

**Iwona Pomianek, Janina Sawicka**

*Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie*

**INSTRUMENTY WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCZOŚCI WIEJSKIEJ  
PRZEZ WŁADZE SAMORZĄDOWE W WOJEWÓDZTWIE  
WARMIŃSKO-MAZURSKIM**

*LOCAL SELF-GOVERNMENTS' INSTRUMENTS SUPPORTING RURAL  
ENTREPRENEURSHIP IN WARMIA AND MAZURY PROVINCE*

**Słowa kluczowe:** przedsiębiorczość, obszary wiejskie, samorząd lokalny, województwo  
warmińsko-mazurskie

*Key words:* entrepreneurship, rural areas, local self-government, Warmia and Mazury  
province

**Synopsis.** Przeważają instrumenty wspierania przedsiębiorstw na obszarach wiejskich przez samorządy gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Badania przeprowadzono w 2008 r. w 51 gminach, tworzących powiaty ziemskie o wskaźniku ruralizacji powyżej 50%. Pomimo podkreślanego przez wielu badaczy znaczenia wdrażania przez samorządy lokalne aktywnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, w badanych jednostkach stosowano głównie instrumenty pasywne, niewymagające dużych starań i inicjatywy władz gminnych. Natomiast uwarunkowania lokalnego rozwoju gospodarczego, zwłaszcza przestrzenne, były oceniane stosunkowo dobrze.

### **Wstęp**

Zadaniem samorządów lokalnych powinno być tworzenie warunków dynamizujących rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, co w efekcie wpływa na poprawę ogólnego poziomu wzrostu społeczno-gospodarczego regionu [Nogalski i in. 2004]. Także badania innych autorów [Sawicka 1998, Rzczykowska-Owczarek 2005, Pomianek 2009] wskazują, że mimo iż przedsiębiorczość na obszarach wiejskich może przyjmować charakter spontaniczny, to jednak jej właściwy rozwój nie jest możliwy bez wsparcia ze strony samorządów oraz innych instytucji lokalnych i ponadlokalnych.

### **Metodyka badań**

Badania empiryczne przeprowadzono w 2008 r. w województwie warmińsko-mazurskim. Dla wszystkich gmin miejsko-wiejskich i wiejskich obliczono syntetyczny wskaźnik poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego przy zastosowaniu metody wzorca rozwoju Hellwiga [Hellwig 1968]. Gminy zaszerogowano następnie do 3 klas. Do klasy A zakwalifikowano gminy o wyższym poziomie rozwoju (15 jednostek) – miejsko-wiejskie lub wiejskie o charakterze podmiejskim, sąsiadujące bezpośrednio z granicami miast na prawach powiatu Olsztyna i Elbląga lub otaczające gminy miejskie Giżycko oraz Ostróda. Przez obszar prawie wszystkich jednostek klasy A przebiegały główne krajowe szlaki drogowe. Do klasy B zakwalifikowano jednostki o przeciętnym poziomie rozwoju (70 gmin). W klasie C, do której zakwalifikowano gminy o niższym poziomie rozwoju, znalazło się ogółem 15 jednostek, głównie o statusie gminy wiejskiej. Były to gminy niesąsiadujące bezpośrednio z miastami województwa warmińsko-mazurskiego. Pięć jednostek sąsiadowało z granicą polsko-rosyjską, a dwie należały do powiatów przygranicznych. Przez obszar siedmiu jednostek z klasy C przebiegały główne drogi krajowe, pozostałe zaś były położone w pewnym oddaleniu od układu komunikacyjnego kraju, a połączenie z innymi gminami umożliwiały drogi wojewódzkie i powiatowe. Były to więc w znacznym stopniu jednostki peryferyjne. Badaniem ankietowym objęto obszar wiejski powiatów ziemskich, w których udział ludności wiejskiej w stosunku do ludności ogółem (wskaźnik ruralizacji) przekraczał 50%. W ten sposób wybrano 51 urzędów gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, natomiast odpowiedzi uzyskano z 30 jednostek samorządowych.

### Promocja gminy

Właściwa promocja gminy na zewnątrz stanowi istotny czynnik jej rozwoju i jest niezbędna w realizacji strategii gminnej, a jej bezpośrednim celem jest przyciągnięcie kapitału krajowego i zagranicznego [Kłodziński 1997]. W 3/4 jednostek sponsorowano imprezy kulturalne i sportowe, a w drugiej kolejności wskazywano na wydawanie ulotek informacyjnych (70% jednostek). Również w 70% gmin ważną rolę w promocji gminy na zewnątrz odgrywały informacje, umieszczane na tablicach ogłoszeniowych przy urzędzie gminy (miasta i gminy).

We wszystkich gminach o niższym poziomie rozwoju wydawano czasopismo gminne oraz wieszano informacje promocyjne na tablicy ogłoszeń przy urzędzie gminy. Natomiast w większości gmin o wyższym poziomie rozwoju zamieszczano informacje promujące gminę w prasie o zasięgu ponadlokalnym oraz udzielano wywiadów. Ponadto, w 60% gmin klasy A organizowano spotkania i konferencje oraz przygotowywano reportaże telewizyjne. Gminne czasopismo wydawało 40% jednostek samorządowych o wyższym poziomie rozwoju.

W większości gmin istniało stanowisko do spraw promocji gospodarczej gminy. W połowie gmin z klas A i B prowadzono współpracę z sąsiednimi gminami. Około 37% badanych samorządów gminnych promowało produkty lokalne. W 13% jednostek wspierano lokalne firmy przez organizowanie targów, wystaw itp., zaś w około 7% jednostek prowadzono rejestry ofert inwestycyjnych, a także organizowano konkursy dla najaktywniejszych przedsiębiorców (w gminach o przeciętnym poziomie rozwoju). Wśród innych działań promocyjnych wskazywano na zamieszczanie ogłoszeń w prasie regionalnej, promocję gminy zagranicą oraz na stronie internetowej, a także wydawanie książek i albumów. Takie rodzaje działań wpisują się więc w typowe aktywności podejmowane przez samorządy gminne. Podobnie badania Lizińskiej i Nazarczuka [2008] potwierdzają obserwację, iż w większości gmin podejmowane są działania promocyjne, głównie przez informacje zamieszczane na stronach internetowych, prasie codziennej i czasopismach branżowych, a także poprzez prezentowanie gminy na targach i różnego rodzaju imprezach. Oprócz prowadzenia działań promocyjnych, poszukuje się również informacji o potencjalnych inwestorach.

W co dziesiątej badanej jednostce w 2007 roku nie wykazano żadnych nakładów na promocję gminy, w 27% – nie przekroczyły one 10 tys. złotych, zaś w kolejnych 13% wynosiły od 11 do 50 tys. zł. W 17% jednostek wydatki na promocję zawierały się w przedziale 51-100 tys. zł, a w jednej gminie z klasy A przekroczyły 100 tys. zł. W gminach klasy A nakłady wynosiły średnio 84 tys. zł, w gminach klasy B – 24 tys. zł, a w gminach klasy C – 1 tys. zł. Wynika z tego, że im wyższy poziom rozwoju jednostki, tym wyższe nakłady na promocję gospodarczą gminy. W gminach, w których odnotowano wyższy poziom wydatków na promocję gospodarczą, jednocześnie zaobserwowano wyższy poziom dochodów w przeliczeniu na 1 mieszkańca. Jak dowodzą badania Marks [2005], prowadzenie działań w zakresie promocji gospodarczej poza granicami gminy, wpływa dodatnio na poziom rozwoju ekonomicznego jednostki.

W 93% urzędów gminy nie było osoby lub komórki wyspecjalizowanej w obsłudze inwestorów krajowych lub zagranicznych. Ponadto, tylko w co trzecim urzędzie gminy zatrudniano pracowników odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem i promocją przedsiębiorczości. Pamiętając również o tym, że jedynie w 7% jednostek opracowano plan promocji gminy, można stwierdzić, że znaczenie działań promocyjnych w pobudzaniu rozwoju gospodarczego gmin, w tym także rozwoju przedsiębiorczości, nadal jest w badanych gminach doceniane.

### Wspieranie rozwoju lokalnej przedsiębiorczości

Kolejną kwestią podjętą w badaniach była ocena działań podejmowanych przez lokalne samorządy, mających na celu przyciągnięcie nowych inwestorów, a więc i kapitału, z zewnątrz. W 60% jednostek przedstawiano przedsiębiorcom możliwości zagospodarowania istniejących obiektów (gruntów, budynków i lokali) oraz informowano o preferowanych kierunkach rozwoju gminy. Wybrane formy prowadzenia działalności gospodarczej promowano w 13% jednostek. W połowie gmin wyodrębniano tereny pod inwestycje. W 40% jednostek stosowano ulgi podatkowe, co potwierdzają także badania Lizińskiej i Nazarczuka [2008]. W 20% jednostek wyodrębniono strefy aktywności gospodarczej, zaś w jednej gminie utworzono inkubator przedsiębiorczości. Na obniżenie opłat lokalnych zdecydowano się w 17% gmin, a w 10% jednostek obniżano inwestorom opłaty za usługi komunalne.

Rola lokalnych władz samorządowych nie powinna ograniczać się jedynie do pozyskiwania nowych przedsiębiorców. Istotne jest zapewnienie optymalnych warunków rozwoju firm już istniejących, utrzymanie dotychczasowej liczby miejsc pracy oraz pomoc przedsiębiorcom, którzy na-

potkali bariery rozwoju firmy [Kłodziński 1997]. Jednym z instrumentów wspierania lokalnej przedsiębiorczości jest ustalanie stawek podatkowych. Maksymalne stawki podatków lokalnych określa Ministerstwo Finansów, jednak od władz samorządowych zależy, o ile stawki te będą niższe od maksymalnych. Zgodnie z ustawą *o podatkach i opłatach lokalnych* [Ustawa Dz. U. 2006 r.], rada gminy w drodze uchwały określa m.in. wysokość stawek podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, a także opłaty targowej. W 43% badanych gmin stosowano ulgowe stawki podatku od nieruchomości, w 23% – podatku rolnego, a w 17% – środków transportu.

W ramach instrumentów polityki cenowej, służących rozwojowi przedsiębiorczości [Kamińska 2002], najczęściej wskazywano na ulgi przy sprzedaży mienia komunalnego (w co piątej gminie), ulgi lub odroczenia opłat usług komunalnych (w co ósmej gminie), a następnie ulgi i odroczenia opłat za dzierżawę i wynajem mienia komunalnego (w co dziesiątej gminie). Informacji o stosowaniu takich instrumentów nie udzielono aż w 65% badanych jednostek, co może wskazywać na niestosowanie tego klasy instrumentów, bądź w skrajnych przypadkach niechęć upublicznienia tego klasy działań.

Spośród pozostałych instrumentów wsparcia, w blisko jednej czwartej jednostek wskazywano przedsiębiorcom możliwości uzyskania wsparcia finansowego w innych instytucjach. W co piątej gminie wdrażano programy pomocy doradczej i organizowano szkolenia dla przedsiębiorców oraz prowadzono inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. W kilku gminach deklarowano uproszczenie procedur, związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej lub udzielanie dotacji i pożyczek, a w jednej utworzono bank informacji o kwalifikacjach osób bezrobotnych. Zbliżone wyniki badań w tym zakresie uzyskali również Kisiel i inni [2006].

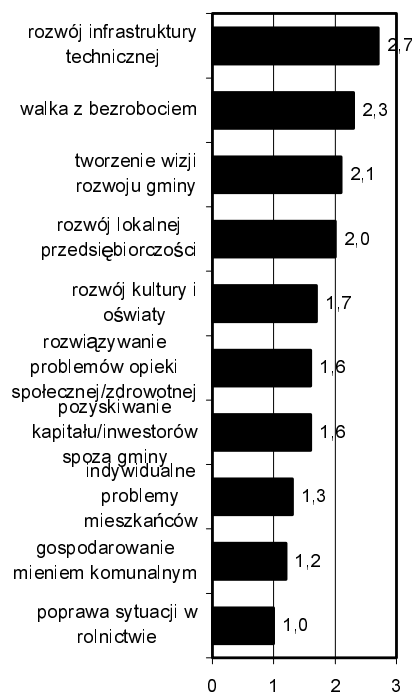
Biorąc pod uwagę typy gmin, w jednostkach o wyższym i średnim poziomie rozwoju stosowano szerszy wachlarz instrumentów wspierania przedsiębiorczości, niż w gminach o niższym poziomie rozwoju, gdzie posługiwano się jedynie instrumentami cenowymi i podatkowymi. Reasumując, wśród instrumentów stosowanych przez samorządy gminne w celu wspierania lokalnych przedsiębiorstw, przeważały formy pasywne, niewymagające inwencji, starań czy też aktywności władz.

#### Ocena uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości na terenie badanych gmin

Respondenci byli proszeni o wskazanie trzech najważniejszych bieżących zadań samorządów lokalnych. Jako najważniejsze zadania wskazywano: rozwój infrastruktury technicznej, walkę z bezrobociem, tworzenie wizji rozwoju gminy oraz rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Rankingu ważności zadań przedstawiono na rysunku 1.

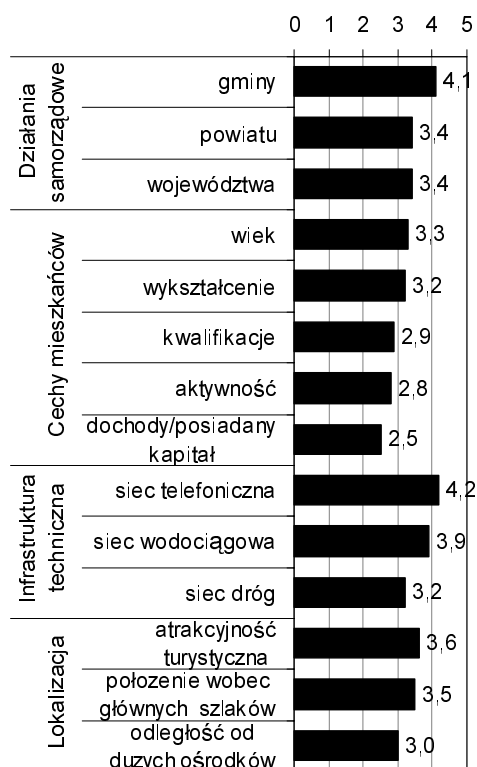
Infrastruktura techniczna stanowi szkielet każdej gospodarki i dlatego jej rozwój na obszarach wiejskich jest podstawowym warunkiem przyciągania inwestorów i kapitału, co skutkuje tworzeniem nowych miejsc pracy dla lokalnej ludności [Lewandowski 2002]. W jednostkach z klasy A największą wagę przypisywano potrzebom rozwoju infrastruktury technicznej oraz tworzenia wizji rozwoju lokalnego, podczas gdy w klasie C na pierwszym miejscu wśród priorytetów wymieniano walkę z bezrobociem.

Respondenci poddali ocenie uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na terenie badanych gmin (w skali 1-5, gdzie 1 – ocena niedostateczna, 5 – ocena bardzo dobra). Wśród czynników związanych z lokalizacją gminy, najwyżej oceniano atrakcyjność turystyczną jednostek (3,6) oraz dostępność do głównych szlaków komunikacyjnych (3,5). W kategorii infrastruktura techniczna najwyższe noty przyznano sieci telefonicznej (4,2) oraz sieci wodociągowej. Wśród cech mieszkańców najwyżej oceniono wiek (3,3) oraz wykształcenie (3,2). Działania samorządu gminnego oceniano dość wysoko – 4,1, w porównaniu ze średnimi ocenami działań samorządów



Rysunek 1. Ocena ważności bieżących zadań samorządu gminnego według respondentów (w skali od 1 do 3, gdzie 3 najważniejsze), n=30.

Źródło: opracowanie własne.



Rysunek 2. Uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na terenie gminy w ocenie respondentów n=30.

Źródło: opracowanie własne.

głównie instrumenty pasywne, niewymagające dużych starań i inicjatywy władz gminnych. Były to np. odroczenia terminów płatności podatków lub opłat lokalnych bądź udzielanie informacji na temat wsparcia, ale zapewnianego przez inne instytucje. Jedynie w niewielkim procencie urzędów gminy opracowano plan promocji gminy i wyodrębniono komórki wyspecjalizowane w obsłudze inwestorów krajowych lub zagranicznych, a w co trzeciej jednostce – zatrudniano pracowników odpowiedzialnych za działania związane z rozwojem i promocją przedsiębiorczości. Biorąc pod uwagę badane klasy gmin, w jednostkach o wyższym poziomie rozwoju stosowano nieco szerszy wachlarz instrumentów wspierania firm już tam funkcjonujących, niż miało to miejsce w gminach o niższym poziomie rozwoju, w których posługiwano się jedynie instrumentami cenowymi i podatkowymi.

W zakresie uwarunkowań rozwoju przedsiębiorczości na terenie badanych gmin, spośród czynników związanych z lokalizacją gminy najwyżej oceniano atrakcyjność turystyczną jednostek oraz dostępność do głównych szlaków komunikacyjnych. W kategorii infrastruktura techniczna najwyższe noty przyznano sieci telefonicznej oraz sieci wodociągowej. Wśród cech mieszkańców najwyżej oceniono natomiast wiek oraz wykształcenie. W gminach o wyższym poziomie rozwoju oceniono bardzo wysoko bliskość dużego ośrodka miejskiego oraz dostępność głównych szlaków komunikacyjnych, natomiast niżej atrakcyjność turystyczną, ocenioną z kolei najwyżej w gminach o niższym poziomie rozwoju, co znajduje odzwierciedlenie w teorii peryferii W. Christallera. Świadczy to o stosunkowo dobrej ocenie uwarunkowań rozwoju gospodarczego, szczególnie przestrzennych, badanych jednostek terytorialnych.

powiatowych i wojewódzkich (po 3,4). W gminach o wyższym poziomie rozwoju oceniono bardzo wysoko bliskość dużego ośrodka miejskiego (m. Olsztyn) oraz dostępność głównych szlaków komunikacyjnych, natomiast atrakcyjność turystyczną na poziomie zaledwie 3,5 (rys. 2).

Zanotowano zdecydowaną różnicę pomiędzy skrajnymi typami gmin (A i C): w gminach o niższym poziomie rozwoju atrakcyjności turystycznej terenów przyznano najwyższą możliwą ocenę – 5,0, natomiast pozostałe dwa czynniki związane z położeniem gminy – oceniono niżej niż w gminach klasy A. Potwierdza to założenia teorii peryferii Christallera, zgodnie z którą turystyka wypoczynkowa rozwija się najlepiej w obszarach o wysokich walorach przyrodniczych i niskim stopniu zurbanizowania (w miastach najczęściej spotyka się zjawisko turystyki biznesowej) [Christaller 1964]. W opinii respondentów wyższymi kwalifikacjami oraz korzystniejszą strukturą wiekową charakteryzowali się mieszkańcy gmin klasy A (ocena 4,0). Najslabiej oceniano zasobność mieszkańców. We wszystkich gminach dość wysoko oceniano działalność samorządu gminnego, gorzej zaś działalność samorządów wyższych szczebli.

## Podsumowanie

Pomimo podkreślanego przez wielu badaczy znaczenia wdrażania przez samorządy lokalne aktywnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości, w badanych jednostkach stosowano

### Literatura

- Christaller W.** 1964: Some considerations of tourism location in Europe: The peripheral regions-underdeveloped countries-recreation areas. *Papers in Regional Science*, vol. 12, nr 1, December. [www.springer-link.com/content/ph12l12k577u7067/fulltext.pdf?page=1], 16.01.2009.
- Hellwig Z.** 1968: Zastosowanie metody taksonomicznej do typologicznego podziału krajów ze względu na poziom rozwoju i strukturę kwalifikowanych kadr. *Przegląd Statystyczny*, nr 4, s. 307-328.
- Kamińska W.** 2006: Pozarolnicza indywidualna działalność gospodarcza w Polsce w latach 1988-2003. IGiPZ PAN, Warszawa, s. 128-129.
- Kisiel R., Babuchowska K., Mierzejewska J.** 2006: Działania władz lokalnych wspierające rozwój obszarów wiejskich. [W:] Samorządy i społeczności lokalne w zrównoważonym rozwoju obszarów wiejskich (red. M. Adamowicz). Wyd. SGGW, Warszawa, s. 11-19.
- Kłodziński M.** 1997: Istota wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich. [W:] Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania i możliwości wielofunkcyjnego rozwoju wsi w Polsce (red. M. Kłodziński, A. Rosner). Wyd. SGGW, Warszawa, s. 51,58.
- Lewandowski J.** 2002: Wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich. [W:] Wielofunkcyjna gospodarka na obszarach wiejskich, (red. W. Kamińska). Kieleckie Towarzystwo Naukowe, Kielce, s. 22.
- Lizińska W., Nazarczuk J.** 2008: Działania władz lokalnych gmin województwa warmińsko-mazurskiego w aspekcie przyciągania inwestorów zewnętrznych. *Rocz. Nauk. SERIA*, t. X, z. 2, s. 148-153.
- Marks M.** 2005: Wpływ aktywności promocyjnej na rozwój lokalny gmin wiejskich w województwie łódzkim. *Wiś i Rolnictwo*, nr 1(126), s. 98-114.
- Nogalski B., Wójcik-Karpacz A., Karpacz J.** 2004: Partnerstwo samorządu regionalnego i przedsiębiorców w rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. *Przegląd Organizacji*, nr 22.
- Pomianek I.** 2009: Społeczno-ekonomiczne uwarunkowania rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich (na przykładzie województwa warmińsko-mazurskiego). Maszynopis rozprawy doktorskiej, Wydział Nauk Ekonomicznych, SGGW w Warszawie.
- Rzeczowska-Owczarek M.** 2005: Samorząd lokalny w procesie aktywizacji społeczno-gospodarczej terenów wiejskich. *Wiś i Rolnictwo*, nr 3(128).
- Sawicka J.** 1998: Psychospołeczne uwarunkowania przedsiębiorczości kobiet. [W:] Aktywizacja zawodowa kobiet wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem drobnej przedsiębiorczości (red. J. Sawicka). Wyd. SGGW, Warszawa, t. 1, z. 2.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych. Dz. U. 2006 r. Nr 121 poz. 844 – tekst jednolity.

### Summary

*The article presents local self-governments' instruments supporting rural entrepreneurship in Warmia and Mazury province. The research was conducted in 2008 in 51 communes forming land poviats of a ruralisation index exceeding 50%. Although many researchers emphasize importance of active instruments supporting entrepreneurship, the self-governments used mainly passive ones, not requiring much of their efforts or initiative. On the other hand, the respondents assessed local economic development determinants as relatively good.*

### Adres do korespondencji:

dr inż. Iwona Pomianek  
 prof. dr hab. Janina Sawicka  
 Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie  
 Wydział Nauk Ekonomicznych  
 Katedra Polityki Europejskiej, Finansów Publicznych i Marketingu  
 ul. Nowoursynowska 166  
 02-787 Warszawa  
 e-mail: iwona\_pomianek@sggw.pl; janina\_sawicka@sggw.pl