowanej usługi oraz jej cenę i nie ma innych czynników wpływających na wybór oferenta. Wtedy taki potencjalny przedsiębiorca kalkuluje sobie w swoim, mniej lub bardziej formalnym biznesplanie, czy i w jakim stopniu może oprzeć sprzedaż swoich usług na zamówieniach gminy. Gdy jednak będzie miał obawy, że wchodzi w rachubę jeszcze inne względy, trudniej mu będzie podjąć decyzję o rozpoczęciu działalności. Ważne jest zatem, by postępowanie przy zamówieniach publicznych było jak najbardziej klarowne. Mamy już teraz ustawę o zamówieniach publicznych, która reguluje te sprawy, choć trzeba przyznać, że przed wdrożeniem tej ustawy wiele gmin miało swoje, czasami nawet lepsze procedury.

Przykład:

W dużym mieście realizowano wiele inwestycji. Było to jeszcze przed wprowadzeniem ustawy o zamówieniach publicznych, więc gmina posługiwała się własną, dość prostą procedurą. Mimo to istniały podejrzenia o nieuczciwość przy wyborze oferentów (zarówno ze strony członków rady jak i ze strony przedsiębiorców). Rada i zarząd gminy, by zlikwidować ten problem, ogłosiły, że w posiedzeniu komisji przetargowej mogą brać udział (bez prawa głosu) przedstawiciele rady i mieszkańców (po jednej osobie). Rozproszyło to w znacznym stopniu podejrzenia, gdyż „skoro dopuszczają obcych, to widocznie nie mają nic do ukrycia”.

Zakup usług

Innym przykładem budowania, wręcz bezpośrednio, przedsiębiorczości jest sprawa zakupu niektórych usług. Jest wiele usług, które gmina może zakupić w formie zlecenia usługi. Przykładem mogą tu być sprzątanie czy dozorowanie urzędu: zamiast zatrudniania sprzątaczek można zamówić te usługi. Podobnie w przypadku zapewnienia opieki w ośrodku pomocy społecznej: zamiast zatrudniania siostr opiekunek można zamówić usługę. Wymusza się przez to postawy przedsiębiorcze (bo zwykle są to te same osoby), powoduje powstanie małych firm, zmusza do pracy na własny rachunek, uczy dbałości o jakość usług, marketing itp. Zmieniają się też relacje: gmina jest teraz zamawiającym usługi i łatwiej może uzyskać lepszą jej jakość i za tę jakość rozliczać. Sytuacja jest klarowna. Zlecenia otrzymuje ten, kto zaoferuje najlepsze i najtańsze usługi – warto więc być przedsiębiorczym.

Przykład:

W dużym mieście wojewódzkim po przejęciu przez gminę zadań opiekuńczych zatrudniono dotychczasowe siostry PCK działające na terenie gminy. Pojawiły się trudności z terminarzem świadczonych usług – opiekunki wyznaczały wizyty u podopiecznych według swoich preferencji. Postanowiono zmienić zasady. „Wymuszono” na opiekunkach zarejestrowanie działalności gospodarczej i „kupowano” od nich usługi, dyktując im warunki: terminy i częstotliwość usług. Wiele opiekunek mając już zarejestrowaną firmę szybko rozszerzyło rynek usług, przyjmując dodatkowe zamówienia od prywatnych osób.

Tak więc ważnym sygnałem jest ograniczanie roli gminy jako bezpośredniego pracodawcy. Może to nastąpić również w sferach związanych ze sportem czy z kulturą.

Z zagadnieniem klarowności zamówień publicznych wiąże się generalnie klarowność i jawność władzy oraz pewna logika podejmowanych przez nią decyzji, oparta na obiektywnych kryteriach. Chodzi tu o to, aby unikać podejrzeń i zarzutów o stronnictwo.

Klimat strategii rozwoju

Pozytywnie postrzegana jest gmina, która zaplanowała swoją przyszłość i ma strategię rozwoju. Sytuacja dla mieszkańców i firm jest wtedy klarowna, łatwiej przewidzieć, „co nas czeka”, istnieje poczucie stabilności: „oni wiedzą, gdzie zmierzamy, kontrolują sytuację, więc możemy się zająć naszymi własnymi celami”. Oczywiście istotne jest, aby taka strategia była opracowana z udziałem społeczności, a szczególnie przedsiębiorców, bo jak stwierdzono wcześniej, są oni „motorem rozwoju”.

Ważnym elementem jest odpowiednia profesjonalna obsługa administracyjna. Jeżeli przedsiębiorca nie musi tracić dużo czasu na załatwienie formalności w urzędzie, będzie to sprzyjało decyzjom rozwojowym. Można by też pomyśleć o specjalnej szybkiej „ścieżce” dla rozwojowych projektów inwestycyjnych przy załatwianiu np. spraw związanych z pozwoleniem na budowę, co da poczucie przychylnego stosunku do przedsiębiorczości. Urząd gminy może tu pozytywnie odbiegać od innych urzędów, z którymi się styka przedsiębiorca. Będzie to zachęcający sygnał dla potencjalnych przedsiębiorców – „zielone światło dla biznesu”.

Obsługa inwestorów

Miła atmosfera zapanuje wtedy, gdy urząd będzie pomagał przedsiębiorcy, szczególnie zagranicznemu inwestorowi, w załatwieniu wszystkich spraw również w innych urzędach. Niedopuszczalne jest, by taki przedsiębiorca zmuszony był „wędrować” od jednego wydziału urzędu gminy do drugiego. Ta biurokratyczna wędrówka może go łatwo zniechęcić.

Wracając do administracji – pozytywny obraz urzędu i gminy będzie się tworzył wówczas, gdy pracownicy urzędu (a właściwie również radni) będą dawali przykład ciągłego uczenia się. Jeśli będą oni korzystali z kursów czy innych form dokształcania, będzie to sygnał, że starają się być coraz lepszymi pracownikami i nie chcą „zostać w tyle”.

Do obrazu „pozytywnej władzy” trzeba dodać stabilność. Tam, gdzie władza (rada, zarząd, burmistrz) nie wymieniają się zbyt często, gmina może być postrzegana jako stabilna. A jeżeli już dochodzi do zmian, ważne, aby odbywały się one w spokoju, w atmosferze kultury politycznej; ważne jest, by władza zachowała ciągłość i nie zmieniały się kierunki rozwojowe.

Takiej władzy lokalnej można zazwyczaj wierzyć (czytaj: bez obaw inwestować).

Polityka społeczna

Ważnym sygnałem dla mieszkańców (przedsiębiorców) jest polityka społeczna, szczególnie ta realizowana przez ośrodek pomocy społecznej. Jeżeli jest ona zbyt liberalna (np. łatwo uzyskać zapomogę, nawet jeśli jest się zdrowym i silnym), ma to niekorzystny wpływ na postawy aktywne. Jest to sygnał, że nie warto być przedsiębiorczym. Łatwiej bowiem iść do ośrodka po zapomogę niż podjąć pracę czy próbować pracować na własną rękę. Oczywiście nie chodzi tu o pozostawienie osób w potrzebie bez środków do życia. Wbrew pozorom gmina ma tu duże pole manewru. Przepisy określają zasady przydziału zasiłków, nie jest on obligatoryjny i zależy od posiadanych środków. Aby więc „odsiać” tych, którzy mogliby pracować, gmina może nie przeznaczać na „rozdawanie” większych kwot i określić dodatkowe zasady przyznawania szczupłych funduszy. Z drugiej strony, aby nie pozostawiać potrzebujących bez pomocy, może organizować prace dorywcze. Jest to jednak sfera bardzo delikatna i należałoby postępować tu z dużą dozą wyczucia.

„Trudne pieniądze” w ośrodku pomocy społecznej są jednak sygnałem dla społeczności, że ceni się przedsiębiorczość i niełatwo zdobyć pieniądze bez pracy.

Polityka finansowa

Jeżeli gmina nie stosuje wygórowanych stawek podatkowych, jest to dobry sygnał dla firm. Jeszcze bardziej istotna jest stabilność polityki podatkowej. Ważniejsze chyba dla firmy są stabilność i klarowność polityki podatkowej (nawet jeśli są to wysokie stawki) niż skoki w tej polityce.

Można sobie łatwo wyobrazić sytuację, w której przedsiębiorca zdecydował się na poważne inwestycje na terenie o dużej powierzchni finansowane kredytem. Na potrzeby biznesplanu założył wzrost stawek podatku od nieruchomości według dotychczasowych tendencji. W debacie budżetowej rada gminy, wobec konieczności zredukowania programu inwestycyjnego, decyduje się na drastyczną podwyżkę stawek podatku od nieruchomości (które dotychczas były na poziomie średnim). Powoduje to poważne zachwianie założonych w biznesplanie przepływów finansowych i przedsiębiorca może mieć problemy z obsługą kredytu. Gdyby od początku stawki podatkowe były na stałym, nawet najwyższym poziomie, do takiej sytuacji by nie doszło, bo stawki te byłyby uwzględnione w obliczeniach.

Gmina może stosować również politykę ulg przy określonym poziomie inwestycji lub określonej liczbie nowych miejsc pracy. W tym przypadku jest bardzo ważne, aby kryteria tych ulg były bardzo klarowne i ściśle i nie na zasadzie uznania.

W przypadku natomiast czynszów istotne jest, aby gmina w określaniu poziomu czynszów nie kierowała się doraźną chwilową korzyścią („ściągać jak najwięcej pieniędzy”), ale rozważyła korzyści płynące z ustabilizowania przedsiębiorstw mających więcej środków na rozwój. W tym przypadku wysokie stawki czynszów, śrubowane na przetargach, powodują nieraz hamowanie rozwoju firm. Z drugiej strony najlepszy efekt uzyskać można, gdy firma działa w swoim obiekcie, więc dla stabilności

gospodarki i rozwoju przedsiębiorczości lepiej lokal sprządać. Złudne są chwilowo wysokie dochody z dzierżawy, na dalszą bowiem metę ograniczają stabilność firm.

Stabilność polityki podatkowej (najlepiej określona, jak zrobiły to niektóre gminy, w formie kierunkowej uchwały rady) oraz prorozwojowa polityka czynszowa (a właściwie polityka gospodarki nieruchomościami) zasadniczo wpływa na wspieranie przedsiębiorczości. Ma to znaczenie zarówno dla lokalnych przedsiębiorców, jak i dla potencjalnych inwestorów z zewnątrz. Inwestorzy chętniej będą inwestowali w gminie o stabilnej i klarownej polityce.

Ceny usług

Osobnym aspektem polityki finansowej jest polityka cen za usługi komunalne. Niektóre gminy próbują realizować swoją politykę społeczną „na barkach firm”, starając się subsydiować ceny usług dla gospodarstw domowych nadmiernie wysokimi cenami dla podmiotów gospodarczych. Praktyki te są uznane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów za monopolistyczne. Sytuacja taka nie stworzy dobrego klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości. Dyskusyjny jest natomiast wpływ wysokości cen jako takich. Wydaje się, że lepsza jest sytuacja, gdy ceny te są nawet wyższe, ale naliczane zgodnie z zasadami ekonomii (zawierają koszty niezbędnych inwestycji), niż gdy są instrumentem polityki społecznej. Nawet jeśli są wówczas wyższe, to zasady ich tworzenia są bardziej logiczne i klarowne. Jest to czasami gorzka pigułka dla przedsiębiorstwa. Z drugiej strony jednak dla firm rynkowych powinno być ważne, że władze gminy stosują zasady ekonomiczne również w tym sektorze. Oczywiście istotne jest, aby utrzymywana była właściwa kontrola kosztów i, z drugiej strony, wysoka jakość i niezawodność usług.

Wspieranie innowacji

Duży wpływ na postawy aktywne ma nastawienie władz do innowacji. Pozytywne przyjmowanie niekonwencjonalnych pomysłów, otwartość na nowatorskie idee tworzy odpowiedni klimat. Nastawienie takie ma pozytywny, edukacyjny wpływ na mieszkańców i pozwala „wyjść na światło dzienne” wielu nowym pomysłom i ich autorom. Taka atmosfera sprzyjająca nowatorstwu i innowacyjności staje się zaraźliwa i daje pozytywne skutki rozwojowe.

Postawa ta tworzy społeczność ludzi aktywnych, którzy sami rozwiązują swoje problemy. Trzeba rozpocząć od szkół, od kształtowania pozytywnego myślenia. To właśnie od mentalności zależy, jak będzie się traktować ludzi przedsiębiorczych i „pozytywnie im zazdroszcząc” próbować im dorównać.

Ta postawa wspierająca aktywność wpływa też na ogólny obraz, co lokalnym przedsiębiorcom daje swoisty paszport do prowadzenia interesów. Sposób, w jaki postrzegana jest miejscowość, z której pochodzi firma, jest równie ważny dla powodzenia interesów. Pozytywny wizerunek gminy staje się wizytówką firmy.

Estetyka

Istotna dla wizerunku gminy jest czystość i schludność. Tam, gdzie zadbane jest rynek, ulice (szczególnie główna), elewacje, łatwiej przekonać przedsiębiorców do pozostania na tym terenie i zainwestowania. Jeżeli zapóźnienia w gminie są duże, to warto się postarać, aby przynajmniej rynek czy główna ulica były zadbane. Będzie to znak, że gmina przywiązuje wagę do estetyki i zaczyna tę sferę porządkować, a tylko brak środków sprawił, że nie wszystko jeszcze zrobiono. Pozytywnie na ten obraz działa odpowiednie, czytelne oznakowanie miasta. Nie chodzi tu tylko o znaki drogowe, ale również znaki informacyjne o ciekawych miejscach, usytuowaniu ważnych obiektów publicznych. Takie miasto można wtedy nazwać miastem „czytelnym”, po którym łatwo się poruszać.

Wspominaliśmy już o roli gminy jako głównego inwestora infrastruktury, potrzebie jasnych zamówień publicznych oraz potrzebie współpracy z przedsiębiorcami przy planowaniu tych inwestycji. Warto pamiętać jednak o innym aspekcie tych inwestycji. Często gminy wykorzystują do ich realizacji

prace publiczne. Trzeba uważać, aby nie stały się one mimowolnie narzędziem ograniczania przedsiębiorczości poprzez nierówną konkurencję i usuwanie z rynku istniejących firm.

Infrastruktura

Ponieważ infrastruktura (telefony, energia elektryczna, wodociągi, kanalizacja itp.) jest podstawą rozwoju, trzeba się dobrze przyjrzeć faktycznej dostępności tych elementów. To, że mówi się głośno (i dumnie), że gmina ma nowoczesną centralę telefoniczną, nie musi oznaczać, że firma, która zdecyduje się rozpocząć działalność, otrzyma natychmiast telefon. Przeciwnie – firmy często traktowane są jak intruz. Podobnie bywa z energią. Gminy w materiałach promocyjnych piszą o dostępności energii elektrycznej, ale nie oznacza to, że firma ją otrzyma. Często zakłady energetyczne żądają dużego wkładu finansowego w budowę sieci, wykorzystując pozycję monopolisty (ostatnio sytuacja znacznie się poprawiła, ale jest bardzo różna w zależności od regionu kraju – niektóre zakłady jeszcze się nie nauczyły podejścia rynkowego i nie cenią potencjalnego klienta). Tak więc gmina powinna być ostrożna z promowaniem dostępności do infrastruktury, dopóki dokładnie tego nie sprawdzi. Informacje bez pokrycia nie będą wpływały pozytywnie na klimat.

Sprzyjają przedsiębiorczości atmosfera współpracy z różnymi instytucjami, zwłaszcza działającymi na rzecz promowania przedsiębiorczości. Trzeba pamiętać, że każda taka instytucja chce uzyskać sukces i w interesie gminy jest stworzenie warunków, które ten sukces umożliwią.

Oprócz tego klimat tworzą też inne instytucje, z którymi styka się przedsiębiorca, choć gmina nie ma bezpośredniego na nie wpływu. Przede wszystkim urząd skarbowy i sposób jego podejścia do przedsiębiorców – czy jest to urząd „wypełniający normę” czy też urząd, który stara się być kompetentny w interpretacji przepisów.

Ważny jest również san.-epid. i warunki, jakie stawia, jak je interpretuje oraz jak jednoznaczne są jego wymagania.

Gmina może (choć ma bardzo ograniczone możliwości) starać się wpływać na te instytucje poprzez organizację spotkań, szkoleń, itp.

Przykład:

Gminie miejsko-wiejskiej położonej w centralnej Polsce udało się zachęcić aktywnego przedsiębiorcę z większego sąsiedniego miasta do uruchomienia zakładu produkcyjnego na jej terenie. Dzięki istnieniu wielu form wspierających przedsiębiorczość (centrum, inkubator, fundusz) współpraca rozwijała się owocnie i firma wykorzystując te formy rosła w szybkim tempie. Zaproponowano przedsiębiorcy działkę budowlaną, aby wybudował dom i przeniósł się na stałe. Pomysł bardzo się mu spodobał, ale barierą okazał się słynący z nieklarowności i „wyrabiania normy” obsługujący dany rejon urząd skarbowy. Odpowiedź przedsiębiorcy była jasna: wszystko mi się podoba, ale nie chcę mieć nic wspólnego z waszym urzędem skarbowym. Znany jest tam przypadek zarejestrowania firmy „za granicą” gminy, już na terenie innego urzędu skarbowego (mimo że faktyczna działalność miała miejsce w opisywanej gminie) tylko po to, aby uniknąć kontaktów ze „słynnym” urzędem skarbowym.

Jak wynika z powyższych rozważań, klimat sprzyjający przedsiębiorczości zależy od niemal każdej, nawet codziennej decyzji władz samorządowych oraz działań innych instytucji. Czynniki wpływających na ten klimat jest wiele, pamiętać więc należy, że wspieranie przedsiębiorczości tylko poprzez zazwyczaj kosztowne formy, jak centrum, inkubator itp. nie da pożądanej efektywności. Przedsiębiorczość nie jest czymś oderwanym od społeczności lokalnej.

Z drugiej strony jest główną siłą motoryczną i napędową systemu kapitalistycznego.

To, ile będzie przedsiębiorczości w naszej społeczności lokalnej, zależy, jak tę cechę będziemy w tej społeczności promować.

10. SPECYFICZNE FORMY WSPOMAGANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRZEZ GMINY

Gmina zanim zdecyduje się na określone formy wspomagania przedsiębiorczości, musi koniecznie przeanalizować zagadnienia związane z tworzeniem optymalnych warunków rozwoju przedsiębiorczości. Nie ma bowiem sensu tracić energii i środków na konkretne działania w tej sytuacji.

Gdy możemy stwierdzić, że w tej sprawie już zrobiliśmy co należy, konieczne jest przeanalizowanie, co na rynku przedsiębiorczości jest potrzebne, co jest barierą w rozwoju przedsiębiorczości albo co może znacznie pobudzić jej rozwój. Nie ma uniwersalnych cudownych recept – działania zawsze powinny być odpowiedzią na konkretne potrzeby. Dlatego nie należy zaczynać od np. budowania inkubatora (bo tego nam do „kolekcji” inicjatyw gminnych brakuje) ani od uruchamiania funduszu pożyczkowego czy gwarancyjnego. To przede wszystkim klientów tych działań – aktualnych i potencjalnych przedsiębiorców – należy zapytać o zdanie, czy dla szybszego rozwoju swoich firm lub założenia firmy potrzebują np. klimatu i usług inkubatora oraz powierzchni produkcyjnej po preferencyjnej cenie. Takie podejście pozwoli nam uniknąć rozczarowań. Trzeba mieć również świadomość, że stosując coraz to nowsze formy, zawsze po pewnym czasie zbliżamy się do kolejnych barier rozwoju przedsiębiorczości. Można je nazwać „poziomami naiwności” – wydaje się nam, że to jest właśnie ta brakująca forma i teraz „mamy już komplet”. Nic bardziej złudnego. Szybko przekonujemy się, że są jeszcze inne formy, które można zastosować. I jest to proces całkowicie prawidłowy.

Koordinacja działań instytucji i organizacji ważnych dla rozwoju przedsiębiorczości

Życie gospodarczo-społeczne jest wypełnione działaniami wielu różnych instytucji. Każda z nich ma swój program, swoje cele, często swoje specyficznie pojęte definicje rozwoju czy potrzeb środowiska. Jak znaleźć wypadkową tych działań, jak spowodować, aby doszło do wzajemnego wspierania – synergii tych wysiłków?

Wspieraniem rozwoju gospodarczego, czy ściślej rozwoju przedsiębiorczości, zajmują się różne instytucje lub przynajmniej, chcąc nie chcąc, mają na tę sferę wpływ. Często są to organizacje ponadgminne – regionalne lub ogólnokrajowe, co powoduje, że działalność na terenie gminy jest tylko wycinkiem ich pracy. Opiera się ona na zewnętrznym, ogólnokrajowym marketingu.

Gmina może i powinna „ściągnąć” takie instytucje na poziom lokalny, wpłynąć na to, aby oderwały się od ocen globalnych i spojrzały na niektóre zagadnienia lokalnie. Może i powinna być animatorem i katalizatorem współdziałania tych instytucji. Jak to zrobić?

Najprostsza metoda jest organizowanie spotkań przedstawicieli tych instytucji ze środowiskami lokalnymi, na których może nastąpić wymiana informacji, jak również lepsze poznanie przez nich problemów lokalnych (np. przekazanie „w górę” informacji o barierach prawnych).

Bardzo dobrym pretekstem do współpracy i koordynacji działań jest podjęcie prac nad strategią rozwoju gminy. Poprzez zaangażowanie przedstawicieli różnych instytucji w tworzenie takiego programu łatwo podczas planowania, a później realizacji zadań operacyjnych nawiązać współpracę. Ważne jest również, aby stworzyć odpowiednią płaszczyznę do realizacji tej współpracy. Czasami dobrym rozwiązaniem jest specjalnie stworzona w tym celu instytucja rozwoju (agencja rozwoju, stowarzyszenie itp.).

Przykład

Przykład ten nie dotyczy pojedynczej gminy, ale miejskiej strefy usług publicznych. Wart jest jednak przytoczenia, gdyż jest on z jednej strony próbą koordynacji różnych partnerów, a z drugiej oryginalną próbą wypracowania roli strefy, a więc struktury ponadgminnej w promowaniu rozwoju gospodarczego.

Region, w którym operuje strefa, charakteryzuje się wielością inicjatyw na rzecz rozwoju gospodarczego, działa tu od pewnego czasu wiele instytucji – od szkoły biznesu po izby gospodarcze. Trudno skoordynować te działania, jeszcze trudniej znaleźć formułę współpracy. Ponieważ nowo powstała strefa usług publicznych w swoich zamierzeniach wymieniła również zajmowanie się rozwojem gospodarczym (choć, co trzeba podkreślić, nie ma

tęgo w bezpośrednich, określonych ustawą zadaniach strefy – chciała jednak wykorzystać istniejące struktury współpracy ponadgminnej), zorganizowane zostały warsztaty poświęcone temu celowi. Pierwsza część warsztatów dotyczyła wymiany informacji, tak aby łatwiej było później poszczególnym instytucjom współpracować. W tym celu poproszono każdą instytucję o przygotowanie krótkiego 15-minutowego wystąpienia prezentującego podstawowe informacje: nazwę, kierunki działań, najważniejsze sukcesy i porażki, plany na przyszłość. Poproszono także o przygotowanie prezentacji dynamicznych z maksymalnym wykorzystaniem środków audiowizualnych. Przed warsztatami sporządzono szablon planszy – metryczek instytucji, na których w trakcie prezentacji prowadzący warsztaty zapisywali podstawowe informacje o instytucjach. Po prezentacji plansza była wręczana osobie prezentującej w celu uzupełnienia informacji, po czym była zawieszana na ścianie. Po prezentacjach uzyskano zestaw podstawowych informacji o instytucjach oraz bardzo ciekawą scenografię otoczenia - około 15 metryczek instytucji. Każdy mógł je studiować, można było również uzupełniać informacje. Dzięki temu uzyskano podstawowy warunek współpracy - wymianę informacji.

Drugą część warsztatów poświęcono wypracowaniu koncepcji – jak struktura ponadgminna, taka jak strefa, może wspierać i koordynować rozwój gospodarczy. Przyjęto metodykę, według której po podsumowaniu analizy informacji wynikających głównie z wcześniejszych prezentacji, określono optymalną infrastrukturę dla rozwoju gospodarczego w 4 różnych przekrojach: planowanie rozwoju gospodarczego, przedsiębiorczość, turystyka i tereny wiejskie. Następnie określono działania, jakie należałoby podjąć, aby stworzyć taką optymalną infrastrukturę, a później określono optymalnych wykonawców tych działań, w tym zakres działań, które może zrealizować strefa. Mimo że 3-dniowe warsztaty pozwoliły, siłą rzeczy, tylko na wypracowanie dość ogólnych wniosków, to wspólna praca poprzedzona szczegółową wymianą informacji była sama w sobie już koordynacją działań. Jedną z konkluzji była decyzja, aby płaszczyzną wspólną różnych organizacji i przedsiębiorstw stało się stowarzyszenie przedstawicieli tych instytucji. Powstało krótko po tym stowarzyszenie wspierania inicjatyw gospodarczych. Ustalono, że będzie ono płaszczyzną, na której można koordynować działania na rzecz rozwoju gospodarczego, m.in. utworzenie infrastruktury wspierania przedsiębiorczości, jak np. Centrum Przedsiębiorczości i Inkubator Przedsiębiorczości.

Czy zawsze potrzebna jest koordynacja?

W sytuacji, w której wszystko działa dobrze, wydaje się, że nie są potrzebne specjalne działania. Wystarczy wtedy podtrzymywanie dobrych kontaktów.

Innym doskonałym sposobem mobilizacji do współpracy jest pojawienie się jakiegoś ważnego społecznie problemu albo potrzeba uzyskania określonego celu politycznego. Często w takich sytuacjach dochodzi do wręcz fenomenalnego zjednoczenia różnych instytucji.

Przykład

W okresie przygotowawczym do reformy powiatowej, kilka lat temu, wiele miasteczek nie pojawiło się na mapie projektowanych powiatów. Tak właśnie było w ok. 12-tysięcznym miasteczku na Podlasiu. Sytuacja dla władz i mieszkańców była tym bardziej nie do zaakceptowania, że sąsiednie miasteczko, z którym zawsze konkurowano, na tej mapie się znalazło. Wspólny cel – przekonanie twórców reformy o konieczności utworzenia dodatkowego powiatu – zmobilizował niemalże wszystkie instytucje miasta. Nieważne były różnice światopoglądowe, dawne waśnie. Cel był tak istotny, że udało się wszystkich zjednać i wobec analizujących sytuację urzędników z „centrali” miasto wystąpiło jednomyślnie.

Jeżeli już uda się doprowadzić do współpracy różnych instytucji jak w powyższym przykładzie, to warto tę raz zbudowaną płaszczyznę wykorzystać do realizacji innych celów.

Wspomniano wcześniej o współpracy przy rozwiązywaniu określonego problemu. W wielu gminach tematem, który skupia różnych partnerów, jest problem bezrobocia. W sytuacji wysokiego bezrobocia wszystkie instytucje tracą, nie mogąc realizować swoich celów: placówki kulturalne nie mają klientów (bo w naturalny sposób bezrobotni izolują się od życia społecznego), szkoły mają trudności z realizacją programu nauczania (np. wyjazdy na wycieczki edukacyjne są ograniczane z powodu ubóstwa uczniów), słaba jest baza podatkowa gminy (i pojawia się problem z realizacją zadań), występują nawet kłopoty z utrzymaniem wspólnot religijnych (przy trudnościach z partycypacją w kosztach utrzymania obiektów sakralnych).

Tak naprawdę na bezrobociu tracą wszyscy. Dlatego warto wszystkie te instytucje skupić na współpracy nad redukcją społecznych skutków bezrobocia. A mogą to być zarówno władze gminy, gminne organizacje pozarządowe, placówki kultury, kluby sportowe, organizacje charytatywne, kościoły,

jak i urzędy pracy, związki zawodowe czy nawet partie polityczne. Podczas wspólnych spotkań należy rozpocząć od dobrego rozpoznania problemu, po czym określić możliwe ścieżki postępowania, aby problem rozwiązać. Każda instytucja może przejąć odpowiedzialność za realizację określonego, przydzielonego zadania. Przy takich działaniach istotne jest, aby spotkania były bardzo dobrze organizacyjnie, metodycznie i merytorycznie przygotowane, w żadnym razie „ogólnodyskusyjne”, nie przynoszące konkluzji. Inny ważny aspekt, o którym należy pamiętać, to fakt, że każda uczestnicząca instytucja przychodzi na spotkanie z potrzebą realizacji swojego specyficznego celu. Trzeba pamiętać, aby przy wspólnej pracy nad problemem doprowadzić w miarę możliwości też do realizacji właśnie tych indywidualnych celów.

Przykład

W gminie miejsko-wiejskiej o 16 tys. ludności po upadku dużego zakładu bezrobocie wzrosło do blisko 30 %. Pytano bezrobotnych, aby poznać ich problemy i potrzeby. Działo się to oczywiście równolegle z szeroko zakrojonymi działaniami na rzecz ożywienia gospodarczego, które uznawano za najlepsze lekarstwo na bezrobocie. Ponieważ jednak rozwój gospodarczy nie mógł nastąpić z dnia na dzień, konieczne było złagodzenie społeczno-psychologicznych skutków bezrobocia. Po opracowaniu analizy zaproszono odpowiednie instytucje na prezentację wyników i zaproponowano współpracę przy rozwiązywaniu zdefiniowanych tam problemów na 4 płaszczyznach: działania aktywizujące bezrobotnych, informacje ułatwiające funkcjonowanie bezrobotnego w gminie, instruktaż kierujący bezrobotnego do właściwych działań oraz politykę gminy w celu obniżenia społecznych kosztów bezrobocia.

W każdej z tych płaszczyzn określono możliwe do podjęcia działania, i tak na przykład w pierwszej: promocja aktywności i elastyczności zawodowej w klubach pracy, włączanie bezrobotnych w życie społeczne. Po określeniu możliwych działań przydzielono poszczególnym instytucjom zadania. Spotkania odbywały się cyklicznie i rozpoczynały się od analizy postępu w realizacji zadań.

Współpraca z niekomercyjnymi organizacjami wspierającymi przedsiębiorczość

Władza lokalna, gmina nie jest jedynym organem, który na terenie gminy podejmuje zadania związane z rozwojem przedsiębiorczości. Są też organizacje pozarządowe. Mamy do czynienia z wieloma ich rodzajami. Różny jest ich status prawny i sytuacja finansowa. Niektóre zarządzają (w imieniu własnym lub cudzym) sporym majątkiem. Większość funkcjonuje od dotacji do dotacji organizując szkolenia i poradnictwo, podejmując się różnych zadań na rzecz środowiska lokalnego.

Rola organizacji pozarządowych we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i możliwości współpracy tych organizacji z gminą

Są wśród organizacji pozarządowych organizacje członkowskie, na przykład związki przedsiębiorców czy izby przemysłowo-handlowe, są fundacje zakładane w celu niesienia pomocy bezrobotnym czy rozpoczynającym działalność drobnym przedsiębiorcom.

Innym przykładem są Agencje Rozwoju Regionalnego, które dysponują lub zarządzają nieruchomościami, rozprawdzają środki programów pomocowych czy zarządzają Specjalnymi Strefami Ekonomicznymi.

Jakie są ich podstawowe zalety i wady? Dlaczego uważamy, że władza lokalna powinna z nimi współpracować?

- Przede wszystkim mogą organizować pewną grupę osób, a nawet całe środowisko lokalnych przedsiębiorców, bezrobotnych, szukających pracy absolwentów do wyrażania swoich potrzeb, podejmowania inicjatyw i współpracy.
- Zwykle oferują pomoc (porady, szkolenia, drobne pożyczki), która bez nich byłaby dostępna tylko w wielkich miastach i to po cenach nie na kieszeń drobnego przedsiębiorcy.
- Wprowadzają do codziennej praktyki umiejętności, sposoby zarządzania, które w innym przypadku docierałyby tu znacznie wolniej. Tym samym podnoszą konkurencyjność przedsiębiorstw.

- Otwierają dostęp do możliwości, które w innym przypadku pozostałyby nieznane lub trudno dostępne (programy pomocowe, sieci kooperacji i marketingu, szkolenia, finansowanie).

Niektóre z tych organizacji powstają przy pomocy (a nawet udziale finansowym) gmin. Prawie wszystkie pragną współpracy w różnych formach. Bywa też tak, że gmina stroni od kontaktów. Podnoszone są wtedy różne argumenty.

Jest to grupa nacisku, mówią jedni; wyrażają swoje interesy, mówią inni. Cóż, to też prawda. Ale dzięki temu dostarczają nam pomysły, propozycje, argumenty, pomagające rzecz rozważyć i podjąć trafną decyzję. Reszta jest kwestią odporności władzy.

Inni wskazują, że zadaniem władzy lokalnej jest pomoc potrzebującym, a nie zajmowanie się przedsiębiorcami i ich organizacjami. Trudno o bardziej mylny pogląd. Po pierwsze, przedsiębiorca to niekoniecznie synonim człowieka bogatego. Po drugie, aby skutecznie zajmować się pomocą biednym, trzeba mieć środki, które wypracowują przedsiębiorcy.

Tymczasem niebezpieczeństwo tkwi zapewne w czymś zupełnie innym. Oto wiele organizacji, często tworzonych w ramach wielkich, zagranicznych programów pomocowych, działa przy minimalnej lub żadnej współpracy z gminą. Mają własne kierownictwo gdzieś w wielkim mieście, swoje plany pracy i swoje pensje. Gmina nie ocenia ich pracy i nie ma wpływu na podejmowane zadania. Wydaje się, jakby dominował pogląd: najważniejsze, żeby nie było z nimi kłopotów, a i tak coś pożytecznego z tego wyniknie.

Jeszcze inne zagrożenie to tendencja do ograniczania autonomii organizacji, najczęściej w przypadku tych, które są powoływane z udziałem finansowym gminy lub są przez nią dotowane. Sytuacja jak z niecierpliwym akcjonariuszem. Zamiast zachowywać dystans i dać zarządowi spółki niezbędny zakres autonomii, oceniać realizację celów podstawowych, jest on niespokojny, miesza się do bieżącego zarządzania, usiłuje coś forsować. W efekcie doprowadza to do wymiany zarządu albo do całkowitego upadku firmy.

Idzie więc o to, aby znaleźć złoty środek: dać tyle autonomii, żeby mieć samodzielnie działającego partnera, i tyle wpływu, żeby móc współdziałać w sprawach najważniejszych – strategicznych.

Współpraca pomiędzy władzą lokalną a organizacjami pozarządowymi może przybierać różne formy i różne stopnie intensywności. Uznając cele i autonomiczność organizacji możemy ją dotować albo finansować tylko określone programy. Możemy potraktować ją jako partnera przy opracowaniu programów. Jeżeli uznaliśmy organizację za reprezentanta pewnego środowiska, nie zapomnijmy sprawdzić, jak to naprawdę jest z tą reprezentacją. Czasem bywa i tak, że bardzo aktywne organizacje mogą reprezentować trzech swoich członków. Nie znaczy to, że nie są nic warte albo że nie mają racji. Trzeba tylko pamiętać, że nie reprezentują żadnego środowiska i nie mogą się w jego imieniu wypowiadać.

Warto zwrócić jeszcze raz uwagę na opisywaną w rozdziale 8. rolę organizacji pozarządowej jako agencji, która z upoważnienia władzy pełni pewne funkcje. Umożliwia to korzystny rozdział pomiędzy polityczną i strategiczną rolą władzy odpowiedzialnej za całość a funkcją wykonawcy zadania. Otóż, niektóre z takich zadań mogą być szczególnie dobrze realizowane przez NGO (organizacje pozarządowe). Do oczywistych i znanych należą zadania z zakresu opieki społecznej. Często społeczni opiekunowie docierają łatwiej do potrzebujących i są sprawniejsi lub zgoła tańsi.

Pewne rodzaje NGO z powodzeniem realizują zadania developerskie (Korporacje Rozwoju Lokalnego) i menedżerskie (Agencje Rozwoju Regionalnego). W dyskusji nad reformą powiatową pojawiła się koncepcja Powiatowych Funduszy Społecznych. Wraz z innymi niezależnymi instytucjami finansowymi mogą one usprawniać realizację zadań władzy lokalnej i przyspieszać rozwój.

W 1997 roku trwały dyskusje nad projektem ustawy o działalności pożytku publicznego, która reguluje kwestie działalności gospodarczej prowadzonej nie dla zysku, ale dla realizacji celów publicznych czy dobra ogólnego. Ustawa ta zostanie prawdopodobnie skierowana do Sejmu w początku roku 1998. Jej uchwalenie ułatwiłoby realizację funkcji agencji przez organizacje pozarządowe.

Możliwości działania zagranicznych instytucji i funduszy pomocowych¹

Dostać

Często stykamy się z gminami poszukującymi pieniędzy. Czasem chodzi o finansowanie bieżących kosztów, czasem wkład kapitału do ważnego przedsięwzięcia czy o znalezienie inwestora. Nie ma w tym nic dziwnego. Na całym świecie władze lokalne robią to samo. Nasze samorządy, obejmując sferę zaniedbaną, mają prawo i powinny poszukiwać szczególnie intensywnie. Pozytywne skutki ich zapobiegliwości widać na każdym kroku.

Pomińmy jednak kwestię ogromnych potrzeb, dowodów, że gminy są dobrym gospodarzem, a dotacje państwowe są za małe. Spróbujmy (odkładając na bok sprawę racji) mówić o celach i strategiach stosowanych w grach o pieniądze. Nie mam tu na myśli niczego nagannego. Każde postępowanie prowadzone ze świadomością celu i reguł można (a także warto) analizować jako grę. Zajmę się tylko tymi aspektami gier, które choć czaso- i pracochłonne, niejednokrotnie prowadzą na manowce.

Często bowiem gminom nie chodzi w istocie o pomoc ani nawet nie chodzi o pieniądze. Rozważmy trzy, nie całkiem hipotetyczne sytuacje:

- Burmistrz miasta średniej wielkości chciałby zrealizować wieloletni program oszczędności energii. W jego efekcie oczekuje poważnej obniżki wydatków na ogrzewanie budynków. Powinien zlecić analizę (projekt?) odpowiedniemu specjalście, po czym przemyśleć sprawę źródeł finansowania. Spodziewać się można, że rachunek poważnej firmy konsultingowej wyniesie około pół miliarda. Zadaniem burmistrza jest oszczędzanie. Dlaczego więc nie napisać do Zagranicznego Programu Pomocowego z prośbą o sfinansowanie projektu i inwestycji?
- Pracownicy Wydziału Promocji i Planowania Rozwoju dużego miasta widzą potrzebę dobrej, wieloletniej strategii rozwoju gospodarczego. Nie są zadowoleni z tego, co może im zaoferować lokalne środowisko „urzędniczo-profesjonalne”. Uważają, że jego przedstawiciele nie potrafią oderwać się od tradycyjnego myślenia, że dawno zatracili proporcje w ocenie sytuacji i działają wyłącznie w interesie swoich „branż”. Nasi bohaterowie czują się stłamszeni przez system podległości Radzie. Ale – myślą – gdyby postarać się o pomoc Amerykańskiej Fundacji (konsultanci, finansowanie kosztów opracowania strategii), to ci okropni decydenci (łasi na pieniądze pomocowe) połkną przynętę nie widząc ukrytego haczyka. Bo nie chodzi tu o pieniądze. Pracownicy chcą za ich zasłoną działać swobodnie, poza kontrolą sprawowaną niekiedy – przynajmniej to – przez ludzi mało kompetentnych i często krępującą różne inicjatywy.
- Po konferencji na temat rozwoju lokalnego część członków zarządu gminy uwierzyła w planowanie strategiczne. W rozmowach ze spotkanym tam doradcą wyznają, że chętnie zleciliby mu to zadanie, gdyby nie konserwatyzm rady, która nie pozwoli wydać pieniędzy na taki cel. Ale – powiadają – gdyby jakaś fundacja pomogła.... Albo chociaż żeby taki wygadany konsultant przyjechał na sesję rady, przemówił i przekonał zebranych do zlecenia mu opracowania! A gdyby napisał (w imieniu miasta) wystąpienie o dotację jakiegoś bogatego sponsora na sfinansowanie swojej własnej pracy, wszystko potoczyłoby się tak gładko!

W wielu (dokładnie takich i im podobnych) sytuacjach uderza intensywność poszukiwania pieniędzy pomocowych. W wielu wypadkach ociera się ona o pazerność i niczym nie usprawiedliwione przekonanie, że gdzieś musi być ukryty święty Mikołaj – tylko trzeba do niego napisać list; albo że pomoc NAM się po prostu należy. Argumenty mogą być dowolne i w równym stopniu zasadne.

W gorączce gonitwy dochodzi do scen paradoksalnych. Jeśli cała pomoc zagraniczna dla Polski osiąga zaledwie poziom 1% budżetu państwa, to zdarza się, że największe polskie miasta walczą o sumy jeszcze mniejsze w stosunku do budżetów tych miast.

¹ Na podstawie: Krzysztof Herbst, *Gmina zebracza*, „Rzeczpospolita” 1996

Czasem bardzo cienka granica dzieli te zabiegi od rozumnej i taktownej gry polegającej na poszukiwaniu partnera, z którym znajdziemy uzupełniające się możliwości realizacji potrzebnej inwestycji i wzajemne interesy powodujące, że obie strony będą miały sobie coś do zaoferowania, coś do zainwestowania i coś do wygrania.

Można zaryzykować twierdzenie, że podparcie się funduszami zagranicznymi stanowi obowiązujący kanon – element właściwego zachowania czy taktyki. Podobnie jak kiedyś, kiedy (mimo regulaminu MZK) każdy żołnierz odpowiadał konduktorowi: „Obrona kraju nie płaci w tramwaju”. Teraz panuje silna wiara, że samorząd zasługuje na wsparcie; w szczególności na to, żeby ktoś zań płacił.

Pułapka redystrybucji

Warto uświadomić sobie, że mamy do czynienia z psychologiczną pułapką. Gminy tkwią w logice redystrybucji środków, które są – matematycznie mówiąc – „dane” (określone co do wysokości i źródła). Udział różnych dotacji w budżetach gmin rośnie, a spada udział dochodów własnych i wpływów z podatków pobieranych przez państwo. W dotacjach zaś rośnie udział dotacji przeznaczonych na zadania własne gmin, ale maleje finansowanie zadań zleconych przez administrację rządową (przy wzroście tych zadań). Te zmiany mogą być wzmacniane przez ogólny regres w dochodach gmin. W sumie stawiają one gminy w pozycji zależnego petenta, a nie samodzielnego gospodarza.

Taka zależność skłania do prowadzenia gier i różnych zabiegów racjonalizatorskich w sferze dystrybucji i redystrybucji środków pochodzących ze stałych i znanych źródeł. Z pola widzenia umyka strategia alternatywna: oprócz szukania dodatkowych potencjałów w grze z państwem i programami pomocowymi szukanie ich w dynamice własnej gminy, współpracy z inicjatywami obywatelskimi i sektorem gospodarki lokalnej oraz gospodarczymi partnerami zewnętrznymi. Tymczasem to ten kierunek współpracy pozwoliłby niejednokrotnie powiększyć możliwości działania bez utraty kontroli ze strony gminy.

W tym wszystkim wyraźnie widoczne jest nieporozumienie. Aby o nim sensownie dyskutować, warto porównać oczekiwania gmin z ofertą pomocy.

Potrzeby gmin (deklarowane)	Potrzeby nie dostrzegane	Oferta pomocy
• Pieniądze na inwestycje własne gminy • Inwestycje firm • Dar w postaci kompletnej inwestycji • Drobne okazje: • opłacenie dodatkowej pracy własnego personelu • wyjazd szkoleniowy albo wymiana młodzieży • opłacenie szkoleń • komputer	• Osadzenie inwestycji w szerszej strategii • Sprawdzenie hierarchii pilności • Sprawdzenie wykonalności • Poszukiwanie nowych możliwości realizacji zamierzeń: • zasobów w dyspozycji władzy • innych zasobów lokalnych • partnerów gospodarczych i społecznych • montażu finansowego	• Know How • szkolenie (ogólne) • konsultacje (o tyle trafione, o ile odbiorca potrafi je wykorzystać) • poradniki • Tworzenie instytucji (poradni, fundacji itp.) – o tyle przydatne, o ile gmina potrafi nimi sterować i wykorzystywać ich możliwości • Finansowanie (dotowanie) określonej inwestycji, której charakter z góry narzuca dawca środków – na ogół chodzi o projekt demonstracyjny

Problem polega na tym, że gmina zwykle szuka dobroczyńcy wedle chciejstw (kolumna 1) lub okazji (kolumna 3), a nie wedle uporządkowanych potrzeb (po wykonaniu – choćby pobieżnie – pracy opisanej w kolumnie 2). W konsekwencji nie wie, co się opłaci, co można zaoferować partnerowi, co tego

partnera interesuje i wreszcie łapie byle co, w zdroworozsądkowym, choć błędnym przeświadczeniu, że od przybytku głowa nie boli.

Taktyka „brać, co dają” – czy to rozsądne?

Czy tzw. oferty darmowe są zawsze tanie? Pytanie brzmi głupio, ale zdajmy sobie sprawę, że prawie każda dotacja, pomoc czy darowizna ma coś z cygańskiej zupy na gwoździu. Jeśli dobry wujek zbuduje nam pływalnię (marzenie niejednej gminy), to mogą się z tym wiązać:

- czas (czyli koszt) pracy wielu osób zaangażowanych w przygotowanie tej inwestycji,
- obciążenie budżetu kosztami utrzymania (konserwacje, płace personelu, remonty),
- wkład gminy (np. teren, inwestycje towarzyszące),
- ryzyko „polityczne” (reakcja opinii lokalnej nie musi być przychylna, nie tylko w razie niepowodzenia).

Nasuwa się analogia z sytuacją przedsiębiorstwa. Oto każdy podręcznik zarządzania podkreśla, że nadmierne zapasy oraz niepotrzebne budynki i maszyny – jeżeli nie pracują z zyskiem dla firmy – są nie tyle majątkiem, ile obciążeniem gospodarstwa. Podarunki, które nie są niezbędne, oddziałują dokładnie tak samo na sytuację ekonomiczną gminy.

Należałoby zatem przemyśleć potrzeby. Odrzucić chciejstwa, ustalić hierarchię, sprawdzić szanse na trwałe funkcjonowanie przedmiotu marzeń.

Prześledźmy to na przykładzie typowej na Zachodzie (a coraz częściej i u nas) oferty firmy specjalizującej się w programach racjonalizacji zużycia energii. Atrakcyjna oferta brzmi: „Nie płacie nic za modernizację. My inwestujemy w ocieplenie budynków i wymianę urządzeń. Przejmujemy także rozliczenia z dostawcami energii. Wy (gmina) będziecie nam płacić za energię przez x lat tyle samo, ile płaciliście dotychczas.” Oczywiście jest, że firma odbierze sobie koszty modernizacji osiągając zysk z różnicy pomiędzy kosztami marnotrawionej dawniej energii a jej znacznie niższego, po modernizacji, zużycia. Czy jest to nieuczciwe? Skądże. Byłoby natomiast głupie, gdyby gmina zdecydowała się na taki krok bez przeprowadzenia kalkulacji: czy opłaci się angażować w modernizację bezpośrednio i przechwycić cały zysk, czy lepiej za jego część kupić doświadczenie dobrej firmy i mieć „kłopot z głowy”? Interes nie polega więc na tym, że będzie tanio, ale że gmina skorzysta z cudzego doświadczenia i uniknie zaciągania kredytu.

Niechęć do finansowania myślenia i fachowości

Z płaceniem za myślenie i fachowość może być tak jak z samochodem. Można go naprawiać po amatorsku, ale w pewnym momencie większość zauważa, że fachowiec robi to przynajmniej nie gorzej, a na pewno w krótszym czasie.

Powodem niechęci do tracenia czasu i pieniędzy na intelektualne przygotowanie pracy, procesu decyzyjnego, inwestycji, jest w rzeczywistości błędne wyobrażenie o istocie demokratycznego procesu podejmowania decyzji.

Każdy, kto zetknął się z pracą komisji, rady, parlamentu, zauważył skłonność do przyjmowania postawy: „zostaliśmy wybrani, reprezentujemy większość (społeczeństwo, wszystkich), więc to my mamy prawo podejmowania decyzji i to my wiemy, jakie są potrzeby i jak je najlepiej zaspokoić”. Każdy, kto był ekspertem komisji, wie, jak trudno jest taktownie wskazać, że nawet najwyższe ciało demokratyczne nie może uchwalić, ile stopni ma kąt prosty.

Rzecz w tym, że namaszczenie kogoś władzą (prawem decydowania) nie dodaje bynajmniej wiedzy. Zadania ciał wybieralnych są w istocie znacznie poważniejsze niż rozstrzyganie kwestii fachowych. To one jedynie uprawnione są do widzenia potrzeb i hierarchii ich pilności; do badania możliwych rozwiązań wraz z ich konsekwencjami oraz do dokonywania na tej podstawie najlepszego z możliwych wyboru trafnej drogi rozwoju. A od podsuwania wariantów, wskazywania zagrożeń i analizowania kosztów i konsekwencji są najemni fachowcy.

Fachowiec to człowiek, którego wiedza i doświadczenie wykraczają poza pojedynczy przypadek (dane miasto, wąskie zagadnienie). Radny dlatego nie jest fachowcem, że jego doświadczenie zwykle zamyka się w obrębie jednego terytorium. Jego wiedza bywa głęboka, lecz szczególna: skażona

niedostatkiem szerszego doświadczenia, ale obciążona odpowiedzialnością za decyzje. Pomieszanie analizy z decyzją rzadko daje jasny obraz pola manewru.

Często oczekuje się też, że dostateczne dla „naszych” potrzeb kompetencje fachowe będą (przecież) posiadali ludzie „miejscowi” (członkowie zarządu, dyrektorzy przedsiębiorstw). Powtórzmy więc: ich doświadczenie dotyczy przede wszystkim jednego przypadku i jednego miejsca na ziemi. Istotą zaś decyzji jest możliwość wybrania spośród różnych dróg. Ponadto nie należy zakładać, że np. dyrektorzy zakładów komunalnych zaczną masowo proponować ich likwidację. Hernando de Soto pokazał jasno, na czym polega absurd reformowania hutnictwa przez hutników. Zawsze tkwią oni w pułapce – logice „dalszego harmonijnego rozwoju hutnictwa”.

Wspieranie rozwoju poprzez programy edukacyjne i naukowe

Rola polityki edukacyjnej i systemu kształcenia zawodowego w tworzeniu warunków sprzyjających rozwojowi gospodarczemu

Polityka edukacyjna kreowana jest na poziomie państwa. Zachodzi pytanie: ile zatem jest miejsca na politykę edukacyjną na poziomie lokalnym? Czy gmina może mieć jakikolwiek wpływ na szkolnictwo, w tym na szkolnictwo zawodowe?

Niezaprzeczalnie od polityki edukacyjnej zależą warunki sprzyjające rozwojowi gospodarczemu. Przykładem mogą tu być ciągle kontrowersyjne, bo nie zmieniane programy nauczania, które w pewnych rejonach kraju doprowadzają do „produkowania” bezrobotnych, gdyż w danych zawodach nie ma ofert pracy. Jest to na przykład problem szkół rolniczych przygotowujących pierwotnie do pracy w dużych PGR-owskich zakładach.

To właśnie system edukacyjny jest odpowiedzialny za takie zjawiska. Z drugiej strony, może on wspomóc rozwój gospodarczy odpowiednio szybko reagując na potrzeby rynku pracy.

Czy zatem gmina winna biernie akceptować tego typu zjawiska?

Wydaje się, że przy odpowiedniej atmosferze współpracy pomiędzy różnymi instytucjami w gminie możliwe jest wpływanie gminy również na ten sektor. Jednym ze sposobów jest analiza trendów na rynku pracy oraz tendencji reformatorskich w polityce państwa. Lokalne szkoły wspólnie z gminą mogą podchwycić takie trendy, zaproponować realizację nowatorskich rozwiązań i przez to uzyskać akceptację i wsparcie dla swoich szczególnych działań. Jest to oczywiście recepta dla aktywnych (nie skostniałych) szkół. Może to być na przykład przekształcenie szkół zawodowych w licea zawodowe.

Do wpływania na politykę edukacyjną czasami wystarczają bardzo proste działania, jak przykładowo doprowadzenie do serii wspólnych spotkań przedstawicieli szkół, urzędu pracy i przedsiębiorców. Wspólna analiza potrzeb rozwojowych gminy (a tak naprawdę – szerzej – lokalnego rynku pracy, który ma zasięg większy niż granice pojedynczej gminy) ma szansę doprowadzić do uświadomienia szkołom ich ogromnej roli we wspieraniu rozwoju. Powinno to zaowocować zmianami programowymi, które wbrew pozorom nie zawsze wymagają wielkich wytycznych ministerialnych i są możliwe do podjęcia na poziomie lokalnym. W „katalizowaniu” wpływu na szkoły zawodowe i ich programy gmina może stosować różnego rodzaju dotacje na pomoce wspomagające pożądane kierunki kształcenia, jak np. kształcenie komputerowe czy językowe.

Gmina musi być świadoma, że jest odpowiedzialna za ogólny wzrost poziomu cywilizacyjnego swoich mieszkańców. Ponieważ jesteśmy krajem o stosunkowo niskim wykształceniu w porównaniu z innymi krajami Europy (a należy pamiętać o naszych dążeniach do Unii Europejskiej), to promowana winna być postawa uzyskiwania jak najwyższego wykształcenia. Ta polityka promocji musi się już rozpocząć w szkołach podstawowych. Mają one budzić ambicje, przekonywać, że warto się uczyć, że trzeba uczyć się nieustannie. Można by to określić „pozytywnym zaprogramowaniem dziecka”. Szkoła powinna rozbudzać, często naturalną, przedsiębiorczość w dziecku. Przydatne też byłyby informacje o tym, jak funkcjonuje rynek pracy, jak szukać pracy itp.

I tu znowu jest możliwość wsparcia, jak nauka posługiwania się komputerami, korzystania z zasobów internetowych, nauka języków. Dziecko, które zdobędzie te umiejętności w szkole podstawowej, nie będzie obawiało się iść dalej, do szkoły średniej i uzyskać maturę. W gminach, które stać na to, lub tych, które edukację stawiają wysoko w kategoriach priorytetów, można również pomyśleć o, z jednej strony, nagradzaniu ambitnych, twórczych pedagogów, a z drugiej, wspomaganiu tych, którzy z powodów materialnych nie kontynuują nauki. Wiąże się z tym oczywiście problem opracowania programu stypendialnego w celu zapobieżenia powszechnej ucieczce absolwentów z małych miejscowości. Jest to dość powszechny problem – jak zatrzymać absolwentów, szczególnie tych wybitnych, w małych miejscowościach. Osiągać to można poprzez wcześniejszy, już w trakcie nauki, kontakt, przy okazji którego należałoby wskazywać na perspektywy pozostania w gminie.

Wspieranie placówek badawczych i naukowych

Wydawałoby się, że placówki badawcze i naukowe są na tyle niezależne i oderwane od spraw lokalnych, że gmina niewielki może mieć na nie wpływ. Można jednak znaleźć kilka punktów styecznych.

Pierwszym z nich jest oczywisty fakt, że placówki badawcze potrzebują obiektów do badań, ekspertyz, a gminy z kolei potrzebują tych ekspertyz, spojrzenia z boku ułatwiającego podejmowanie racjonalnych decyzji. Oczywiście jest to możliwe, gdy dotyczy tematów wspólnych.

Gmina może korzystać z różnych opracowań, np. na temat trendów rozwojowych, z różnego rodzaju analiz regionalnych, które może wykorzystywać w podejmowaniu decyzji, czy to bieżących, czy to strategicznych. Takie opracowania mogą wskazywać na istotne elementy rozwojowe gminy, ukazując daną gminę na tle regionu czy kraju. Gmina z kolei zlecając wykonanie takich ekspertyz będzie wspomagała istnienie placówki badawczej i przyczyniała się do rozwoju nauki.

Taka współpraca z gminą daje również określone korzyści placówkom badawczym. Chroni je od oderwania się od rzeczywistości, niejako zmusza do zejścia z poziomu makroekonomicznego i uwzględniania lokalnych uwarunkowań.

Czasami mamy też do czynienia z odwrotną sytuacją, gdy gmina, stając się obiektem badań placówki badawczej, uzyskuje dodatkowe środki rozwojowe.

Przykład

Gmina miejska we wschodnim rejonie kraju, mająca duży problem z bezrobociem oraz wiele problemów społecznych, została wybrana przez pobliską placówkę badawczą na obiekt badań i działań. Placówka ta uzyskała na ten cel grant Komitetu Badań Naukowych. Badania i działania dotyczyły problemu osób niepełnosprawnych. Poza badaniami jednym z elementów działań była likwidacja barier architektonicznych. W ten sposób współpraca z placówką badawczą przyczyniła się do zdobycia dodatkowych środków inwestycyjnych.

Innym natomiast problemem są zagadnienia nowych technologii i wspierania ich wykorzystywania. Zagadnienie to wiąże się z problemem trwałego rozwoju. Tam, gdzie miejsca pracy można oprzeć na w miarę zaawansowanych technologiach, tam są one dość bezpieczne. Dlatego gminie powinno zależeć, aby lokalne firmy miały wiedzę na temat trendów w technologiach i perspektywach wkraczania nowych technologii na rynek. Trzeba tu wyraźnie zaznaczyć, że nie wypracowano jeszcze w Polsce dobrego modelu transferu takich technologii, choć podejmuje się wiele prób. Ciągłe obecne jeszcze są nawyki z poprzedniego systemu, w którym nauka nie była zorientowana rynkowo (bo takiego rynku nie było).

Co może zrobić gmina?

Najprostszym działaniem jest wspieranie przepływu informacji na temat nowinek technologicznych i trendów poprzez organizacje spotkań firm z przedstawicielami nauki czy upowszechnianie informacji w inny dostępny sposób. Przykładowo w rejonie, gdzie dominującą branżą jest dziewiarstwo, można postarać się o kontakt i zdobyć informacje o trendach europejskich w wykorzystywanych technologiach czy preferowanym wzornictwie. Świadomość firm na temat tego, co jest technologią schyłkową, a co rozwojową, pozwoli na podejmowanie bardziej trafnych decyzji gospodarczych, w tym inwestycyjnych. Rezultatem minimum jest przez to zapewnienie trwalszych miejsc pracy, choć może taka informacja wpłynąć także na szybszy rozwój firmy.

Doprowadzenie do kontaktu placówek badawczych z firmami może zaowocować ich współpracą.

Bardziej zaawansowanym działaniem jest organizacja systemu transferu technologii. Najprostszym sposobem jest odpowiednie „ukształtowanie” standardowych narzędzi wspierania przedsiębiorczości: inkubator może preferować firmy wykorzystujące zaawansowane technologie, fundusz przedsiębiorczości może wspierać właśnie przedsięwzięcia o tym profilu czy wręcz działać na zasadzie funduszu o wysokim stopniu ryzyka (venture capital) i wchodzić kapitałowo udziałami w te przedsięwzięcia.

Bardziej zaawansowane działania to centra transferu technologii czy parki technologiczne. Oba te przedsięwzięcia wymagają dużo więcej nakładów i lepszej organizacji. W Polsce obecnie inicjuje się tworzenie (wiele też już było prób) takich jednostek. Najczęściej w ich tworzenie są zaangażowane właśnie gminy. Tak się dzieje oczywiście zwykle w gminach, w których są odpowiednie zasoby i duże zaplecze naukowe. W takich sytuacjach transfer technologii może być istotnym elementem rozwojowym gminy. Placówki naukowe są naturalnie kluczowym partnerem tych działań.

Przykład

Gmina, na której terenie mieści się duża uczelnia techniczna oraz wiele branżowych instytutów naukowych, po analizie swoich zasobów postanowiła utworzyć park technologiczny. Uznała, że podstawowym działaniem jest nawiązanie ścisłej współpracy z uczelnią. Zorganizowano warsztaty z udziałem osobistości gminy, uczelni, instytutów oraz środowisk gospodarczych. Warsztaty zorganizowała powołana kilka lat wcześniej agencja rozwoju gminy. W pierwszej części eksperci przedstawili informacje na temat transferu zaawansowanych technologii. Następnie wspólnie przeanalizowano zasoby lokalne, argumenty za i przeciw, co było następnie podstawą do podjęcia decyzji o rozpoczęciu prac. Postanowiono, że system będzie tworzony etapowo: od inkubatora z preferencjami dla zaawansowanych technologii, przez centrum transferu technologii po, w dalszej przyszłości, park technologiczny. Na pierwszym spotkaniu ustalono, że powstanie ramowy biznesplan przedsięwzięcia, który posłuży jako rodzaj materiału programowego prezentowanego następnym potencjalnym partnerom.

Na kolejnych warsztatach, w których wzięli udział głównie wydziałowi pełnomocnicy ds. transferu technologii, zaprezentowano aktualną sytuację transferu technologii w Polsce, a następnie ramowy plan działań. Po warsztatach zaczęła tworzyć się grupa robocza, która zajmuje się obecnie dopracowaniem planu działania. Jest to przykład, gdy właśnie struktury gminne (tu: gminna agencja rozwoju) przodują w organizacji działań na rzecz transferu technologii. Gmina oczywiście jako potencjalny wkład zadeklarowała określone grunty, na których mógłby powstać park technologiczny.

W wyniku działań gminy wytworzyła się wśród partnerów dobra atmosfera. Prace nad dokumentacją parku trwają.

Oprócz powyższych działań gmina może zdecydować się na preferencje podatkowe dla firm wykorzystujących czy wdrażających zaawansowane technologie. Potrzebne jest w tym przypadku jednak dość precyzyjne zdefiniowanie, co można uznać za taką technologię, aby uniknąć podejrzeń o stronniczość.

Znaczenie baz danych i programów gromadzenia oraz rozpowszechniania informacji

Kto ma informacje, ten ma władzę. Informacja jest towarem.

Te utarte slogany wskazują, jak ważne są informacje we współczesnym świecie. Odpowiednie zarządzanie informacją, tzn. umiejętność jej zdobywania, selektywnego wykorzystywania, szybkiego wyszukiwania, jest niezbędne do funkcjonowania we współczesnym świecie.

Często zdarza się, że mimo ogromnego wysiłku włożonego w tworzenie baz danych nie są one należycie wykorzystywane. Nie wystarczy bowiem bazę danych stworzyć, trzeba jeszcze nią odpowiednio zarządzać: uaktualniać dane, umieć szybko odszukiwać w niej informacje, wreszcie (albo po pierwsze) posiadać takie informacje, które są przydatne dla podmiotów gospodarczych.

Nie podlega oczywiście dyskusji, że odpowiednie informacje mogą w znaczny sposób wpływać na przebieg życia gospodarczego i na podejmowanie ważnych strategicznych decyzji.

Zanim jednak zdecydujemy się na tworzenie bazy danych samemu, warto sprawdzić, czy ktoś już tego nie zrobił przed nami (typowym przykładem jest tu baza danych o tzw. środkach pomocowych dla gmin, gdzie raz po raz jakaś instytucja stara się stworzyć tę bazę od nowa).

Podstawą decyzji o powstaniu takiej bazy musi być oczywiście rozeznanie, czy dane informacje są potrzebne.

Co zatem może być przydatne firmom?

Należałoby zacząć od rejestru produkowanych towarów i oferowanych usług. Lakoniczne rejestry działalności gospodarczej w gminach nie dają tak naprawdę informacji, bo są zbyt ogólne, nieklarowne. Taka pełna informacja może być, po pierwsze, przydatna lokalnym firmom szukającym możliwości zakupu określonego towaru i zamówienia określonej usługi czy podjęcia kooperacji. Dla gminy istotne jest, aby lokalne firmy kupowały towary i usługi na terenie gminy, gdyż wtedy pieniądze zostają w gminie. Innym wykorzystaniem takich informacji jest możliwość pokazania pełnego potencjału gminy firmom, które zamierzają zainwestować w gminie (czasami wskazania, że rozważana przez nich branża jest już dość poważnie „obsadzona”).

Innym typem informacji są oferty finansowania przedsięwzięć gospodarczych. Przykładowo – istnieje sporo programów wspierających restrukturyzację terenów wiejskich. Przeciętny przedsiębiorca nie dociera zwykle do tych informacji. Tracą na tym nie tylko przedsiębiorcy, ale również gmina, która nie wykorzystuje szansy na szybszą restrukturyzację terenów wiejskich i tworzenie na tych terenach nowych, alternatywnych do rolniczych miejsc pracy. Inną sprawą jest fakt, że rynek usług kapitałowych rozwija się bardzo szybko i oferuje coraz to ciekawsze narzędzia.

Jak wspomniano wcześniej, zgromadzenie informacji, a nawet właściwe zarządzanie (w tym aktualizacja) nie daje jeszcze gwarancji odpowiednich efektów. Te mogą się pojawić dopiero wtedy, gdy informacje dotrą do tych, którzy mogą je odpowiednio wykorzystać. Trzeba zatem zwrócić na ten element zarządzania informacją baczną uwagę.

Czasami dochodzi do paradoksów, że za warunek niezbędny powstania bazy danych uważa się wyposażenie w komputer i oprogramowanie, podczas gdy dla zawartości tej bazy bardziej przydatny byłby zwykły zeszyt. Tak więc zawsze najistotniejszy jest aspekt wykorzystania praktycznego tej bazy tak, aby nie doszło do „przerostu formy nad treścią”.

Dlatego dla bazy danych najważniejsza często jest osoba zarządzająca, umiejąca ją odpowiednio wykorzystać, umiejąca kojarzyć „obie strony” informacji.

Lokalne instytucje finansowe

Bardzo trudno w krótkim rozdziale wspomnieć o wszystkich formach finansowania rozwoju przedsiębiorczości. Rodzajów instytucji jest wiele i ciągle pojawiają się nowe. Przedstawiono tutaj podstawowe lokalne źródła finansowania i argumenty za zaangażowaniem władz lokalnych w ich tworzenie.

Przypomnijmy, jakie źródła finansowania rozwoju lokalnego i przedsiębiorczości wymienia publikacja OECD poświęcona rozwojowi poprzez inicjatywy lokalne. Można zbudować następującą sekwencję źródeł finansowania małej przedsiębiorczości²:

- zasoby właściciela
- rodzina i przyjaciele
- zamożne osoby (lokalni przedsiębiorcy finansowi)
- dostawcy i klienci
- banki
- leasing, franchising, venture capital

Formalne i społeczne źródła kapitału

Zwróćmy uwagę na różnicę pomiędzy mniej i bardziej zinstytucjonalizowaną (formalną) grupą źródeł. Otóż w okresie powstawania firmy wykorzystywane przeważnie są źródła pierwszej grupy. Dopiero jej okrzepnięcie, dojrzałe funkcjonowanie, umożliwia sięganie do drugiej grupy źródeł.

² *Rozwój przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość i inicjatywy lokalne*, OECD, wydanie polskie: FISE, Warszawa 1995

Wskazanie przyczyn tego stanu rzeczy jest istotne dla zrozumienia mechanizmów rozwoju przedsiębiorczości; choć wyglądają one na prozaiczne.

Warunkami uzyskania finansowania zarówno ze źródeł formalnych, jak i nieformalnych są:

- zaufanie do przedsiębiorcy (że zwróci dług)
- przekonanie o jakości projektu (że przyniesie zysk)
- ocena jakości przedsiębiorstwa (dostateczne zasoby, dobre zarządzanie).

Różnica polega na tym, że nieformalne źródła korzystają ze społecznego systemu oceny. Podstawą jest bezpośrednia znajomość osoby, jej „historia”, odnoszone sukcesy, psychiczna i społeczna aura danego projektu.

Instytucje formalne stosują formalny system ocen i zabezpieczeń. Ważny staje się aspekt instytucjonalny i biurokratyczny (dokumenty, rejestry, prawna ochrona zobowiązań, formalna poprawność sposobu zarządzania, formalna poprawność czy jakość wniosku).

Początkująca firma ma często trudności ze spełnieniem tych wymogów. Jej zasoby mają być może walory użytkowe, ale żaden rzeczoznawca nie zechce uznać ich wartości księgowej. Doświadczenie i dorobek („historia”) firmy wiążą się z działalnością w nieformalnym sektorze gospodarki i nie dają się udokumentować. Z kolei projekt przedsięwzięcia nie daje się właściwie zapisać, bo:

- przedsiębiorca nie umie go przedstawić
- doradca, który opracowywał biznesplan – skoro go nie rozumiał – napisał coś, co spodoba się bankowi, ale ma to niewiele wspólnego z rzeczywistością
- pomysł przedsięwzięcia oparty jest na podstawach trudnych do uchwycenia: umiejętności, założeniu pracy ponad siły, wykorzystaniu przyrzędów powszechnie uznawanych za złom.

W efekcie bank oceni: projekt jest niezrozumiały i ekonomicznie nierealny, właściciel nie umie zarządzać firmą, a ponadto brak zabezpieczenia kredytu.

Czy władza lokalna ma wpływ na czynniki tak ulotne jak tradycja, system społecznego zaufania, dostępność kredytu nieformalnego? Takie możliwości (choć ograniczone) daje:

- a) Tworzenie klimatu, zainteresowanie, poparcie. Wójt, urzędnik gminny, szef lokalnej agencji przedsiębiorczości „urzędowo” nie mogą wiele zdziałać. Mogą jednak mówić, czyli propagować takie formy. Mogą nieformalnie interweniować w sprawie wywiązywania się z zobowiązań. Zbyt często panuje przekonanie, że bycie „osobą urzędową” wyklucza udział w nieformalnych procesach społecznych. Tymczasem jest wprost przeciwnie. Jedno słowo księdza, wójta czy burmistrza może wystarczyć, aby dłużnik się opamiętał. Istnienie „jednolitego frontu” w sprawie pożyczania i wywiązywania się z zobowiązań umacnia pozytywne tendencje.
- b) Wsparcie dla społecznych organizacji przedsiębiorców, które działalność gospodarczą czynią jawną i pozyskują zaufanie społeczne. Stają się one miejscem dyskusji nad projektami, oceny i doradztwa; poprawia się więc jakość projektów. Wreszcie umożliwia to tworzenie instytucji kredytu wzajemnego. Opiewane przez Stefana Bratkowskiego Kasy Stefczyka stanowiły istotne źródło finansowania działalności gospodarczej w początkach wieku. Obecnie mechanizm kredytu wzajemnego wykorzystują m.in. Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe (SKOK) (których działalność reguluje ustawa z dnia 14 grudnia 1995 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, a które zrzeszone są w Krajowej Spółdzielczej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej będącej spółdzielnią osób prawnych).

Elastyczność finansowania

Kredyt bankowy jest podstawowym źródłem kapitału dla przedsiębiorstw. Ma też niezaprzeczalne zalety. Niemniej w wielu wypadkach ujawniają się także jego trudne strony. Banki oferują finansowanie nieelastyczne. Dług trzeba spłacać niezależnie od koniunktury. Wszelkie opóźnienia czy restrukturyzacje spłaty długu drogo kosztują. Bank może spowodować upadek firmy. Istnieją wyraźne granice wielkości kredytu. Żaden bank nie udzieli kredytu firmie nadmiernie zadłużonej.

Wielu z tych wad nie ma venture capital – czasem nazywany cierpliwym kapitałem. Mamy tu do czynienia nie z pożyczką, ale z inwestowaniem w firmę. Wprawdzie kapitalista liczy na większy zwrot,

ale wie, że otrzyma go dopiero wtedy, kiedy projekt zacznie przynosić zyski. Udział instytucji venture podnosi łączny kapitał firmy, a więc daje jej nową zdolność kredytową. Łatwiej też o uzyskanie pomocy w zarządzaniu. Dlatego instytucje venture capital stanowią dobre uzupełnienie formy bankowej.

Instytucje takie są chętnie tworzone przez programy pomocowe. Znane są na przykład Caresbac, Towarzystwo Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, fundusze przy Agencjach Rozwoju Regionalnego i Lokalnego. W odróżnieniu od banków nie muszą mieć licencji NBP. Stosunkowo łatwo tworzyć je na szczeblu lokalnym. Łatwo też zapisać w ich formie prawnej i w organizacji zasadę działania bez zysku, a więc obniżyć koszty kapitału dla przedsiębiorców.

Możliwe i wskazane jest ich tworzenie z udziałem gminy i lokalnych przedsiębiorców.

Efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych

Lokalne zasoby kapitału są ograniczone. Mogą więc wystarczyć na sfinansowanie projektów w niewielkiej ilości i na niewielką skalę. Podejmując decyzję strategiczną warto zastanowić się, czy zamiast na bezpośrednie inwestycje i pożyczki, nie przeznaczyć posiadanych zasobów na otwarcie dostępu do znacznie większych pieniędzy zgromadzonych w systemie bankowym.

Tak właśnie działają fundusze gwarancyjne. Gwarancja pozwala bankowi zaakceptować projekty o niedostatecznym zabezpieczeniu własnym. Fundusz bowiem oferuje spłatę zadłużenia w wypadku, gdyby klient banku okazał się niewypłacalny. W ten sposób zapewniamy dostęp do kredytu osobom i firmom, które nie uzyskałyby go w zwykłym trybie.

Ważne jest także, że dobrze działający, uznany fundusz gwarancyjny może uzyskać zgodę współpracujących banków na gwarantowanie pożyczek, których łączna suma znacznie przekracza jego własny kapitał. Tak więc finanse wystarczające na, powiedzmy, 100 pożyczek pozwolić mogą na udzielenie gwarancji 500 podobnym projektom.

Uznanie dla skuteczności działania funduszy gwarancyjnych spowodowało, że ich powstawanie wspierają liczne organizacje pomocowe (Fundacja Promocji Małych i Średnich Przedsiębiorstw, Stowarzyszenie Lokalnych Funduszy Poręczeń i inne).

Założyciel lub współzałożyciel funduszu gwarancyjnego powinien zwrócić uwagę, aby cała jego konstrukcja, metody działania czy kryteria oceny projektów mogły trafić do grupy klientów, których normalnie nie obsługiwałby bank. Z punktu widzenia celu: rozwoju przedsiębiorczości, chodzi bowiem o otwarcie dostępu do kredytu dla nowych grup, nie zaś o równoległą ofertę dla grupy i tak już przez banki obsługiwanej.

Mobilizacja kapitału

Władze lokalne powinny być zainteresowane powiększaniem kapitału dostępnego dla lokalnych przedsiębiorców i kandydatów na przedsiębiorców. W jakimś stopniu można to osiągnąć przez kontakty z bankami. Rozmowy mają doprowadzić do usunięcia ewentualnych trudności, a nawet uruchomienia rodzajów kredytu czy warunków spłaty lepiej dostosowanych do lokalnych potrzeb. Może to jednak nie być zmiana wystarczająca.

Samorząd powinien więc wspierać powstawanie lokalnych funduszy inwestycyjnych i gwarancyjnych. Kapitał tych funduszy może pochodzić od:

- samej władzy lokalnej
- programów pomocowych
- udziałów przedsiębiorstw i osób prywatnych
- składek członkowskich
- dochodów z prowadzonej działalności.

Ponieważ nie chodzi tu o fundusze przynoszące bezpośrednio wysokie dochody, rolę władzy lokalnej ma być przekonanie inwestorów z sektora przedsiębiorstw, że warto inwestować w rozkręcanie koniunktury i że przyniesie to korzyści firmom już działającym.

Inkubatory przedsiębiorczości i biznesu oraz parki przemysłowe

Inkubatory przedsiębiorczości

Inkubatory przedsiębiorczości stały się w pewnych stopniu symbolem wspierania przedsiębiorczości. Przyjmując definicję podaną w *Słowniku rozwoju regionalnego*³ inkubator przedsiębiorczości to niekomercyjny instrument rozwoju przedsiębiorczości, którego celem jest ułatwienie warunków powstawania i funkcjonowania małych i średnich przedsiębiorstw. Inkubator stanowi określoną przestrzeń (najczęściej w postaci przygotowanych pomieszczeń przeznaczonych do prowadzenia w nich działalności gospodarczej) udostępnianą przedsiębiorcom na preferencyjnych zasadach. Ponieważ nie jest to jedyna i najważniejsza forma wspierania, wykorzystują to często przeciwnicy inkubatorów udowadniając dość łatwo, że nie ma on znacznego wpływu na poziom przedsiębiorczości. Dzieje się tak wtedy, gdy forma ta jest stosowana w oderwaniu od innych komplementarnych form, jak centrum wspierania przedsiębiorczości (choć często inkubator przejmuje tę rolę) czy fundusz przedsiębiorczości.

Kiedy zatem podjąć decyzję o otwarciu inkubatora?

Podstawą podjęcia decyzji jest zapotrzebowanie na usługi inkubatora i na pomieszczenia biurowe, usługowe czy produkcyjne, szczególnie wśród potencjalnych przedsiębiorców. Dlaczego „szczególnie”, a nie wśród „wyłącznie” potencjalnych przedsiębiorców? Zdania wśród znawców tematu są podzielone. Jedni twierdzą, że inkubator powinien służyć tylko nowo tworzonej firmom, najlepiej przez bezrobotnych. Inni, że do inkubatora może być przyjęta również firma, która wprawdzie wcześniej już istniała, ale przejście do inkubatora przyczyni się do rozwoju tej firmy (potencjału produkcyjnego, zatrudnienia). Jest wreszcie grupa osób, która uważa, że w inkubatorze powinna działać co najmniej jedna silna duża firma, która daje stabilną bazę finansową. Wtedy dopiero można podejmować, ryzykowne przecież, decyzje o przyjęciu nowych, niedoświadczonych firm, które nie dają pewności, że będą terminowo wносить opłaty. W każdym z tych rozumowań jest trochę racji. Prawdą jest, że inkubator musi uiszczać opłaty terminowo (energia, woda). Tworzenie więc inkubatora optymalnego wiąże się z określonym ryzykiem powstania problemów finansowych, chyba że nieograniczone są środki wspierające działalność inkubatora. Sensowne jednak wydaje się, żeby środki pomocowe służyły głównie do wyposażenia i rozruchu inkubatora, natomiast w późniejszym czasie powinien on dążyć do uzyskania stabilności finansowej korzystając co najwyżej ze wspierającej polityki władz gminy (ulgi podatkowe, czynszowe).

Wracając do naszego pytania: kiedy podjąć decyzję?

Po pierwsze wtedy, gdy jest zapotrzebowanie na usługi, w tym na powierzchnię. Z doświadczeń wynika, iż zapotrzebowanie na usługi inkubatora należy badać na terenie przekraczającym granice gminy, gdyż inkubator ma za zadanie przyciąganie „obcego” kapitału do gminy. Trzeba tu zaznaczyć, że w prawdziwym inkubatorze powierzchnia nie jest tak naprawdę najważniejsza. Liczy się klimat i oferowane wspierające usługi. To tak, jak w inkubatorze kurcząt – nie jest tak bardzo ważne, gdzie się mieści inkubator, ważne, aby była lampa grzejąca. Ważnym aspektem decyzji (co może ją znacznie przyspieszyć) może być fakt istnienia wolnego obiektu do wykorzystania. Jest to łatwiejsze rozwiązanie niż budowanie obiektu od nowa.

Jeżeli już decyzje są podjęte, pozostaje problem finansowania. Z jednej strony ciągle jeszcze dostępne są środki pomocowe (wtedy nie zawsze podejmuje się decyzje w sposób racjonalny). Trzeba jednak pamiętać, że nie zawsze do uruchomienia inkubatora potrzeba pomieszczeń przygotowanych na najwyższym poziomie. Jeżeli mamy pomieszczenia wymagające remontu, a nie mamy na niego funduszy, możemy z wydzierżawiającą firmą umówić się na rozliczenie remontu i adaptacji pomieszczenia w

³ M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1997

czynszu. Oblicza się wtedy koszt remontu i przelicza na określony okres płacenia czynszu. W ramach rekompensaty za remont firma jest zwolniona z opłaty na określony czas. Nie powinno to dotyczyć opłat eksploatacyjnych.

Inkubator powinien być zarządzany przez odpowiednio przygotowany zespół, który może oferować swoim klientom usługi sekretarskie, organizować szkolenia, wspomagać doradztwem finansowym, marketingowym i podatkowym.

Zwykle przez pierwszy okres stosuje się dla firm preferencyjne warunki dzierżawy, które w miarę upływu okresu przewidzianego na wyjście z inkubatora (2-3 lata) zbliżają się do cen rynkowych.

Często tam, gdzie brakuje po prostu miejsca na działalność firm, przygotowuje się powierzchnię (z odpowiednią infrastrukturą) i wynajmuje pomieszczenia. Dostępność dobrze przygotowanych pomieszczeń może znacząco wpływać na przyciąganie i rozwój firm. Nie jest to już wtedy jednak inkubator, bo nie ma żadnych preferencji.

Parki przemysłowe

Innym rozwiązaniem wspierającym przedsiębiorczość na szerszą skalę są parki przemysłowe. Są to przygotowane przez gminę tereny przemysłowe dla firm, chcących inwestować. Ponadto parki przemysłowe stanowią miejsce lokalizacji firm, które z powodu zakończenia „inkubowania” w inkubatorze muszą gdzieś kontynuować produkcję. Często przy dynamicznym rozwoju taka firma nie ma już możliwości rozwoju w inkubatorze.

Takie tereny powinny być uzbrojone w podstawowe media, powinny mieć przygotowane drogi. Najlepszym rozwiązaniem jest również utworzenie specjalnej instytucji zarządzającej tymi terenami. Szczególnym rodzajem parków przemysłowych są utworzone niedawno w Polsce Specjalne Strefy Ekonomiczne, w których inwestorzy mogą uzyskać zwolnienia podatkowe.

Przykład

Gmina wiejska w południowo-zachodniej części kraju dostrzegła szansę rozwojową w położeniu w pobliżu skrzyżowania ważnych szlaków komunikacyjnych. Zdecydowała się zmienić plan zagospodarowania przestrzennego i wydzielić w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowania tereny przemysłowe. Mimo wielu potrzeb inwestycyjnych (jak to zwykle bywa w gminach wiejskich) przyjęto jasną strategię postępowania. Zdecydowano się najpierw zainwestować w uzbrojenie terenów przemysłowych i następnie w promocję. Niebawem znalazł się pierwszy inwestor zagraniczny. Zaraz potem pojawili się następni inwestorzy. Gmina zyskała ze sprzedaży gruntów ogromne kwoty i mogła już bez przeszkód inwestować w infrastrukturę terenów wiejskich i budowę szkoły. Wydzielenie terenów i utworzenie parku przemysłowego spowodowało dynamiczny rozwój gospodarczy gminy.

Wykorzystanie pomocy doradczej

Wykorzystanie pomocy doradczej przez gminy może wiązać się z licznymi problemami, takimi jak:

- niewiedza, czego właściwie chcemy się od konsultantów dowiedzieć i jakie problemy chcemy rozwiązać przy pomocy konsultantów (często związana z nieświadomością, że aby skorzystać z pomocy, trzeba najpierw poświęcić czas na analizę własnych problemów i zdefiniowanie własnych potrzeb)
- brak czasu na pracę odpowiednich osób (członków zarządu gminy, wyższych rangą urzędników, dyrektorów jednostek organizacyjnych) z konsultantami i brak zrozumienia przez nich sensu takiej pracy (co może spowodować unikanie konsultantów w przekonaniu, że niepotrzebnie angażują czas, który można byłoby poświęcić „ważnym zadaniom”)
- brak umiejętności działania i myślenia interdyscyplinarnego powodujący kompletny bezwład organizacyjny w sytuacjach wymagających organizacji pracy wielu osób z różnych komórek organizacyjnych lub zgromadzenia tych osób nie tylko w tym samym miejscu i czasie, ale także w stanie pełnej gotowości i przygotowania do czekającej ich pracy

- nieprzygotowanie i wręcz niezdolność do dostarczenia konsultantom informacji niezbędnej do oceny sytuacji i opracowania wniosków dotyczących możliwości rozwiązania problemu (co wiąże się często z nieprzystosowaniem struktur organizacyjnych gminy do zbierania, analizowania i przekazywania informacji, a także z brakiem nawyków w tym zakresie)
- brak odwagi do realizacji rozwiązań zaproponowanych przez konsultantów
- niechęć do przyznawania się do niewiedzy lub błędów albo brak skłonności do przyswajania nowych informacji (objawiający się czasem przyjmowaniem postaw władczych, dyskredytowaniem wiedzy konsultantów jako osób z zewnątrz, mało zorientowanych w „naszych problemach”, obrażaniem się na rzekomą arogancję konsultantów chcących „siłą” narzucić jakieś obce rozwiązania i metody)
- niechęć do zmiany postaw z władczych na partnerskie lub służebne wobec mieszkańców, ich organizacji, lokalnych firm albo wyraźna tendencja do akceptacji tylko takich rozwiązań, które umożliwiają dominację gminy i jej organów (oraz ważnych w nich osób) we wszelkich nowych inicjatywach i strukturach organizacyjnych
- traktowanie tego, co robią konsultanci, jako czegoś, co nie ma żadnego związku z życiem gminy, gdyż w rzeczywistości służy tylko wyprodukowaniu jakichś papierów niezbędnych do starań o jakieś pieniądze (które, jeśli starania się nie powiodą, zasługują na zapomnienie i można je wyrzucić do kosza)
- brak odpowiednio wykształconego personelu będącego w stanie współpracować z konsultantami (co dotyczy przede wszystkim gmin wiejskich)
- brak możliwości i umiejętności oceny propozycji konsultantów albo dlatego, że nie ma fachowców w danej dziedzinie (i w związku z tym kogoś, kto zrozumiałby sens propozycji), albo dlatego, że brak propozycji alternatywnych, które można porównać z propozycją przedstawioną przez konsultantów
- traktowanie konsultantów jako osób, których przydatność dla gminy polega przede wszystkim na tym, czy i w jakim stopniu mogą oni „załatwić” pożądaną pomoc finansową.

Wszystko to może prowadzić do marnotrawienia środków pomocowych, zwłaszcza z tych programów, które oferują przekazywanie wiedzy i umiejętności typu „zrób to sam”. Może też oczywiście prowadzić do zmarnowania szans na intensyfikację rozwoju gospodarczego i wzmożony rozwój przedsiębiorczości w gminie.

Najłatwiej w związku z tym akceptowani są w gminach konsultanci z zewnątrz wówczas, gdy ich praca służy wykonaniu konkretnych inwestycji i pozyskaniu konkretnych środków na finansowanie tych inwestycji. Dlatego większość wykorzystanej przez gminy pomocy świadczonej z udziałem środków zagranicznych związana jest z dotacjami (lub darowiznami) oraz preferencyjnymi kredytami przeznaczonymi na finansowanie różnych inwestycji.

Najchętniej więc korzysta się z kredytów i dotacji udzielanych przez Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska oraz Wojewódzkie Fundusze Ochrony Środowiska, a także przez Bank Ochrony Środowiska, Fundację Poszanowania Energii, Fundację Zaopatrzenia Wsi w Wodę, Bank Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych i inne banki lub organizacje oferujące finansowanie inwestycji infrastrukturalnych oraz prac związanych z przygotowaniem tych inwestycji.

Mimo nadal utrzymującej się w gminach preferencji do korzystania z dotacji i kredytów na inwestycje w coś, co mieści się w zakresie zadań własnych gminy, coraz bardziej popularne staje się jednak wykorzystywanie środków pomocowych i kredytowych do finansowania inwestycji gminnych w szerszym zakresie: finansowania szeroko zakrojonych programów inwestycji w gminie, wykonania montażu kapitałów pochodzących z różnych źródeł do finansowania określonych inwestycji, finansowania wspólnych inwestycji publiczno-prywatnych (np. inwestycji w specjalne strefy, inwestycji mieszkaniowych, inwestycji w uzbrojenie terenów przemysłowych, inwestycji w zakresie budowy niektórych dróg etc.). Różne, mające duże znaczenie dla lokalnego rozwoju gospodarczego inwestycje mogą też niedługo zacząć dominować wśród inwestycji kredytowanych z udziałem krajowych i zagranicznych funduszy zapewniających preferencyjne oprocentowanie. Jest to tendencja ogólnie sprzyjająca rozwojowi przedsiębiorczości w gminach, a wykorzystanie tego typu kredytów może wydatnie przyczynić się do poprawy kondycji wielu małych i średnich firm, których działalność nie wykracza lub niewiele wykracza poza obszar jednej gminy. Są jednak one dla gmin niezmiernie ważne,

gdyż kreują większość nowych miejsc pracy i mogą stać się niewyczerpanym źródłem dochodów budżetu gminy z podatków dochodowych.

Inne specyficzne formy wspierania rozwoju przedsiębiorczości na poziomie lokalnym

Poza opisanymi powyżej formami wspierania przedsiębiorczości istnieje wiele innych, specyficznych możliwości. Część z nich będzie odnosiła się tylko do określonego rodzaju gmin i do określonych sytuacji, część będzie promowała przedsiębiorczość w pośredni sposób. Istnieją zapewne i takie formy, które będą wykreowane i wykorzystane tylko przez określoną gminę.

Jedną z takich ciekawych form jest organizowanie konkursów na najlepszą firmę, najlepszy produkt i najlepszego przedsiębiorcę. Gmina może taki konkurs ogłaszać cyklicznie (np. co rok) i ufundować puchar przechodni. Ogłoszenie wyników konkursu powinno odbywać się przy okazji uroczystej sesji rady gminy lub przy okazji innej ważnej imprezy. Dzięki takiemu konkursowi wpływa się na motywację dobrego, dynamicznego zarządzania firmą i promuje pozytywne przykłady (ważne, aby promować te przykłady nie tylko wśród innych przedsiębiorców, ale i całej społeczności, w tym szczególnie młodzieży). Pewną odmianą tego konkursu może być konkurs na najbardziej estetyczny sklep.

Pozytywnie oddziaływać na poziom przedsiębiorczości można również poprzez utrzymywanie dobrych kontaktów z osobami, które wyemigrowały z gminy, szczególnie za granicę. Podtrzymywanie tych kontaktów np. przez cykliczne wysyłanie im informacji o poczynaniach rozwojowych gminy sprawia, że osoby te czasami decydują się wrócić. Takie plany powstają oczywiście przez pewien okres, ale czasami wystarczy właśnie mały gest, aby ziomkowie podjęli decyzję o powrocie do ziemi przodków. Trzeba pamiętać, że są to zwykle ludzie przedsiębiorczy, stąd ich wyjazd za granicę w poszukiwaniu możliwości rozwoju. Często właśnie za granicą zdobyli kapitał, który później decydują się zainwestować w Polsce. Jest wiele przykładów takich powrotów i poważnych czasami inwestycji.

Przy omawianiu klimatu sprzyjającego rozwojowi przedsiębiorczości wspominano o potrzebie utrzymywania dobrych kontaktów z przedsiębiorcami. Dobre rezultaty dają tu cykliczne comiesięczne spotkania „przy kawie”. Istotne jest, aby władze gminy zawsze znajdowały czas na takie spotkania i traktowały je z najwyższą powagą. Na spotkaniach można dyskutować na temat zagadnień związanych z rozwojem gospodarczym gminy. Tu władze mogą przekazać informacje o swoich zamiarach, udzielić wyjaśnień. Z kolei przedsiębiorcy mogą przekazać informacje na temat swoich planów, z których np. może wynikać określone zapotrzebowanie na siłę roboczą. Takie informacje mogą posłużyć do lepszego planowania szkoleń przekwalifikujących dla bezrobotnych czy kształtowania programów nauczania w szkołach zawodowych. Innym aspektem spotkań jest wzajemne poznawanie się przedsiębiorców i szansa na kooperację, a nawet na wspólne przedsięwzięcia. Spotkania przedsiębiorców mogą być wykorzystywane również na przeprowadzanie krótkich szkoleń związanych z prowadzeniem firmy, np. na temat prawa podatkowego.

Następnym sposobem pobudzania przedsiębiorczości są wycieczki zagraniczne i misje gospodarcze.

Wycieczki są formą, dzięki której ludzie nie zauważają, jak „połykają bakcyła”. Zwykle bardzo trudno jest zmobilizować przedsiębiorców do udziału w szkoleniach. Udział w wycieczkach, szczególnie o charakterze wyjazdów studialnych, powoduje, że łatwiej znaleźć chętnych. Czerpią oni wtedy wiedzę w sposób niezauważalny. Mamy więc do czynienia z czymś, co można by nazwać „pozytywnym psuciem”. Zwykle poznanie sposobów organizacji produkcji, wykorzystywanych technologii pobudza do myślenia i motywuje do wprowadzania innowacji w kraju. Wyjazdy zagraniczne są dobrym sposobem na „przyspieszanie” transferu technologii, gdyż tu nowe idee najszybciej zostają przyswojone.

Wpływ na rozwój przedsiębiorczości mają również misje gospodarcze. Większe znaczenie (i spodziewane rezultaty) ma tu rozszerzenie rynków zbytu i znalezienie potencjalnych kooperantów.

BIBLIOGRAFIA

- Cousins L., Herbst K., Stewart M., *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego. Poradnik dla gmin i liderów lokalnych*, pod red. E. Bończak-Kucharczyk, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Chesterton Int., School for Advanced Urban Studies (SAUS) University of Bristol, wyd: Brytyjski Fundusz Know – How i Fundusz Współpracy
- Dziewulski W., *Obligacje komunalne jako dodatkowe źródło finansowania inwestycji gmin*, materiał szkoleniowy, Agencja Rozwoju Komunalnego 1997r.
- Friedman S.B. i Darragh A., *Economic Development*, w: *The Practice of Local Government Planning*, Frank S. So, Judith Getzels eds, International City Management Association, Washington 1988
- Gordon L. G., *Strategic Planning for Local Government*, International City\County Management Association (ICMA), Washington 1993
- Grabowski M. i Łustacz E., *Pierwsza lekcja małego biznesu, czyli 10 prawdziwych historii małych firm w Polsce*, Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1993
- Herbst K., *Gmina żebracza*, „Rzeczpospolita” 1996
- Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 1997
- Kukliński A., *Localities* w: *Globality versus Locality*, UW- Faculty of Geography and Regional Studies 1990
- Miles, Mike E. et al., *Real Estate Development. Principles and Process*, ULI, The Urban Land Institute Washington D.C. 1991
- Misiąg W., *Finanse publiczne w Polsce*, Presspublica, Warszawa 1996
- Rozwój przedsiębiorczości. Przedsiębiorczość i inicjatywy lokalne*, OECD, wydanie polskie: Fundacja Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa 1995
- Suarez-Villa L., *Entrepreneurship in the Space-Economy*, „Revue d'Economie Regionale et Urbaine” No 1 (1987)
- Żuk K., *Lokalne strategie rozwoju gospodarczego*, Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową