

Raport: „Mechanizmy wspierania lokalnej przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego”

wykonano na rzecz SGH, w ramach projektu:

„Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem (akronim: REGIOGMINA) nr 385453,

Program badań naukowych i prac rozwojowych

„Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków”

GOSPOSTRATEG

realizowany przez konsorcjum w składzie: Województwo Kujawsko-Pomorskie, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie i Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.



Nr umowy GOSPOSTRATEG1/385453/3/NCBR/2018



Narodowe Centrum
Badań i Rozwoju

Krzysztof Jaszczołt

Warszawa, 5 czerwca 2020 r.

Spis treści

Wykaz stosowanych skrótów.....	3
Streszczenie	4
Wprowadzenie.....	11
Analiza.....	17
1. PLANOWANIE ROZWOJU	17
2. WSPÓŁPRACA Z PRZEDSIĘBIORCAMI.....	23
3. ZASOBY LOKALNE – GRUNTY I BUDYNKI	30
4. ZASOBY LOKALNE – PRACA.....	38
5. ZASOBY LOKALNE – KAPITAŁ	45
6. DZIAŁANIA BEZPOŚREDNIO WSPIERAJĄCE PRZEDSIĘBIORCÓW	52
6.1. WSPIERANIE OSÓB, KTÓRE CHCĄ URUCHOMIĆ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ.....	52
6.2. POZYSKIWANIE INWESTORÓW.....	57
6.3. BEZPOŚREDNIE WSPARCIE PRZEDSIĘBIORCÓW	65
Podsumowanie analizy.....	71
Perspektywa ogólna	71
Perspektywa dużych miast	72
Perspektywa gmin wiejskich.....	73
Bariery legislacyjne i ograniczenia systemowe wskazane przez uczestników badania.....	75
Wnioski	78
Załączniki.....	80

Wykaz stosowanych skrótów

SGH	Szkoła Główna Handlowa w Warszawie
UMKT	Uniwersytetu Mikołaj Kopernika w Toruniu
UMWKP	Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego
u.s.g.	Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2019 r. poz. 506)
IOB	Instytucja Otoczenia Biznesu

Streszczenie

Raport prezentuje wyniki badania kwestionariuszowego, przeprowadzonego w ramach projektu „REGIOGMINA”. Projekt został zrealizowany przez konsorcjum złożone z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (UMWKP) oraz dwóch wyższych uczelni – Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie (SGH) i Uniwersytetu Mikołaj Kopernika w Toruniu (UMKT) przy wsparciu trzech korporacji samorządowych: Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP oraz Związku Powiatów Polskich.

Autorzy badania postawili przed sobą trzy cele:

- Pozyskanie wiedzy o tym, jak gminy postrzegają swoją rolę we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości;
- Identyfikacja i ocena instrumentów, które w tym celu stosują;
- Zebranie informacji nt. barier prawnych i systemowych, które utrudniają samorządom skuteczne działania na rzecz rozwoju gospodarczego.

Badanie przeprowadzono metodą jawnej ankiety internetowej w okresie od 21 maja do 5 czerwca 2020 r.

Zaproszenia do udziału w badaniu, wraz z indywidualnymi linkami przypisanymi osobno do każdej JST, zostały wysłane do wszystkich 2477 gmin.

Otrzymaliśmy 491 wypełnionych kwestionariuszy, co daje współczynnik zwrotu ankiet na poziomie 19,8% (w grupie gmin miejskich - 35,5%; w grupie gmin wiejskich - 18,1%; w grupie gmin miejsko-wiejskich - 16,6%.

Aby umożliwić uporządkowaną, systematyczną dyskusję nt. zadań i funkcji, które decyduje się realizować gmina, przygotowaliśmy propozycję struktury logicznej zjawiska, jakim jest wspieranie przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego. Składa się ona z 8 obszarów: 1. Planowanie rozwoju; 2. Współpraca z przedsiębiorcami; 3. Zasoby – Nieruchomości; 4. Zasoby – Praca; 5. Rynek – Kapitał; 6.1 Nowe firmy; 6.2 Inwestorzy; 6.3 Przedsiębiorcy.

Zarysowana w ten sposób struktura systemu wspierania przedsiębiorczości była podstawą opracowania kwestionariusza ankiety (dostępny w załączniku nr 1), analizy zebranych odpowiedzi oraz prezentacji jej wyników.

Wnioski ogólne

Przeciętna, statystyczna gmina widzi dla siebie aktywną rolę przede wszystkim w obszarze planowania rozwoju (79% pozytywnych reakcji na przedstawione postulaty), dążeniu do zapewnienia ładu przestrzennego i dostępu do atrakcyjnych terenów inwestycyjnych (78%), działaniach edukacyjnych związanych z rynkiem pracy (79%) oraz zabiegach o pozyskanie zewnętrznych inwestorów (79%).

W drugiej kolejności, gmina gotowa jest bezpośrednio wspierać działających na jej terenie przedsiębiorców (66%), zwłaszcza osoby, które dopiero zamierzają uruchomić działalność gospodarczą (69%).

Dopiero kolejne miejsce na liście najbardziej pożądanых aktywności samorządu zajmuje współpraca z przedsiębiorcami jako społecznością – partnerem, który może świadomie artykułować swoje potrzeby i zgłaszać propozycje (62%). Rynkiem finansowym chce się zajmować co tylko trzecia gmina (32%).

Praktyka stosowania przez gminy narzędzi wspierających przedsiębiorczość różni się nieco od omówionych wyżej deklaracji.

Zgodnie z oczekiwaniami, samorządy sięgają najczęściej po instrumenty związane z rynkiem nieruchomości (63%) oraz rynkiem pracy (62%) i relatywnie rzadko angażują się w działania związane z rynkiem finansowym (47%).

Nieźle wygląda sytuacja w zakresie wspierania funkcjonujących na terenie gminy przedsiębiorstw. Ambicje podejmowania działań w tym zakresie wykazuje 66% gmin, a faktycznie realizuje je 58% samorządów.

Z drugiej strony, zaskakuje bardzo niski – w porównaniu z deklaracjami - poziom stosowania narzędzi służących do włączenia przedsiębiorców w proces planowania rozwoju (58%) oraz wyrażnie nieadekwatny do diagnozowanych potrzeb poziom korzystania z rozwiązań wspierających osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (40%).

Trzecim obszarem, w którym praktyka nie nadąża za deklaracjami są działania na rzecz pozyskania inwestorów – aktywność w tym względzie wykazuje średnio 53% badanych samorządów.

Z ocen wystawionych przez uczestników badania wynika, że największy potencjał wpływania na rozwój lokalnej przedsiębiorczości mają narzędzia służące do pozyskiwania inwestorów (średnio 72% opinii „średni / duży wpływ”) oraz rozwiązania dotyczące rynku nieruchomości (70%). Na kolejnych miejscach, pod względem skuteczności działania wymieniane są instrumenty rynku pracy (66%) oraz narzędzia bezpośredniego wsparcia firm - zarówno nowych, jak i istniejących (64%). Najmniej zaufania mają respondenci do potencjału rozwiązań wspierających dostęp do finansowania (56%), narzędzi planowania rozwoju (58%) oraz instrumentów służących stymulowaniu współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców (60%).

W zestawieniu z deklaracjami nt. potrzeby podejmowania przez samorządy różnego rodzaju działań, największy „deficyt skutecznych narzędzi” występuje w przypadku obszaru 1. „Planowanie rozwoju” (różnica 21 punktów procentowych) oraz 4. „Zasoby – Praca” (13 pp.)

Z analizy przeprowadzonej w odniesieniu do całej populacji badanych samorządów wynikają następujące ogólne wnioski:

- Niepokoi nas brak większego zainteresowania samorządów zinstytucjonalizowaną współpracą z przedsiębiorcami. Jeśli przyjąć, że integracja i upodmiotowienie środowiska lokalnych przedsiębiorców znacząco zwiększa szanse na prawidłową diagnozę problemów i szans rozwojowych gminy oraz pozwala na budowę skutecznego systemu stymulowania procesów gospodarczych (w tym mechanizmów wspierania lokalnej przedsiębiorczości), to potrzebny jest wysiłek promujący tego typu „oddolne” podejście. Jeśli działania takie miałyby być skuteczne, to powinny się opierać na praktycznych, udokumentowanych przykładach współpracy z przedsiębiorcami, która przełożyła się na wymierne korzyści rozwojowe.
- Należy zwrócić uwagę na pewną dysproporcję w podejściu respondentów do obszarów 6.2 i 6.3. Wydaje się, że przedstawiciele samorządów znacznie większą wagę przykładają do działań służących pozyskaniu zewnętrznych inwestorów niż działań wspierających firmy, które już funkcjonują na terenie gminy. Z jednej strony, trudno dyskutować z tezą, że wejście dużego inwestora w relatywnie krótkim okresie czasu daje bardzo znaczący efekt netto – przyrost liczby miejsc pracy i wpływów do budżetu JST. Z drugiej strony, jedynie część jednostek samorządowych ma warunki, które dają duże szanse na realizację tak optymistycznego scenariusza. Dla większości, podstawą stabilnego rozwoju są przede wszystkim wewnętrzne potencjały, które trzeba zidentyfikować i cierpliwie stymulować w dłuższym okresie czasu. Wymaga to jednak przesunięcia akcentów na działania służące budowie relacji ze środowiskiem przedsiębiorców, wspólne planowanie rozwoju oraz wspieranie lokalnych firm.
- Dostrzegamy znaczący deficyt aktywności gmin w zakresie planowania rozwoju (obszar 1), wspierania osób rozpoczynających działalność gospodarczą (obszar 6.1) oraz pozyskiwania inwestorów (obszar 6.2). W gminach wiejskich również w działaniach na rynku nieruchomości (obszar 3). Jeśli rzeczywiście jesteśmy przekonani o potrzebie podejmowania działań w tych obszarach, to powinniśmy jak najszybciej przejść z poziomu ogólnych deklaracji na poziom konkretnych aktywności. Jeśli dzisiejsza praktyka nie nadąża za aspiracjami, to zapewne są po temu konkretne powody. Takie bariery należy jak najszybciej zidentyfikować i usunąć. Jeśli z różnych powodów nie potrafimy tego zrobić, to być może właściwym byłoby ponowne przemyślenie realizowanej przez gminę strategii.
- Jednym z powodów niepodejmowania działań w obszarach uznawanych za ważne może być brak skutecznych narzędzi, które moglibyśmy w tym celu zastosować. Z przeprowadzonej analizy wynika, że z sytuacją taką możemy mieć do czynienia m.in. w obszarach 1. „Planowanie rozwoju” i 4. „Rynek pracy”. A

w gminach wiejskich również w obszarach 3. „Rynek Nieruchomości” i 6.2 Pozyskiwanie inwestorów”. Sugeruje to potrzebę przeprowadzenia systematycznej inwentaryzacji dostępnych tu rozwiązań oraz oceny ich potencjału. Zapewne okaże się, że w wielu przypadkach istnieją obiecujące wzorce działania, ale wymagają udokumentowania w formie przykładów dobrej praktyki oraz odpowiedniego upowszechnienia. Znajdą się również takie elementy systemu, dla których nie mamy dzisiaj przekonujących instrumentów. W takiej sytuacji potrzebne są prace o charakterze rozwojowym w celu przygotowania innowacyjnych koncepcji i pilotażowego wdrożenia wybranych narzędzi.

- W analizie wszystkich ośmiu obszarów występowała charakterystyczna prawidłowość: stopień akceptacji dla proponowanych elementów wizji docelowej, zakres korzystania z dostępnych narzędzi oraz odsetek respondentów wysoko oceniających skuteczność istniejących rozwiązań są znacząco niższe w mniejszych jednostkach (zwłaszcza w gminach wiejskich) oraz w samorządach, które rozwijają się wolniej niż ich grupy porównawcze. W dużym stopniu jest to zapewne związane z dostępnością odpowiednich zasobów kadrowych (po obu stronach – urzędu i przedsiębiorców) oraz zasobów finansowych. Możliwe jest jednak również, że przynajmniej część z dostępnych na rynku narzędzi jest strukturalnie niedostosowana do potrzeb i skali działania mniejszych JST. Ważne jest zatem, aby wspomniana wyżej inwentaryzacja i analiza dostępnych rozwiązań uwzględniała specyfikę działania małych jednostek samorządowych zaś formułowane na tej podstawie zalecenia brały pod uwagę potrzebę wsparcia szkoleniowo-doradczego dla słabszych kadrowo samorządów.

Wnioski z badania obszaru 1 „Planowanie rozwoju”

Planowanie rozwoju okazało się obszarem, w którym zdecydowana większość uczestników badania (średnio 79%) dostrzega znaczącą rolę administracji samorządowej. Kontrowersje (zwłaszcza w mniejszych JST) wzbudziła jedynie kwestia wyznaczania w dokumentach strategicznych „inteligentnych specjalizacji” – branż, które byłyby wspierane, jako szansa na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gminy.

Elementem, który wyraźnie różnicuje opinie „liderów” i „gmin pasywnych”, jest podejście do „konsultowania z przedsiębiorcami programów sektorowych”. W pierwszej grupie popiera taki postulat 95% respondentów, w drugiej - tylko 77%.

Spośród 9 narzędzi przedstawionych w kwestionariuszu w kontekście obszaru nr 1 najrzadziej stosowane są: badania ankietowe przedsiębiorców (średnio 27%) wyznaczanie specjalizacji (średnio 24%) oraz uchwalenie odrębnego programu gospodarczego (średnio 17%). Niepokoi niski poziom korzystania z rozwiązania tak oczywistego, jak „system monitorowania i okresowej oceny strategii rozwoju” – stosuje go jedynie 53% badanych jednostek (w gminach wiejskich 46%).

W obszarze 1, właściwie we wszystkich badanych elementach, mamy spory „deficyt aktywności gmin”. Wiąże się on zapewne z ogólnie wysokim poziomem akceptacji aktywnej roli samorządów w sferze planowania rozwoju. Największe różnice między pożądanym poziomem zaangażowania gmin i codzienną praktyką dotyczą działania nr 3. „Udział przedsiębiorców w pracach nad strategią” (39 punktów procentowych) i 2. „Wskazanie priorytetowych branż” (37 pp.), ale niewiele lepsza jest sytuacja w przypadku działań nr 1. „Wyznaczanie celów i zadań” i 6. „Monitorowanie i ocena strategii” (różnica po 30 pp.)

Za najsilniejsze narzędzia zostały uznane „powołanie w Radzie komisji ds. gospodarczych” (67% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) i „planowanie rozwoju z innymi JST w obszarze funkcjonalnym” (64%).

O „deficycie skutecznych narzędzi” (który może być istotnym powodem niestosowania dostępnych rozwiązań) możemy mówić przede wszystkim w przypadku działania nr 4. „Konsultowanie z przedsiębiorcami programów sektorowych” (różnica 33 punktów procentowych); 3. „Udział przedsiębiorców w pracach nad strategią” (27 pp.) i 6. „Monitorowanie i ocena strategii” (25 pp.)

Wnioski z badania obszaru 2 „Współpraca z przedsiębiorcami”

„Współpraca z przedsiębiorcami” jest znacznie mniej atrakcyjnym obszarem aktywności dla samorządów niż omawiane wyżej „planowanie rozwoju”. Średnio tylko 62% respondentów pozytywnie odnosi się do zaproponowanych w tym obszarze działań.

Zdecydowana większość respondentów popiera tezy nr 6 „Budowa zaufania w relacjach z przedsiębiorcami” (88%) oraz 5 „Działania na rzecz wzmocnienia prestiżu przedsiębiorców w lokalnym środowisku” (75%). Postulat 2.3 „Konsultacje z przedsiębiorcami budżetu JST” jest akceptowany jedynie przez 25% respondentów.

Najczęściej stosowaną formą współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców jest utrzymywanie kontaktu w formie okazjonalnych spotkań bezpośrednio z właścicielami firm (69%) lub reprezentującymi ich organizacjami (58%). Rada / Forum przedsiębiorców, jako oficjalne ciało konsultacyjno-doradcze występuje w co trzeciej gminie (33%), w tym w większości dużych miast (58%).

W zestawieniu z deklaracjami nt. zadań, które powinny być realizowane największy „deficyt aktywności” występuje w przypadku „wzmacniania prestiżu przedsiębiorców” (32 punkty procentowe), „działań integrujących środowisko biznesu” (17 pp.) i „zinstytucjonalizowanych form dialogu z sektorem prywatnym” (11 pp.).

Rozwiązania służące współpracy z przedsiębiorcami są generalnie relatywnie rzadko stosowane (48%) zaś ich skuteczność wysoko ocenia jedynie 60% gmin. Najwyżej notowanymi narzędziami są: „bieżące spotkania z przedsiębiorcami” (67% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „współpraca z organizacjami przedsiębiorców” (76%) oraz „przyznawanie przedsiębiorcom nagród i wyróżnień” (66%).

O „deficycie skutecznych narzędzi” można mówić w przypadku działania nr 5. „Wzmacnianie prestiżu przedsiębiorców” i ewentualnie 4. „Wydarzenia integrujące środowisko przedsiębiorców”, głównie w kontekście średnich i dużych miast.

Wnioski z badania obszaru 3 „Zasoby - Nieruchomości”

Zdaniem większości uczestników badania działania związane z rynkiem nieruchomości są ważną sferą aktywności gminy. Przy średnim poparciu na poziomie 78% najczęściej wskazywano potrzebę realizacji postulatu nr 4 „Posiadanie przez gminę terenów inwestycyjnych” (91% pozytywnych opinii), 3.3 „Realizacja projektów infrastrukturalnych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości” (90%) oraz 3.1 „Objęcie mpzp wszystkich terenów ze znaczącym potencjałem rozwojowym” (89%).

Respondenci najczęściej deklarowali korzystanie z rozwiązań typu „zaspokojenie bieżących potrzeb w zakresie pokrycia terenu gminy planami przestrzennymi” (80%), „aktualizacja mpzp w okresie ostatnich 4 lat” (76%) i „aktualizacja studium w okresie ostatnich 8 lat” (75%). Z drugiej strony, „nabycie w ostatnich 4 latach samodzielnej działki budowlanej w celach inwestycyjnych” deklaruje tylko 40% samorządów, a do „angażowania prywatnego kapitału w projektach rewitalizacyjnych” przyznaje się jedynie 35% badanych jednostek.

Z dostępnych narzędzi gospodarowania przestrzenią znacznie częściej korzystają miasta (średnio 71%) niż gminy wiejskie (średnio 55%). Gminy, które wyróżniają się dynamiką rozwoju gospodarczego częściej niż jednostki „pasywne” aktualizują studium (88 do 71%) i częściej twierdzą, że zaspokoili bieżące potrzeby w zakresie pokrycia powierzchni gminy mpzp (91 do 76%).

Na tle deklarowanej, docelowej wizji systemu największy „deficyt aktywności gmin” występuje w przypadku „działań na rynku nieruchomości” (różnica 34 pp.), „projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” (24 pp.), „projektów infrastrukturalnych na rzecz przedsiębiorczości” (23 pp.) oraz „posiadania terenów inwestycyjnych” (18 pp.). Jak widać mamy tu zatem duże różnice między stanem oczekiwanym i faktycznym.

Rozwiązania dostępne w obszarze „Nieruchomości” są uznawane za jedno z silniejszych narzędzi w kontekście wspierania przedsiębiorczości (70% opinii „duży / średni wpływ”). Przy czym ich potencjał oceniany jest wyżej przez większe samorządy oraz jednostki rozwijające się szybciej niż ich grupy porównawcze.

Największą ufność respondenci pokładają w „aktualizacji mpzp” (83% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „projektach infrastrukturalnych na rzecz przedsiębiorczości” (81%) i „aktualizacji Studium” (79%).

Deficyt skutecznych narzędzi dostrzegamy w działaniu 3.4. „Posiadanie przez gminę terenów inwestycyjnych” (18 pp.) oraz 3.7 „Realizacja projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” (17 pp.).

Wnioski z badania obszaru 4 „Zasoby - Praca”

„Rynek pracy” jest obszarem, który większość ankietowanych (średnio 79% pozytywnych opinii) uznaje za ważną i potrzebną sferę aktywności samorządów w kontekście wspierania lokalnej przedsiębiorczości.

Największa liczba uczestników badania zgodziła się z potrzebą podejmowania działań: 4.1 „Promocja przedsiębiorczości wśród dzieci i młodzieży” (88%), 4.6 „Ulgi i preferencje dla młodych, jeśli chcą zamieszkać w gminie” (83%) oraz 4.2 „Wspieranie poradnictwa zawodowego w szkołach” (82%). Z drugiej strony, działaniem 4.3 „Monitorowanie sytuacji na rynku pracy” zainteresowanych jest jedynie 66% samorządów (zwykle większych miast i „gmin-liderów”).

Rynek pracy jest jednym z lepiej zagospodarowanych obszarów, w sensie skali faktycznego stosowania dostępnych narzędzi - średnio korzysta z nich 62% samorządów.

Najczęściej stosowane narzędzia to: „staże i praktyki w przedsiębiorstwach” (78%), „poradnictwo zawodowe w szkołach” (76%), „szkolenie nauczycieli zawodu” (76%) i „spotkania młodzieży z przedsiębiorcami” (73%). Wśród rozwiązań mało popularnych znajdziemy: „Gminne Centrum Informacji” (35%), „preferencyjne mieszkania dla młodych” (39%) oraz „ankietowanie przedsiębiorców pod kątem potrzebnych zawodów” (46%).

W zestawieniu z deklaracjami nt. zadań, które powinny być realizowane największy „deficyt aktywności” występuje w przypadku działania 4.6. „Ulgi i preferencje dla młodych, jeśli chcą zamieszkać w gminie” (44 punkty procentowe). W małych i średnich miastach sporo zaległości znajdziemy również w działaniach: 4.3. „Monitorowanie sytuacji na rynku pracy”, 4.4. „Dostosowanie oferty szkół do potrzeb rynku pracy” i 4.5. „Promocja współpracy szkół z przedsiębiorcami” (19-21 pp.)

Respondenci na ogół wysoko oceniają skuteczność rozwiązań dostępnych w tym obszarze - średnio 66% opinii „średni / duży wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości (w grupie liderów i samorządów miejskich: 72-73%, w dużych miastach nawet 88%).

Najwyżej notowanymi narzędziami są: „nowe kierunki kształcenia w konsultacji z przedsiębiorcami” (80% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „staże i praktyki w przedsiębiorstwach” (75%), „promocja umów patronackich” (71%) oraz „spotkania młodzieży z przedsiębiorcami” (69%).

Ograniczając się do gmin miejskich, największe różnice między deklarowaną potrzebą aktywnych działań i jakością dostępnych rozwiązań („deficyt narzędzi”) występuje w przypadku działania nr 4.2 „Wspieranie poradnictwa zawodowego w szkołach” (22 pp.), 4.6. „Ulgi i preferencje dla młodych, jeśli chcą zamieszkać w gminie” (19 pp.) oraz 4.1. Promocja przedsiębiorczości wśród dzieci i młodzieży (18 pp.)

Wnioski z badania obszaru 5 „Zasoby - Kapitał”

Potrzebę podejmowania przez gminę aktywności w obszarze „Rynek finansowy” zgłasza średnio jedynie 32% badanych samorządów (w grupie liderów – 39%; wśród średnich i dużych miast 45-46%). Jedynym działaniem, które otrzymało poparcie większości ankietowanych jest 5.4 „Gmina powinna wspierać zabiegi swoich przedsiębiorców o dofinansowanie z projektów UE” (65%). Drugim w kolejności elementem jest 5.2 „Zapewnienie lokalnym firmom dostępu do preferencyjnego finansowania w ramach instrumentów

wspieranych przez państwo” – zgadza się z tą tezą tylko 36% ogółu respondentów, ale już w grupie średnich i dużych miast popiera ją odpowiednio 55 i 67% uczestników badania. W grupie „liderów” postulat 5.2 chce realizować 51% gmin (wśród jednostek „pasywnych” - tylko 28%).

Badane gminy najczęściej potwierdzały występowanie na ich terenie narzędzia „usługi doradcze dot. środków UE” (59%) oraz „dostępność zróżnicowanej oferty banków komercyjnych” (58%). Tylko 35% respondentów poinformowało natomiast o „dostępności funduszy wysokiego ryzyka”. Działanie Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Pożyczkowego zadeklarowało 40-45% uczestników badania.

Miasta wyraźnie częściej niż gminy wiejskie chwaliły się „zróżnicowaną ofertą banków komercyjnych” oraz „usługami wsparcia dla firm w zakresie pozyskiwania funduszy unijnych”.

Zestawienie niskiego poziomu deklarowanej przez samorządy woli aktywnego działania w obszarze rynków finansowych w z dość bogatą ofertą usług świadczonych w tym zakresie przez sektor bankowy oraz regionalne instytucje publiczne powoduje, że trudno jest tutaj mówić o „deficycie aktywności gmin”.

Uwzględniając całą badaną populację JST, skuteczność zaproponowanych w tym obszarze narzędzi została oceniona relatywnie nisko – średnio 56% opinii „duży / średni wpływ”. Pojawiły się jednak duże różnice w opiniach przedstawicieli różnego typu gmin – w grupie „liderów” oraz przedstawicieli dużych miast średnia wartość wskaźnika sięga 74-75% udział. Tymczasem w gminach „pasywnych” i gminach wiejskich udział opinii „duży / średni wpływ” lokuje się na poziomie zaledwie 47-49%.

Za narzędzie o największym potencjale w zakresie stymulowania rozwoju przedsiębiorczości uznano „zróżnicowaną ofertą banków komercyjnych” (65% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „lokalny fundusz pożyczkowy” i „usługi doradcze dot. środków UE” (po 60%). Tylko 40% ogółu respondentów jest przekonanych o znaczącej skuteczności „dostępności funduszy wysokiego ryzyka”, ale już w grupie dużych miast jest to 58%, a w grupie „gmin-liderów” – 69%.

Zważywszy na ograniczone zainteresowanie gmin podejmowaniem aktywnych działań w tym obszarze, trudno tu mówić o „deficycie skutecznych narzędzi” – liczba gmin dobrze oceniających dostępne na ich terenie rozwiązania jest wyraźnie większa od liczby samorządów, które chciałyby się angażować w ich stosowanie. Patrząc jednak na wystawione przez ankietowanych oceny skuteczności badanych narzędzi możemy stwierdzić, że na pewno jest wiele miejsca na udoskonalenie rozwiązań wspierających dostęp przedsiębiorców do funduszy wysokiego ryzyka oraz funduszy unijnych.

Wnioski z badania obszaru 6.1 „Nowe firmy”

Z postulatami dotyczącymi aktywności gminy w obszarze wspierania osób rozpoczynających działalność zgodziło się średnio 69% respondentów (w miastach 77% w gminach wiejskich 63%).

Największa liczba respondentów poparła tezy 6.1.1 „Upowszechnianie informacji o zasadach zakładania / likwidacji działalności gospodarczej” (84% pozytywnych opinii) i 6.1.3 „Tworzenie sprzyjających / bezpiecznych warunków dla osób rozpoczynających działalność” (76%). Wyraźnie mniej przekonujący dla uczestników badania okazał się postulat 6.1.5. „Dotacje dla uruchamiających działalność”. Duże różnice pojawiły się w podejściu do działania 6.1.2 „Rozwój kompetencji początkujących przedsiębiorców”. Rolę dla administracji samorządowej dostrzega tu tylko 49% przedstawicieli gmin wiejskich, ale aż 77% przedstawicieli miast.

Z narzędzi wspierania nowych przedsiębiorców korzysta tylko 40% ankietowanych samorządów, choć jest tu wyraźne zróżnicowanie między np. dużymi miastami (67%) oraz małymi gminami miejskimi (33%) i wiejskimi (36%).

Najczęściej wykorzystywane narzędzia to „szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców” (48%), „udzielanie preferencji w podatkach i opłatach dla rozpoczynających działalność” (47%) oraz „udostępnianie poradników nt. zakładania firmy” (45%). Relatywnie rzadko gminy sięgają po „rozwiązania promujące nowych przedsiębiorców, np. konkursy na biznesplan” (33%) lub „dotacje na uruchomienie firmy” (36%).

Deficyt aktywności samorządów dostrzegamy w zakresie większości działań, w tym: 6.1.1 „Upowszechnianie informacje o zasadach zakładania firm” (różnica między deklaracjami i praktyką – 39 pp.), 6.1.3 „Tworzenie bezpiecznych warunków dla osób rozpoczynających działalność” (31 pp.), 6.1.4 „Niższe stawki podatków i opłat dla rozpoczynające działalność” (26 pp.) i 6.1.5. Dotacje dla uruchamiających działalność (20 pp.)

Skuteczność narzędzi wykorzystywanych do wspierania nowych podmiotów została pozytywnie oceniona („duży / średni wpływ na rozwój przedsiębiorczości”) przez 64% respondentów, ale w grupie „liderów” i średnich miast wartość wskaźnika sięgnęła 71%, a w dużych miastach – 85%.

Za „najsilniejsze” narzędzia uznano „dotacje na utworzenie działalności gospodarczej” (78% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „preferencje w podatkach / opłatach dla rozpoczynających działalność” (68%) oraz „inkubator przedsiębiorczości” (65%).

Z „deficytem skutecznych narzędzi” mamy do czynienia w działaniu 6.1.1 „Upowszechnianie informacje o zasadach zakładania firm” (25 pp. różnicy między odsetkiem deklarujących potrzebę podjęcia aktywnych działań i odsetkiem pozytywnie oceniających jakość dostępnych rozwiązań) oraz 6.1.2. „Rozwój kompetencji początkujących przedsiębiorców” (15 pp.). Dodatkowo, w gminach wiejskich mamy problem z oceną skuteczności narzędzi dla działania 6.1.3. „Udostępnianie bezpiecznej przestrzeni na nową działalność” (25 pp.)

Wnioski z badania obszaru 6.2 „Inwestorzy”

Aż 79% respondentów uważa, że gmina powinna podejmować aktywne działania na rzecz pozyskania zewnętrznych inwestorów. Jeszcze wyższy odsetek takich opinii znajdziemy wśród przedstawicieli miast – 85% (w gminach wiejskich 74%).

Największym poparciem cieszą się postulaty 6.2.1 „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” (95% pozytywnych opinii), 6.2.2 „Aktywne szukanie inwestorów” (90%) oraz 6.2.3 „Tworzenie optymalnych warunków obsługi inwestora w urzędzie” (88%).

Narzędzia dostępne w obszarze 6.2 są stosowane średnio przez 53% ankietowanych gmin. W średnich miastach jest to jednak 82%, a w dużych nawet 89%.

Samorządowcy sięgają najczęściej po rozwiązania typu „udział w targach i wydarzeniach promocyjnych” (65%), „udzielanie ulg i zwolnień inwestycyjnych” (63%), „współpraca z instytucjami obsługującymi inwestorów na poziomie ponadlokalnym” (62%) oraz „udostępnianie bazy ofert inwestycyjnych” (61%). Dla porównania, „strategię marketingową” dysponuje tylko 36% badanych jednostek.

Największy „deficyt aktywności gmin” występuje w przypadku działania 6.2.1. „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” (59 punktów procentowych), „6.2.3. Optymalne warunki obsługi inwestora w urzędzie” (40 pp.) i „6.2.2. Aktywne szukanie inwestorów” (28 pp.)

Najlepsze oceny skuteczności respondenci wystawili rozwiązaniom typu: „szybka ścieżka obsługi kluczowych inwestorów” (78% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „strefa aktywności gospodarczej” (78%) oraz „włączenie terenów gminy do SSE” (77%). Najmniejszym potencjałem stymulowania lokalnej przedsiębiorczości dysponuje natomiast „udział w targach i wydarzeniach promocyjnych” (56%) – nota bene narzędzie, które stosowane jest najczęściej.

Istotny deficyt skutecznych narzędzi występuje głównie w gminach wiejskich, w odniesieniu do działań 6.2.1 „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” i 6.2.2 „Aktywne szukanie inwestorów (po 36 pp. różnicy między deklarującymi potrzebę działania oraz pozytywnie oceniającymi potencjał dostępnych rozwiązań) oraz 6.2.3. „Optymalne warunki obsługi inwestora w urzędzie” (21 pp.)

Wnioski z badania obszaru 6.3 „Przedsiębiorcy”

Propozycje podejmowania przez gminę działań skierowanych bezpośrednio do funkcjonujących na jej terenie przedsiębiorstw uzyskały średnie poparcie 66% uczestników badania. Akceptacja dla aktywności samorządów w tym obszarze wyraźnie rośnie wraz z wielkością JST – w gminach wiejskich: 60%; w małych i średnich miastach: 70%; w dużych miastach: 82%.

Największym poparciem cieszą się tezy: 6.3.1 „Udostępnianie informacji istotnych dla przedsiębiorców”, 6.3.2 „Sprawna obsługa przedsiębiorców w urzędzie” (po 93% pozytywnych opinii) oraz 6.3.3 „Promowanie lokalnych firm i ich produktów” (86%). Z drugiej strony, tylko 39% respondentów uważa, że samorząd powinien być rzecznikiem interesów małych przedsiębiorstw względem dużych, wiodących firm (teza 6.3.4).

Narzędzia przypisane do obszaru 6.3 są stosowane średnio przez 58% samorządów, ale zależy to w dużym stopniu od wielkości JST – w gminach wiejskich: 55%; w małych i średnich miastach: 58%; w dużych miastach - 77%.

Badane gminy najczęściej korzystają z rozwiązań typu: „oferowanie firmom ulg i zwolnień w sytuacjach kryzysowych, np. Covid-19” (82%), „promowanie lokalnych firm i ich produktów” (76%), „udostępnianie informacji użytecznych dla przedsiębiorców w osobnej zakładce / na podstronie www” (73%) oraz „standardy obsługi klienta w urzędzie” (73%). W większych samorządach rośnie popularność bardziej wymagających narzędzi. Na przykład, w dużych miastach „współpracę ze szkołami wyższymi” deklaruje 90% jednostek, „wyodrębnienie komórki ds. współpracy z przedsiębiorcami” - 92%, „wspieranie szkoleń i doradztwa dla przedsiębiorców” - 81%, tworzenie instytucji otoczenia biznesu – 65 do 73%.

„Deficyt aktywności gmin” – różnica między odsetkiem samorządów deklarujących potrzebę realizacji danego działania oraz odsetkiem respondentów, którzy potwierdzają stosowanie przeznaczonych do tego celu narzędzi - występuje w przypadku działania 6.3.1 „Udostępnianie informacji istotnych dla przedsiębiorców” (26 punktów procentowych), 6.3.2 „Sprawna obsługa przedsiębiorców w urzędzie” (26 pp.) i 6.3.10 „Dostęp lokalnych firm do nowoczesnych technologii” (22 pp.)

Narzędzia najwyżej oceniane pod względem skuteczności oddziaływania na lokalną przedsiębiorczość to: „ułatwienia dla firm w sytuacjach kryzysowych” (72% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) i „wdrożenie standardów obsługi klienta w urzędzie” (70%). Dodatkowo, w miastach - „preferencje podatkowe dla podmiotów działających w priorytetowych obszarach” (80%), „komórka ds. współpracy z przedsiębiorcami” (81%), „ośrodek wspierania przedsiębiorczości” (79%) i „udział w parku technologicznym / przemysłowym” (76%).

Istotna różnica między odsetkiem samorządów deklarujących potrzebę aktywności w danym elemencie systemu oraz odsetkiem respondentów, którzy dobrze oceniają potencjał dostępnych w tym celu rozwiązań („deficyt skutecznych narzędzi”) występuje w przypadku działania 6.3.1 „Udostępnianie informacji istotnych dla przedsiębiorców” (32 punktów procentowych), 6.3.2 „Sprawna obsługa przedsiębiorców w urzędzie” (26 pp.) i 6.3.3 „Promowanie lokalnych firm i ich produktów” (20 pp.). W dużych miastach należy dodać do tej listy działanie 6.3.8 „Udział w sieciach współpracy podmiotów publicznych i prywatnych” (19 pp.), a w gminach wiejskich – działanie 6.3.10 „Dostęp lokalnych firm do nowoczesnych technologii”.

Wprowadzenie

Wstęp

Niniejszy raport prezentuje wyniki badania kwestionariuszowego, przeprowadzonego w ramach projektu „REGIOGINA”. Projekt został zrealizowany przez konsorcjum złożone z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Kujawsko-Pomorskiego (UMWKP) oraz dwóch wyższych uczelni – Szkoły Głównej Handlowej w

Warszawie (SGH) i Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu (UMKT) przy wsparciu trzech korporacji samorządowych: Związku Miast Polskich, Związku Gmin Wiejskich RP oraz Związku Powiatów Polskich.

Autorzy badania postawili przed sobą trzy cele:

- Pozyskanie wiedzy o tym, jak gminy postrzegają swoją rolę we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości;
- Identyfikacja i ocena instrumentów, które w tym celu stosują;
- Zebranie informacji nt. barier prawnych i systemowych, które utrudniają samorządom skuteczne działania na rzecz rozwoju gospodarczego.

Analiza zgromadzonego materiału ma w pierwszej kolejności pomóc władzom Województwa Kujawsko-Pomorskiego w zbudowaniu takiego systemu wsparcia MŚP na poziomie samorządów lokalnych, który będzie działał w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem.

Nie mniej ważna jest szansa na wykorzystanie wyników badania do zainicjowania szerokiej debaty o roli samorządów we wspieraniu rozwoju gospodarczego na poziomie lokalnym. Potrzeba podjęcia tej tematyki wynika z nowych uwarunkowań, w jakich znaleźliśmy się w związku z epidemią Covid-19.

Organizacja badania

Badanie przeprowadzono metodą jawnej ankiety internetowej – osoba wypełniająca ankietę podawała swoje imię i nazwisko oraz dane kontaktowe.

Podstawą ankiety był kwestionariusz złożony z 37 pytań podzielonych na 8 obszarów tematycznych. 16 pytań miało charakter otwarty. Służyły one do przekazania uzupełniających informacji: (1) podania przykładów stosowania przez gminę dodatkowych narzędzi, których nie uwzględniliśmy w kwestionariuszu; (2) wskazania barier prawnych i organizacyjnych, które utrudniają samorządom realizację pożądaných działań.

Zaproszenia do udziału w badaniu, wraz z indywidualnymi linkami przypisanymi osobno do każdej JST, zostały wysłane do wszystkich 2477 gmin w dniu 21 maja 2020 r. Zaproszenia były adresowane osobiście do Wójta / Burmistrza / Prezydenta, choć wysłaliśmy je na adres ogólny jednostki (w oparciu o dane dostępne w bazie teled adresowej prowadzonej przez MSWiA). Termin przesłania wypełnionej ankiety wyznaczaliśmy na 5 czerwca, więc respondenci mieli ok. 2,5 tygodnia na pracę nad kwestionariuszem. Udzielenie przemyślanych odpowiedzi na wszystkie pytania zajmowało co najmniej godzinę, ale w przypadku, gdy wkład dostarczały różne komórki w urzędzie lub zewnętrzne jednostki (większe miasta), proces mógł trwać nawet kilka dni.

Ostatecznie otrzymaliśmy 491 wypełnionych kwestionariuszy, z czego 48 nie zawierało odpowiedzi na wszystkie postawione pytania. W zestawieniu z liczbą wszystkich gmin, które zostały zaproszone do udziału w badaniu daje to współczynnik zwrotu ankiet na poziomie 19,8%, przy czym w grupie gmin miejskich zwrot był zdecydowanie wyższy i wyniósł 35,5%. W grupie gmin wiejskich i miejsko-wiejskich było to odpowiednio 18,1% oraz 16,6%.

Metodologia

Koncentracja na zadaniach i funkcjach

Przystępując do projektowania naszego badania postanowiliśmy do minimum ograniczyć ryzyko nieporozumień, wynikających z niejasności stosowanych terminów i pojęć.

Autorzy wielu wcześniejszych badań tej problematyki w nadmiernym, naszym zdaniem, stopniu koncentrują się na samych instrumentach wsparcia. Na ogół dzielą dostępne narzędzia wg ich rodzaju – np. instrumenty finansowe i pozafinansowe, albo narzędzia finansowe, fiskalne, infrastrukturalne, promocyjno-organizacyjne, prawne itd. – a następnie pytają respondentów czy byliby zainteresowani stosowaniem takiej czy innej ulgi, udziałem w funduszu pożyczkowym lub budową inkubatora przedsiębiorczości. Problemem przy takim podejściu jest ogromna różnorodność i przenikanie się dostępnych form wsparcia MŚP. Sam inkubator, w

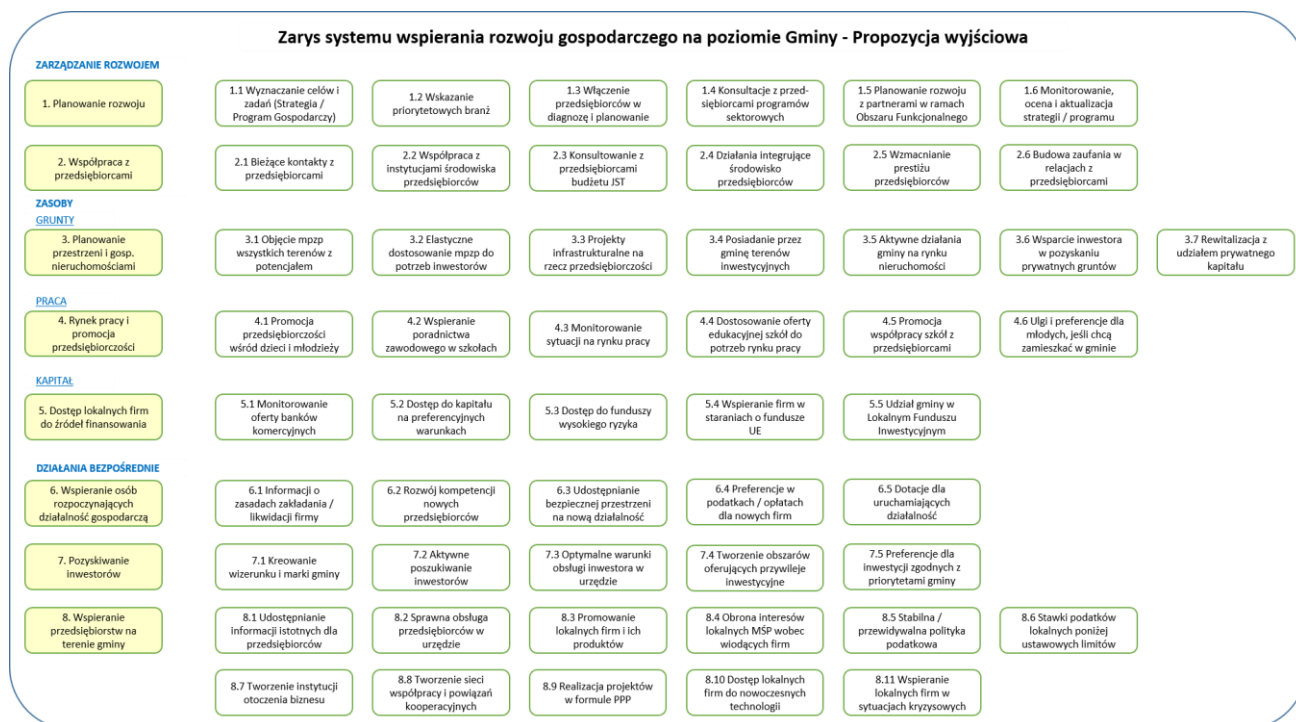
zależności od lokalizacji, adresata pomocy, typu operatora, zakresu i formy udzielanego wsparcia może występować w kilkunastu wersjach, a w konkretnym przypadku może przecież pełnić również inne funkcje – prowadzić fundusz pożyczkowy, animować współpracę przedsiębiorców ze środowiskiem akademickim, oferować szkolenia i usługi doradcze dla działających już firm itp.

Przyjęliśmy zatem inne podejście, które kładzie nacisk nie na konkretne instrumenty wsparcia, tylko na szerzej rozumiane zadania / usługi, które samorząd może chcieć zaoferować swoim przedsiębiorcom. W obecnym stanie prawnym, ustawa o samorządzie gminnym nie wskazuje wprost wspierania przedsiębiorczości jako jednego z zadań własnych gminy. Zostawia tym samym prezydentom, burmistrzom i wójtom bardzo wiele miejsca na interpretację ogólnego obowiązku dbania o „zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty” w kontekście rozwoju gospodarczego. Zdarzają się więc jednostki samorządowe, które uważają, że brak jednoznacznego zapisu oznacza de facto brak podstawy prawnej dla podejmowania jakichkolwiek istotnych działań, a zwłaszcza wydatkowania środków, w celu wspierania przedsiębiorców. Z drugiej strony, bardzo często spotykamy się z przykładami bardzo aktywnego i kreatywnego podejścia władz samorządowych, które bardzo szeroko interpretują obecne przepisy.

Jakiegokolwiek podejście wybierze w tym zakresie konkretna gmina (pasywne, aktywne, mieszane), ważne jest, aby umiała je w zrozumiały sposób opisać i uzasadnić. Niezbędne w tym celu jest posługiwanie się powszechnie zrozumiałym językiem „działań” (które chcemy realizować), „funkcji” (które chcemy pełnić) i „usług” (które chcemy świadczyć). Dobór konkretnych narzędzi, które w optymalny sposób zrealizują przyjęte założenia i cele jest sprawą wtórną, w pewnej mierze techniczną. Na początku najważniejsze jest uzgodnienie naszych celów - kogo i w jakim zakresie chcemy wspierać.

Struktura systemu

Aby umożliwić uporządkowaną, systematyczną dyskusję nt. zadań i funkcji, które decyduje się realizować gmina, przygotowaliśmy propozycję struktury logicznej zjawiska, jakim jest wspieranie przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego. Przedstawiony niżej diagram dzieli tę problematykę na 8 obszarów:



1. Planowanie rozwoju

2. Współpraca z przedsiębiorcami

3. Zasoby - Nieruchomości

4. Zasoby - Praca

5. Rynek - Kapitał

6.1 Nowe firmy

6.2 Inwestorzy

6.3 Przedsiębiorcy

Dwa pierwsze obszary prezentują aspekty związane z zarządzaniem rozwojem (planowanie i współpraca). Trzy kolejne koncentrują się na udostępnianiu zasobów, które są przedsiębiorcom niezbędne do realizacji ich celów gospodarczych (ziemia, praca i kapitał). Ostatnie trzy obszary opisują formy bezpośredniego wspierania podmiotów gospodarczych różnego typu (osoby uruchamiające działalność, inwestorzy, firmy funkcjonujące na terenie gminy).

W każdym z obszarów wyodrębniliśmy propozycje działań, jakie gmina może podjąć w celu wspierania przedsiębiorczości na swoim terenie. Z działaniami tymi powiązaliśmy znane nam formy świadczenia usług, czyli narzędzia lub instrumenty wsparcia.

Zarysowana w ten sposób struktura systemu wspierania przedsiębiorczości na poziomie lokalnym była podstawą opracowania kwestionariusza ankiety (dostępny w załączniku nr 1), analizy zebranych odpowiedzi oraz prezentacji jej wyników. Ważna grupa wniosków, które wyciągnęliśmy z badania ma charakter metodyczny i dotyczy właśnie koniecznych zmian w przyjętej wyjściowo strukturze systemu.

Analiza opinii respondentów w podziale wg kryterium sukcesu gospodarczego

Brak jest danych, które pozwalają precyzyjnie wyliczyć wpływ zastosowania tej czy innej formy wsparcia na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Ta sama usługa zrealizowana w dwóch gminach może dać różne rezultaty, w zależności od tego, jak dobrze zdiagnozowano lokalne potrzeby, w jaki dokładnie sposób narzędzie zostało zastosowane i jakie inne działania towarzyszyły temu procesowi. Opinie nt. skuteczności badanej formy wsparcia będą również wysoce subiektywne, zależne od osobistych doświadczeń respondenta.

W tej sytuacji uznaliśmy, że prezentując wyniki badania warto porównawczo pokazać opinie przedstawicieli samorządów, które na przestrzeni ostatnich pięciu lat osiągnęły bardzo dobre rezultaty w obszarze rozwoju gospodarczego oraz gmin, których pozycja względem porównywalnych do nich jednostek wyraźnie się pogorszyła.

W tym celu przeprowadziliśmy analizę wskaźnikową wszystkich jednostek samorządowych pod kątem 6 mierników, które łącznie dają pewien obraz sytuacji gospodarczej gminy:

- 1) Liczba podmiotów gospodarczych zarejestrowanych w rejestrze REGON na 1000 mieszkańców;
- 2) Liczba osób pracujących na 1000 mieszkańców gminy;
- 3) Wpływy JST z tytułu udziału w podatku CIT, przypadające na 1 mieszkańca - średnia trzyletnia;
- 4) Wpływy JST z tytułu udziału w podatku PIT przypadające na 1 mieszkańca - średnia trzyletnia;
- 5) Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach zatrudniających powyżej 9 osób w przeliczeniu na 1 mieszkańca (dane powiatowe);
- 6) Wpływy JST z podatku od nieruchomości w przeliczeniu na 1 mieszkańca - średnia 3 letnia.

Logika przyjętego podejścia jest prosta.

Wskaźniki nr 1 i 2 mówią nam o tym, jak wiele firm funkcjonuje na terenie gminy i jak wiele miejsc pracy oferują one mieszkańcom.

Wskaźniki nr 3-4 pokazują strumienie dochodów, jakie już dzisiaj są generowane przez lokalne firmy (CIT) lub przedsiębiorstwa zatrudniające mieszkańców gminy (PIT). Daje nam to pewne wyobrażenie o produktywności badanych przedsiębiorstw i jakości oferowanych przez nie miejsc pracy.

Ze wskaźnika nr 5 dowiemy się czegoś nt. perspektyw rozwojowych przedsiębiorstw zlokalizowanych na terenie powiatu. Jeśli inwestycje rosną, to świadczy to o pozytywnej ocenie przyszłości przez ich właścicieli oraz przekłada się z czasem na poziom cen gruntów i mieszkań oraz wpływy z podatku od nieruchomości (wskaźnik nr 6).

Wartości wskaźników za lata 2014-2018 zostały przeanalizowane w 25 grupach porównawczych opierających się na zmodyfikowanej przez Związek Miast Polskich, na potrzeby przygotowania [Monitora Rozwoju Lokalnego](#), „Klasyfikacji funkcjonalnej gmin Polski ...”¹.

Punktem odniesienia dla analizy sytuacji danej gminy była zawsze średnia z grupy porównawczej, charakteryzującej grupę jednostek o zbliżonej charakterystyce funkcjonalnej i uwarunkowaniach rozwojowych. Badaliśmy różnicę między wartością wskaźnika w 2018 roku w danej gminie oraz średnią wartością wskaźnika za ten okres w grupie porównawczej i odpowiednio - różnicę między średnioroczną dynamiką zmian odnotowanych w okresie pięcioletnim (2014-2018) w analizowanej gminie i w grupie porównawczej.

Wskaźniki poddano normalizacji. W tym celu różnicę między wartością wskaźnika obliczonego dla gminy i średnią wartością wskaźnika w grupie porównawczej podzielono przez odchylenie standardowe wartości wskaźnika w grupie porównawczej. Wynik tej procedury pokazuje o ile wartość wskaźnika w badanej gminie różni się od średniej, przy czym różnica ta (in plus lub in minus) jest wyrażona jako krotność odchylenia standardowego w grupie porównawczej.

Wskaźnik dynamiki zmian obliczono w oparciu o średnioroczne tempo zmian w okresie pięcioletnim (pierwiastek 4-go stopnia z ilorazu wartości wskaźnika w roku 2018 i w roku 2014). W celu uzyskania wartości znormalizowanej różnicę między dynamiką wskaźnika w badanej gminie i średnią dynamiką w grupie porównawczej podzieliliśmy przez odchylenie standardowe wartości wskaźnika dynamiki w grupie porównawczej w 2018 r.

Syntetyczny wskaźnik przedsiębiorczości dla danej gminy za 2018 r. został obliczony jako średnia arytmetyczna ze znormalizowanych wartości wszystkich 6 wskaźników uwzględnionych w analizie. Uzyskany w ten sposób miernik traktujemy jako przybliżenie sytuacji badanej gminy pod względem poziomu przedsiębiorczości na tle porównywalnych do niej jednostek.

Syntetyczny wskaźnik dynamiki zmian został obliczony jako średnia arytmetyczna ze znormalizowanych wartości średniookresowego tempa zmian wszystkich 6 wskaźników uwzględnionych w analizie. Miernik pokazuje nam, jak w okresie od 2014 do 2018 r. zmieniała się sytuacja w obszarze przedsiębiorczości w danej gminie na tle porównywalnych do niej jednostek.

Na podstawie wartości wskaźnika przedsiębiorczości (obliczonego zgodnie z opisaną wyżej metodą) wyodrębniliśmy grupę gmin, które, na potrzeby tego raportu, traktujemy jako „liderów przedsiębiorczości”. Znalazły się w niej te samorządy, dla których wartość syntetycznego wskaźnika przedsiębiorczości w 2018 r. była wyższa od średniej w ich grupach porównawczych, a jednocześnie – znalazły się wśród 25% JST, które uzyskały najwyższą dynamiki wzrostu tego wskaźnika w okresie między 2014 i 2018 rokiem.

Wyzaczyliśmy również grupę samorządów „pasywnych pod względem rozwoju przedsiębiorczości” znalazły się w niej jednostki, które w 2018 r. miały wartość syntetycznego wskaźnika przedsiębiorczości oraz średnioroczną dynamikę zmian na poziomie niższym od średniej w swoich grupach porównawczych.

¹ P. Śleszyński, T. Komornicki, Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego, Przegląd Geograficzny, 2016, 88, 4, s. 469-488.

Układ raportu

W kolejnych rozdziałach przedstawimy wyniki badania w 8 obszarach proponowanego systemu wspierania przedsiębiorczości. Każdy obszar zostanie przeanalizowany wg podobnej trzyetapowej procedury:

1) Reakcja uczestników badania na przedstawioną wizję systemu

W każdym obszarze zasugerowaliśmy zestaw działań / zadań, które gmina mogłaby potencjalnie wykonywać w celu wzmocnienia lokalnej przedsiębiorczości. Respondenci mieli się ustosunkować do tych propozycji wybierając jedną z pięciu odpowiedzi: 1) Zgadzam się; 2) Raczej się zgadzam; 3) Ani się zgadzam, ani nie zgadzam; 4) Raczej się nie zgadzam; 5) Nie zgadzam się. Łącznie reakcja przedstawiciela gminy na przedstawione tezy pokazuje sposób, w jaki dany samorząd definiuje rolę administracji samorządowej jako czynnika stymulującego rozwój przedsiębiorczości w analizowanym obszarze.

2) Korzystanie z dostępnych narzędzi

W celu ustalenia zakresu działań, które faktycznie są wykonywane w gminach, przedstawiliśmy uczestnikom badania zestaw znanych nam rozwiązań dostępnych w analizowanym obszarze. Zadaniem respondenta była ocena każdego z narzędzi pod kątem jego wpływu na rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Do wyboru miał czterostopniową skalę: „duży wpływ” (3 pkt); „średni wpływ” (2 pkt); „mały wpływ” (1 pkt); „brak wpływu” (0 pkt). Jeśli gmina nie stosowała dotąd przedstawionego rozwiązania (w niektórych obszarach używaliśmy formuły „jeśli nie było ono stosowane na terenie powiatu w którym leży Pani/Pana gmina”), respondent wybierał odpowiedź „nie dotyczy”.

W celu ustalenia liczby samorządów, które korzystają z danego narzędzia kierowaliśmy się liczbą przyznanych mu ocen. Przyjęliśmy zatem, że gminy, które wybrały odpowiedź „nie dotyczy” lub nie udzieliły żadnej odpowiedzi na pytanie z rozwiązania nie korzystają.

Informacja nt. procentowego udziału jednostek, które stosują poszczególne instrumenty była następnie porównywana z odsetkiem samorządów, które uznały, że odpowiadające tym narzędziom działanie powinno być realizowane przez gminy. Jeżeli do danego działania była przypisana większa liczba narzędzi obliczaliśmy średnią reprezentującą poziom wykorzystania całego zestawu dostępnych rozwiązań. Takie zestawienie było podstawą identyfikacji tych elementów systemu, w których występuje „deficyt aktywności” samorządów – sytuacja, w której liczba gmin deklarujących potrzebę wykonywania jakiegoś działania nie jest zrównoważona liczbą jednostek, które faktycznie stosują dostępne w tym zakresie narzędzia.

3) Ocena narzędzi

W trzecim, ostatnim etapie analizowaliśmy rozkład ocen przyznanych narzędziom przez te gminy, które miały okazję je stosować. W tym celu ustalaliśmy procentowy udział opinii „duży” lub „średni wpływ” oraz dodatkowo obliczaliśmy średnią, wynikającą z przeliczenia wybranych opcji odpowiedzi na odpowiadające im noty punktowe (od 0 do 3 pkt).

Tak rozumiane miary skuteczności były kalkulowane dla każdego rozwiązania a następnie uśredniane, jeśli z danym działaniem związanych było kilka instrumentów.

Procentowy udział opinii „duży” lub „średni wpływ” wyrażonych w odniesieniu do narzędzi związanych z jakimś działaniem był następnie zestawiany z deklarowaną przez respondentów potrzebą aktywności gminy w tym elemencie systemu. W ten sposób identyfikowaliśmy „deficyt skutecznych narzędzi” – sytuację, w której liczba gmin deklarujących potrzebę wykonywania jakiegoś działania nie jest zrównoważona liczbą jednostek, które uważają, że w tym zakresie dostępne są narzędzia, które mają przynajmniej „średni wpływ” na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Na każdym z etapów analizy omawiamy rozkład odpowiedzi udzielonych przez respondentów wg wielkości / typu gminy oraz w podziale na jednostki osiągające ponadprzeciętne wyniki w zakresie rozwoju gospodarczego („liderzy”) oraz samorządy, które radzą sobie gorzej niż ich grupy porównawcze (gminy „pasywne”).

Analiza

1. PLANOWANIE ROZWOJU

Skuteczne zarządzanie rozwojem lokalnym jest zadaniem trudnym ze względu na konieczność pogodzenia różnych, częstokroć sprzecznych, interesów i potrzeb. W wielu obszarach, zwłaszcza w sferze gospodarczej, rola władz lokalnych wiąże się raczej z koordynacją i stymulowaniem pożądanych procesów niż z ogólnym narzuceniem wybranego kierunku. W takiej sytuacji szczególnie duże znaczenie ma proces diagnozowania sytuacji wyjściowej, dochodzenia do wspólnego rozumienia celów, jakie chcemy osiągnąć, oraz przekształcania tej ogólnej wizji w zestaw konkretnych zadań do wykonania przez poszczególnych partnerów.

Tak rozumiane „planowanie rozwoju” jest bardzo ważnym obszarem, w którym odpowiednie działania władz lokalnych mogą znacząco wpływać na lokalną przedsiębiorczość.

Wizja systemu

Przygotowując ankietę, zaproponowaliśmy respondentom sześć postulatów, których realizacja mogłaby się przyczynić do optymalnego przystosowania planów rozwojowych do potencjału i potrzeb lokalnych przedsiębiorstw.

- 1.1 Gmina powinna określić cele strategiczne w obszarze rozwoju gospodarczego oraz zaplanować zadania służące ich realizacji (pomimo braku takiego zadania w art.7 u.s.g.).
- 1.2 Gmina powinna wyznaczyć branże, które z racji lokalnych kompetencji i zasobów powinny być traktowane priorytetowo.
- 1.3 Przedstawiciele przedsiębiorców powinni brać bezpośredni udział w pracach nad strategią / programem gospodarczym.
- 1.4 Przedstawiciele przedsiębiorców powinni być konsultowani przy tworzeniu programów sektorowych, które tworzą bezpośredni kontekst dla działalności gospodarczej.
- 1.5 Planując swoje strategie Gmina powinna współpracować z innymi jednostkami samorządu oraz partnerami w ramach obszaru funkcjonalnego.
- 1.6 Realizacja strategii / programu gospodarczego powinna być monitorowana i poddawana okresowym ocenom.

Odpowiadając na pytanie o poszczególne elementy zaproponowanej wizji pożądanej sytuacji docelowej („jak powinno być”), uczestnicy badania mogli się wybrać jedną z pięciu odpowiedzi: 1) Zgadzam się; 2) Raczej się zgadzam; 3) Ani się zgadzam, ani nie zgadzam; 4) Raczej się nie zgadzam; 5) Nie zgadzam się.

Okazało się, że panuje dość powszechna zgoda odnośnie większości z postawionych tez. Czterech z pięciu respondentów podziela pogląd, że planowanie rozwoju powinno się odbywać we współpracy z partnerami w obszarze funkcjonalnym (86%), że realizacja strategii powinna być monitorowana i regularnie oceniana (84%), że przedsiębiorcy powinni uczestniczyć w planowaniu celów gospodarczych oraz być konsultowani w zakresie ważnych dla nich programów sektorowych (83%). Przeciwnie opinie występowały w ilościach śladowych (2-4%), choć warto zauważyć, że jeden na dziesięciu badanych (12-14%) nie miał w tej sprawie wyrobionego zdania.

W przypadku tezy 1.1 – wyznaczania w strategii celów gospodarczych, skoro art. 7 u.s.g. nie wymienia rozwoju gospodarczego lub wspierania przedsiębiorczości wśród zadań własnych gminy – liczba oponentów wzrasta do 8%. Jednak przy poparciu na poziomie 78% możemy przyjąć, że również w tej sprawie panuje dość powszechna zgodność wśród samorządowców.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła kwestia wyznaczania w strategii specjalizacji, które byłyby traktowane priorytetowo i wspierane, jako szansa na wzmocnienie pozycji konkurencyjnej gminy w skali regionu lub kraju. Pozytywnie do tego postulatu odniosło się 61% badanych, przy znaczącej liczbie odpowiedzi negatywnych (14%). Wydaje się, że pewna część respondentów mogła wykazać w tej sprawie większą rezerwę, ponieważ koncepcja „inteligentnych specjalizacji” nie jest powszechnie znana. Dotyczy to zwłaszcza samego podejścia do ich wyznaczania, jako procesu oddolnego diagnozowania lokalnych kompetencji i zasobów gminy oraz odnoszenia ich do dostrzeganych w otoczeniu szans rozwojowych.



Diagram 1

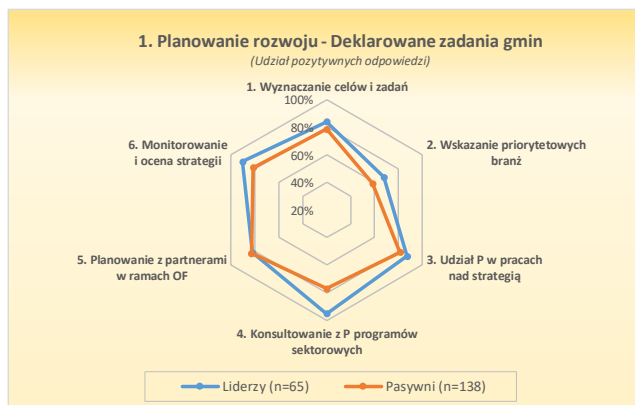


Diagram 2

Jak widać na diagramach nr 1 i 2, stopień utożsamiania się respondentów z przedstawionymi postulatami zależy w znacznym stopniu od wielkości jednostki samorządowej oraz tego, jak gmina radzi sobie w obszarze wspierania przedsiębiorczości. Szczególnie dobrze widać to w przypadku tezy o wyznaczaniu inteligentnych specjalizacji. W gminach wiejskich oraz w grupie samorządów „pasywnych gospodarczo” cieszy się ona poparciem zaledwie 56-8% badanych. W małych i średnich miastach oraz wśród „liderów przedsiębiorczości” osiąga 65%, aby w dużych miastach notować już solidne poparcie na poziomie 77%.

Zwraca uwagę znacząca różnica w podejściu przedstawicieli „gmin liderów” i „gmin pasywnych” do postulatu 1.4 – „konsultowanie z przedsiębiorcami programów sektorowych, które tworzą bezpośredni kontekst dla działalności gospodarczej”. O ile dla pierwszych jest to oczywistość (95% poparcia), dla drugich jest to postulat, z którym się „raczej zgadzają” (77% poparcia).



Diagram 3



Diagram 4

Jeszcze wyraźniej efekt ten jest widoczny w zestawieniu opinii „liderów” i jednostek „pasywnych” w grupie gmin wiejskich. Dzięki nałożeniu się obu czynników – wielkość samorządu i skuteczność w działaniach prorozwojowych – różnica w opiniach obu grup respondentów jest bardzo znacząca. Sens konsultowania programów sektorowych z przedsiębiorcami dostrzega aż 93% przedstawicieli dynamicznie rozwijających się samorządów wiejskich. Tymczasem, w grupie gmin osiągających słabsze wyniki jest to tylko 68%.

Opis obecnej sytuacji w gminach

W celu ustalenia zakresu działań, które już dzisiaj są wykonywane w samorządach, spytaliśmy uczestników badania o zestaw przykładowych narzędzi, które mogą być wykorzystane do realizacji elementów postulowanej wizji systemu.

- 1.a Uwzględnienie celów gospodarczych w ogólnej strategii rozwoju gminy;
- 1.b Uchwalenie odrębnego programu gospodarczego;
- 1.c Wskazanie inteligentnych specjalizacji w dokumentach strategicznych;
- 1.d Wykonanie badania ankietowego przedsiębiorców w okresie ostatnich 3 lat;
- 1.e Udział przedsiębiorców w pracach nad projektem strategii / programu gospodarczego;
- 1.f Konsultacje z przedstawicielami przedsiębiorców przy tworzeniu wieloletnich planów zaopatrzenia w ciepło i energię, programów rozwoju układu drogowego, transportu publicznego, sieci wodociągowo-kanalizacyjnej, rynku pracy itp.;
- 1.g Współpraca gminy z innymi JST w subregionie w zakresie planowania rozwoju gospodarczego;
- 1.h Funkcjonowanie w Radzie komisji ds. gospodarczych;
- 1.i Publikowanie i omawianie na forum Rady sprawozdań z realizacji strategii rozwoju / programu gospodarczego.

Jeśli w gminie dane narzędzie było stosowane, zadaniem respondenta było ocenienie jego wpływu na rozwój przedsiębiorczości w czterostopniowej skali: Duży wpływ (3 pkt); Średni wpływ (2 pkt); Mały wpływ (1 pkt); Brak wpływu (0 pkt). Jeśli natomiast gmina nie miała dotąd okazji korzystać z przedstawionego rozwiązania, respondent wybierał odpowiedź „nie dotyczy”.

Na podstawie zebranych opinii obliczyliśmy odsetek samorządów, które faktycznie wdrażały już narzędzia związane z poszczególnymi elementami proponowanej wizji systemu (pominęliśmy odpowiedzi „nie dotyczy” oraz przypadki braku odpowiedzi).

Częstość stosowania z narzędzi

Najbardziej powszechną formą wspierania przedsiębiorczości w analizowanym obszarze jest uwzględnienie celów gospodarczych w strategii rozwoju gminy (86% w miastach i 74% w samorządach wiejskich).

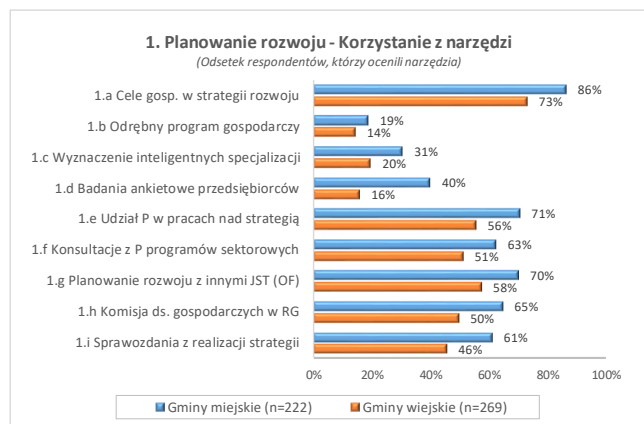


Diagram 5

Większość respondentów deklaruje również:

- współpracę w planowaniu rozwoju z innymi JST w ramach obszaru funkcjonalnego (średnio 63%),
- włączanie przedsiębiorców w prace nad strategią (średnio 62%),
- konsultowanie z nimi programów sektorowych (średnio 56%) oraz
- funkcjonowanie komisji ds. gospodarczych w Radzie Gminy / Miasta (średnio 57%).

Co niepokojące, tylko 53% samorządów deklaruje działanie systemu monitorowania i okresowej oceny strategii rozwoju.

W grupie narzędzi stosowanych rzadko znajdziemy badania ankietowe przedsiębiorców (średnio 27%) wyznaczanie specjalizacji (średnio 24%) oraz uchwalenie odrębnego programu gospodarczego (średnio 17%).



Diagram 6

Jeśli zestawimy narzędzia odpowiadające poszczególnym elementom docelowej wizji systemu oraz porównamy częstość ich stosowania z deklarowaną potrzebą podjęcia działań w każdym z 6 zakresów, będziemy mogli wyrobić sobie opinię nt. wielkości luki między chęciami a praktyką.

Oto z jednej strony deklarujemy, że coś jest ważne oraz wiemy, że istnieją narzędzia, które moglibyśmy wykorzystać, aby to coś zrobić. Z różnych powodów jednak nie podejmujemy aktywnych działań, które mogłyby stanowić odpowiedź na zidentyfikowaną potrzebę.

W obszarze 1, właściwie we wszystkich badanych elementach, mamy spory „deficyt aktywności gmin”. Wiąże się on zapewne z ogólnie wysokim poziomem akceptacji aktywnej roli samorządów w sferze planowania rozwoju. Największe różnice między pożądanym poziomem zaangażowania gmin i codzienną praktyką dotyczą działania nr 3. „Udział przedsiębiorców w pracach nad strategią” (39 punktów procentowych) i 2. „Wskazanie priorytetowych branż” (37 pp.), ale niewiele lepsza jest sytuacja w przypadku działań nr 1. „Wyznaczanie celów i zadań” i 6. „Monitorowanie i ocena strategii” (różnica po 30 pp.)

Dlaczego tak się dzieje? Być może częściowej odpowiedzi na to pytanie może dostarczyć analiza ocen, jakie uczestnicy badania wystawili narzędziom, z których mieli okazję korzystać.

Ocena skuteczności narzędzi

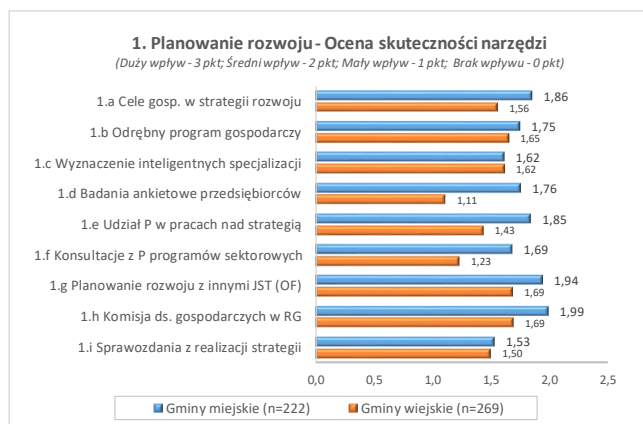


Diagram 7

Przede wszystkim, okazuje się, że opinie nt. skuteczności dostępnych rozwiązań różnią się znacząco w zależności od typu i wielkości jednostki.

Ogólną regułą, wydaje się większe zaufanie do narzędzi planowania rozwoju w samorządach miejskich, zwłaszcza w dużych miastach. Być może decydującym czynnikiem są tu wyższe kwalifikacje zasobów kadrowych (po obu stronach – urzędu i przedsiębiorców), które pozwalają osiągać lepsze efekty z realizacji podobnych procedur? Możliwe jest również, że przynajmniej część narzędzi jest strukturalnie niedostosowana do potrzeb i skali działania mniejszych samorządów.

Weźmy jako przykład „odrębny program gospodarczy”. Jeśli przyjąć, że nawet w małej gminie wiejskiej nie zaszkodziłoby rozwinąć strategicznych celów gospodarczych w formie osobnego, sektorowego programu działania, to pojawia się pytanie o dostępne wzorce takiego dokumentu. Uwzględniając ograniczone zasoby przeciętnej gminy wiejskiej oraz znacznie mniejszą niż w mieście skalę działania wystarczyłby prosty kilkunastostronnicowy plan, bez skomplikowanej terminologii i spektakularnej grafiki. Najlepiej coś, co można przygotować samodzielnie, w oparciu o wzorcową procedurę i dobrej jakości podręcznik. Czy jednak mamy takie rozwiązania? Zwykle nie, ponieważ innowacyjne narzędzia powstają na ogół w miastach z udziałem ekspertów. Ci ostatni zaś, z oczywistych względów, wolą tworzyć i sprzedawać skomplikowane usługi niż pisać proste podręczniki.

Przeglądając się narzędziom planowania w podziale wg typu samorządów zauważymy, że w grupie miast największe zaufanie respondentów wzbudza „powołanie w Radzie komisji ds. gospodarczych” (73%

odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „planowanie rozwoju z innymi JST” (71%) oraz „uwzględnienie celów gospodarczych w strategii rozwoju” (68%).

Wątpliwości zgłaszane są najczęściej w odniesieniu do „sprawozdań z realizacji strategii” (21% odpowiedzi „brak wpływu”), „inteligentnych specjalizacji” (18%) i „odrębnego programu gospodarczego” (16%).

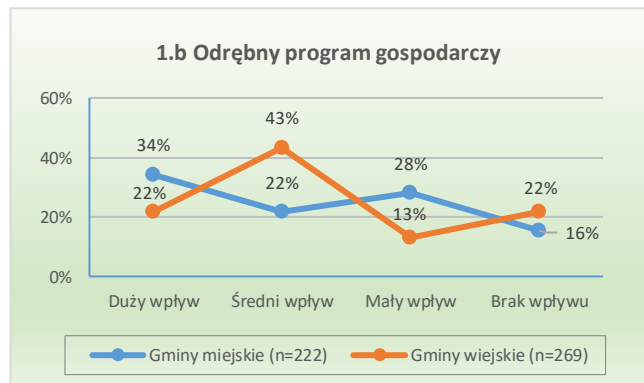


Diagram 8

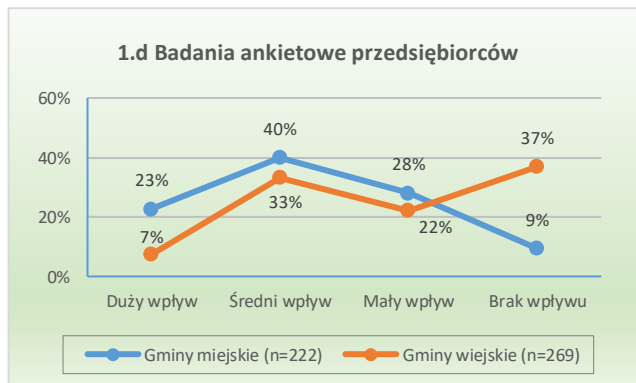


Diagram 9

W grupie gmin wiejskich najczęściej dobrze oceniano „odrębny program gospodarczy” (65% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „powołanie w Radzie komisji ds. gospodarczych” (61%) oraz „planowanie rozwoju z innymi JST” (57%).

Opinie o „braku wpływu” pojawiały się najczęściej w odniesieniu do „badań ankietowych przedsiębiorców” (37%), „konsultowania z przedsiębiorcami programów sektorowych” (26%) i „odrębnego programu gospodarczego” (22%).

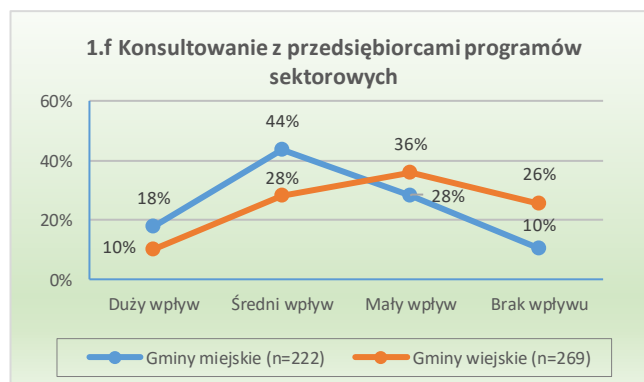


Diagram 10

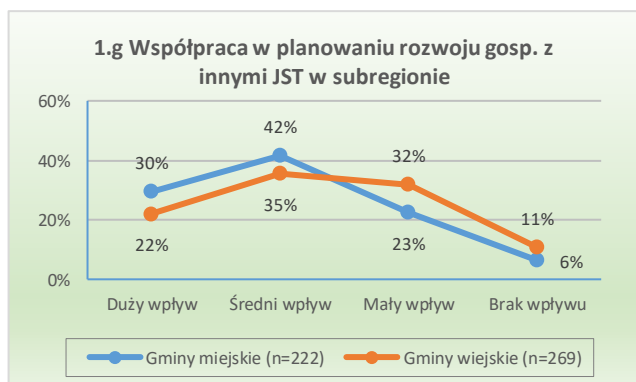


Diagram 11

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Zestawmy w końcu deklarowane potrzeby przedstawione w ramach docelowej wizji systemu z jakością narzędzi, które mogą być wykorzystane w celu realizacji jej elementów.

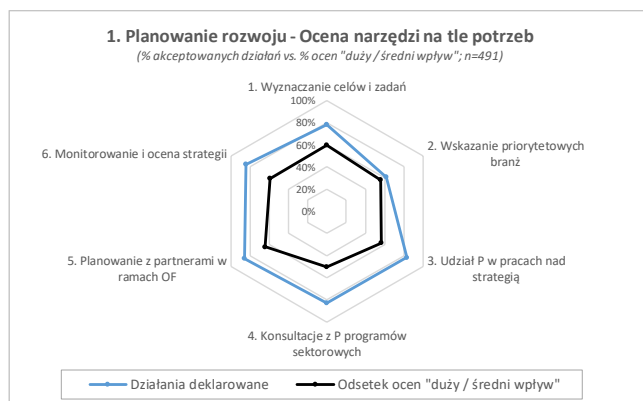


Diagram 12

Porównaliśmy w tym celu udział pozytywnych opinii nt. potrzeby podjęcia wskazanych działań („zgadzam się” / „raczej się zgadzam”) z udziałem ocen „duży / średni wpływ” w odniesieniu do odpowiadających im narzędzi.

Choć w obszarze planowania rozwoju istnieje silne przekonanie o zasadności podejmowania przez samorządy większości z zaproponowanych 6 zadań (część respondentów ma jedynie wątpliwości odnośnie „wyznaczania specjalizacji”), to dostępne w tym celu narzędzia charakteryzują się na ogół umiarkowaną skutecznością.

Najgorzej sytuacja wygląda w przypadku trzech działań:

4. Konsultowanie z przedsiębiorcami programów sektorowych;
3. Udział przedsiębiorców w pracach nad strategią;
6. Monitorowanie i ocena strategii;

Z zestawienia tego można wysnuć wniosek, że istnieje pilna potrzeba rozszerzenia / udoskonalenia zestawu narzędzi, które mogą być wykorzystywane przez gminy do realizacji tych właśnie zadań.

Inne narzędzia

Poza ustosunkowaniem się do przedstawionych w kwestionariuszu narzędzi, respondenci mieli możliwość przedstawienia dodatkowych, własnych rozwiązań służących planowaniu rozwoju gospodarczego gminy. Okazało się, że większość odpowiedzi zawierała raczej przykłady zastosowania instrumentów wymienionych już w ankiecie niż propozycje nowych narzędzi, które powinniśmy włączyć do naszego modelu.

W kilku przypadkach opinia miasta pozwoliła nam jednak doprecyzować strukturę zadań lub typy narzędzi przewidzianych dla obszaru „planowania rozwoju”. Dotyczy to na przykład wskazania przez Jarocin wywiadów pogłębionych jako formy wykorzystywanej do badania opinii przedsiębiorców. Wynika stąd słuszny wniosek, że nazwa narzędzia 1.d powinna być szersza np. „Badanie opinii przedsiębiorców” i zawierać w sobie różne metody badawcze.

Wartościowe są również przykłady pokazujące różne formy włączenia przedsiębiorców w prace planistyczne. W Szczytnie i Malborku platformą współpracy jest Rada Gospodarcza przy Burmistrzu Miasta. Z kolei w Gostyniu udział przedsiębiorców odbywa się za pośrednictwem Stowarzyszenia Wspierania Przedsiębiorczości Powiatu Gostyńskiego, które jest stowarzyszeniem jednostek samorządu terytorialnego. Możliwych do zastosowania metod jest oczywiście więcej i mamy nadzieję, że wraz z upływem czasu nasz model zostanie uzupełniony o przykłady kolejnych podejść.

Uczestnicy badania podali też różne formy współpracy z innymi jednostkami w ramach obszaru funkcjonalnego. Obok stowarzyszenia gmin powiatu Gostyńskiego, Moszczenica przedstawiła przykład partnerstwa organizowanego przez kilka gmin w celu wspólnej realizacji zadań w obszarze gospodarki wodno-ściekowej, Częstochowa wymieniła porozumienie z gminami Jurajskimi dot. wspólnej promocji gospodarczej oraz współpracę w ramach RIT Subregionu Północnego Województwa Śląskiego, zaś Nowy Targ wskazał na Euroregion „Tatry”, jako przykład stowarzyszenia działającego w układzie terytorialnym w kontekście transgranicznym.

Bariery prawne i systemowe

Uczestnicy badania wskazali bariery i ograniczenia prawne, które utrudniają prawidłowe planowanie rozwoju gospodarczego gminy:

- Brak jednoznacznej podstawy prawnej, pozwalającej gminie angażować się w działania wspierające przedsiębiorczość (brak takiego zadania na liście zadań własnych gminy w art. 7 u.s.g.). Zdaniem części respondentów sytuacja ta wyklucza podejmowanie przez gminę takich działań, a przynajmniej wystawia ją na ryzyko nieprzychylniej interpretacji przepisów przez instytucje kontrolujące (wiele gmin);
- Preregulowanie i niestabilność przepisów prawa – „Problemem jest mnogość przepisów odnośnie prawa podatkowego, ciągłych zmian w tej kwestii oraz nieprecyzyjnych zapisów. Daje to pole do interpretowania przepisów na niekorzyść przedsiębiorcy” (Radoszyce, Zduńska Wola, Inowrocław, Kornowac, Bochnia, Nowa Sucha, Solec-Zdrój, Częstochowa, Dragacz, Bielawy, Nawojowa, Chodzież, Wolsztyn, Lubliniec, Gdańsk);
- Niewystarczające środki własne JST na realizację zadań w sferze wspierania przedsiębiorczości. Uboga oferta środków zewnętrznych (Konin i wiele gmin); Brak instrumentów wsparcia ukierunkowanych na wspieranie przedsiębiorczości (Szczucin, Dubiecko, Ostrowiec Świętokrzyski, Radlin, Bielsk); Brak środków na zamówienie ekspertyz i opracowań strategicznych dot. rozwoju gospodarczego (Radom, Żychlin);
- Przerzucanie kosztów funkcjonowania Państwa na samorządy i przedsiębiorców (Inowrocław, Sosnowiec, Częstochowa, Michałowice, Bielsk, Zduńska Wola);
- Niewielki wpływ samorządu na tworzenie prawa krajowego dotyczącego zasad prowadzenia działalności gospodarczej, systemu podatkowego, obrotu ziemią rolną itp. (Kalisz, Bielawa, Ostrowiec Świętokrzyski)
- Zbyt mały udział gmin w przychodach podatkowych na korzyść budżetu centralnego (Gdańsk);
- Niewystarczające kwalifikacje kadry pracowniczej urzędu w zakresie wspierania przedsiębiorczości (Żychlin);
- Art. 211. ustawy o finansach publicznych - Budżet JST jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów tej jednostki. Tymczasem roczny system utrudnia działanie długofalowe/ (Zakopane);
- Brak regulacji określających metodykę opracowywania lokalnych programów rozwoju (Wałbrzych).

2. WSPÓŁPRACA Z PRZEDSIĘBIORCAMI

Kluczem do przygotowania dobrego programu gospodarczego jest doprowadzenie do integracji lokalnego środowiska przedsiębiorców. Jeśli przedsiębiorcy będą ze sobą rozmawiać, wymieniać się doświadczeniami i pomysłami, to pomogą samorządowcom wybrać takie instrumenty wsparcia, które szybko przyniosą oczekiwane rezultaty. Patrząc z tej perspektywy, postęp w tworzeniu lokalnej społeczności przedsiębiorców, będącej partnerem dla administracji publicznej, jest ważnym kryterium efektywności prorozwojowych działań lokalnego samorządu.

Wizja systemu

Zaproponowaliśmy respondentom sześć postulatów, których realizacja mogłaby się przyczynić się do rozwoju współpracy z lokalnym środowiskiem przedsiębiorców.

2.1 Potrzeby przedsiębiorców należy poznawać przez mniej formalne (bieżące) spotkania z przedstawicielami tego środowiska;

2.2 Potrzebna jest instytucjonalna formuła współpracy z przedstawicielami przedsiębiorców - forum, rada itp.;

2.3 Przedstawiciele przedsiębiorców powinni być konsultowani w ramach corocznej procedury pracy nad budżetem;

2.4 Gmina powinna organizować specjalne wydarzenia służące integracji środowiska przedsiębiorców (gale, festyny, konkursy itp.);

2.5 Gmina powinna działać na rzecz wzmocnienia prestiżu przedsiębiorców w lokalnej społeczności;

2.6 Gmina powinna działać na rzecz budowy klimatu wzajemnego zaufania w relacjach z przedsiębiorcami.

Spośród sześciu zaproponowanych działań, tylko dwa nie wzbudziły większych kontrowersji: 88% respondentów podziela pogląd, że gmina powinna działać na rzecz „budowy zaufania w relacjach z przedsiębiorcami” (teza 2.6), zaś 75% ankietowanych podpisuje się pod twierdzeniem, że samorząd powinien dążyć do „wzmacniania prestiżu przedsiębiorców” w lokalnym środowisku (teza 2.5). Kwestia „utrzymywania bieżących kontaktów z przedsiębiorcami” (teza 2.1) zebrala już tylko 67% poparcia. Być może wiązało się to z niefortunnym sformułowaniem tego postulatu w kwestionariuszu – użyliśmy zwrotu „mniej formalne spotkania”. W efekcie respondenci, zwłaszcza przedstawiciele mniejszych miast i gmin wiejskich, mogli się obawiać, że chodziło nam o mniej transparentne, a nie jedynie „bieżące” i „nieinstytucjonalizowane” relacje.

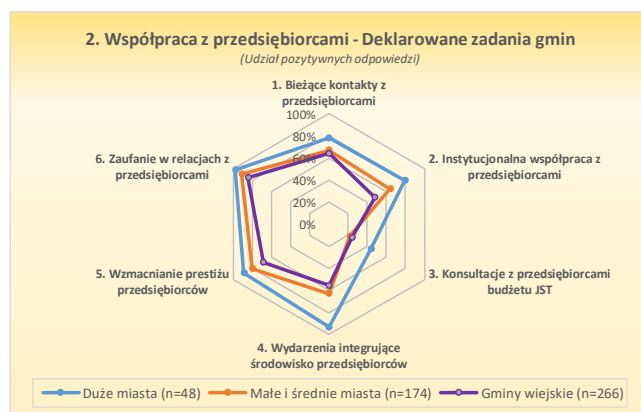


Diagram 13

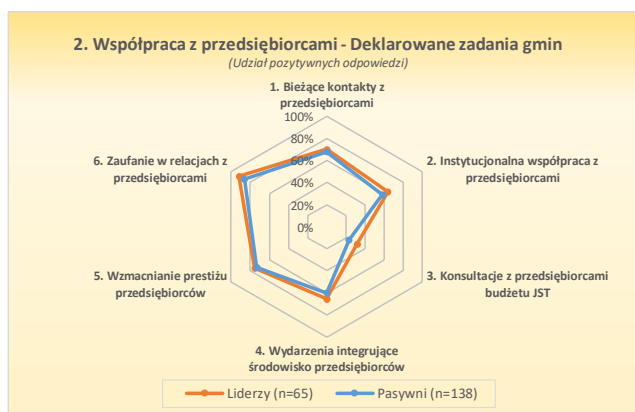


Diagram 14

Pozostałe trzy postulaty spotkały się z dość zróżnicowaną reakcją, przy czym różnice wiązały się przede wszystkim z wielkością / typem gminy.

Przedstawiciele dużych miast zgodnie akceptują zarówno tezę 2.2 „prowadzenie instytucjonalnej współpracy z przedsiębiorcami” (79%), jak też tezę 2.4 „organizacja wydarzeń integrujących środowisko przedsiębiorców” (93%). Niemal połowa respondentów z tej grupy (45%) widzi także sens wprowadzenia „konsultacji z przedsiębiorcami budżetu miasta” (teza 2.3).

W mniejszych samorządach nie ma akceptacji dla ostatniego z wymienionych postulatów - odsetek opinii negatywnych przeważa nad pozytywnymi. „Organizacja wydarzeń integrujących środowisko przedsiębiorców” cieszy się poparciem ok. 60% badanych. Potrzebę prowadzenia zinstytucjonalizowanego dialogu z przedsiębiorcami dostrzega większość przedstawicieli małych i średnich miast (64%), ale tylko 48% respondentów reprezentujących gminy wiejskie. Takie reakcje wydają się zresztą naturalne i zrozumiałe. W małej gminie, gdzie wszyscy się znają i mają bezpośredni kontakt, tworzenie osobnej rady, czy forum przedsiębiorców oraz prowadzenie z nią sformalizowanego dialogu może być postrzegane jako niepotrzebny przerost formy nad treścią.

Warto zwrócić uwagę, że w II obszarze nie występują większe różnice w opiniach przedstawianych przez samorządy, które w ostatnich latach odnosiły sukcesy w sferze rozwoju gospodarczego oraz gminy „pasywne”.

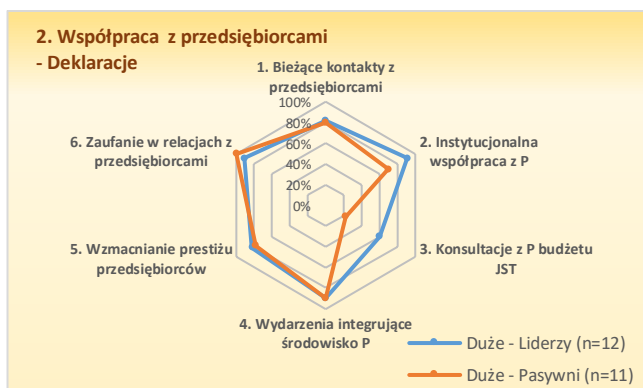


Diagram 15

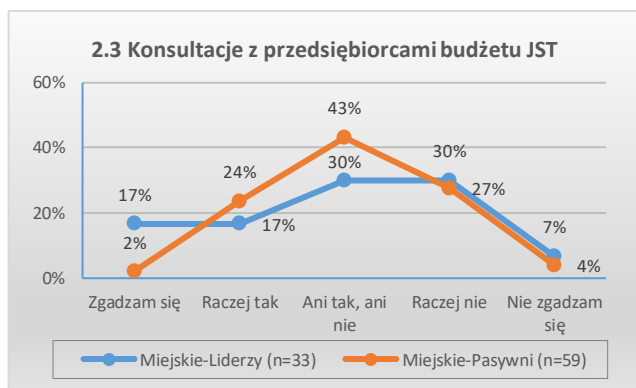


Diagram 16

Jedynym elementem, w którym rozkład odpowiedzi udzielonych przez obie grupy różni się jest kwestia włączenia konsultacji z przedsiębiorcami w proces uchwalania budżetu JST. Przy czym efekt ten jest znaczący jedynie w odniesieniu do dużych miast, gdzie wielkość naszej próby jest niestety zbyt mała, abyśmy mogli jej w pełni zaufać.

Opis obecnej sytuacji w gminach

W celu ustalenia zakresu działań, które już dzisiaj są wykonywane w samorządach, poprosiliśmy respondentów o opinię w sprawie 6 narzędzi, które już dzisiaj mogą być wykorzystane do realizacji postulowanych wyżej zadań.

- 2.a Spotkania władz samorządowych z przedsiębiorcami, służące wymianie informacji i opinii
- 2.b. Współpraca z organizacjami przedsiębiorców reprezentującymi interesy środowiska
- 2.c. Powołanie Forum / Rady przedsiębiorców jako ciała doradczo-opiniującego
- 2.d. Prowadzenie konsultacji społecznych w sprawie projektu budżetu gminy na kolejny rok
- 2.e. Organizacja wspólnych wyjazdów i wizyt studyjnych z udziałem przedstawicieli urzędu i przedsiębiorców
- 2.f. Przyznawanie wyróżniającym się przedsiębiorcom okolicznościowych nagród

Jak widać, nie zdołaliśmy zaproponować żadnego instrumentu, który służyłby wprost do budowania klimatu zaufania w relacjach z przedsiębiorcami (nagrody budują raczej prestiż niż zaufanie, zaś wspólne wyjazdy z urzędnikami, choć służą integracji, rodzą również pewną nieufność wśród tych, którzy w nich nie uczestniczą). Zdecydowaliśmy się również spytać o konsultacje budżetu wśród ogółu mieszkańców niż wśród samych przedsiębiorców. Powodem była obawa, czy gdziekolwiek w naszym kraju takie rozwiązanie już funkcjonuje.

Częstość stosowania z narzędzi

Najczęściej stosowaną formą współpracy ze środowiskiem przedsiębiorców jest utrzymywanie kontaktu w formie okazjonalnych spotkań bezpośrednio z właścicielami firm (69%) lub reprezentującymi ich organizacjami (58%). Rzadziej zdarzają się wspólne wyjazdy (45%) lub imprezy i wydarzenia integrujące środowisko (42%).

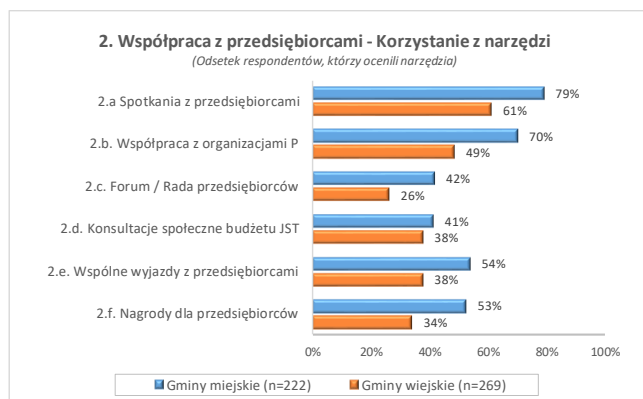


Diagram 17

Doświadczenia z prowadzeniem jakiejś formy konsultacji społecznych dot. budżetu gminy zadeklarowało 40% samorządów (przypuszczalnie część respondentów uwzględniła tutaj również budżet partycypacyjny). Przypadki powołania forum lub rady przedsiębiorców zgłosiło aż 33% gmin.

Występują znaczące różnice w częstości stosowania narzędzi współpracy w miastach i gminach wiejskich. W tych drugich powszechnie praktykowane są właściwie tylko bezpośrednie spotkania z właścicielami firm, rzadziej z organizacjami przedsiębiorców (49%). Pozostałe formy występują, w przybliżeniu, w co trzeciej gminie.

Inaczej wygląda sytuacja w miastach, gdzie spotkania z przedstawicielami środowisk biznesowych zdają się standardem, zaś ponad połowa jednostek organizuje również różnego rodzaju imprezy i wyjazdy adresowane do przedsiębiorców. Doświadczenie z działaniem formalnego ciała doradczo-opiniującego deklaruje ponad 40% miast.

Zestawienie częstości stosowania narzędzi odpowiadających 5 elementom docelowej wizji systemu (jak wspomniano, nie zaproponowaliśmy żadnych instrumentów dla zadania „budowanie klimatu zaufania do przedsiębiorców”) z deklarowaną przez respondentów potrzebą podjęcia działań w każdym z tych zakresów, pokazuje skalę zadań, które dzisiaj nie są wykonywane, choć docelowo wykonywane być powinny.

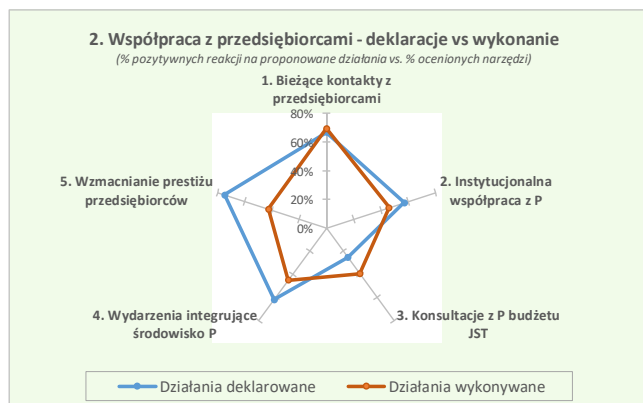


Diagram 18

Przestrzeń do twórczego zagospodarowania jest znacząca w sferze wzmacniania prestiżu przedsiębiorców (deficyt rzędu 32 punktów procentowych) oraz nieco mniejsza w przypadku działań integrujących środowisko biznesu (17 pp.) i budujących zinstytucjonalizowany formy dialogu z sektorem prywatnym (11 pp.).

Z zaskakującą sytuacją mamy do czynienia w przypadku zadania 2.3 „konsultacje z przedsiębiorcami budżetu JST”. Wykres na diagramie sugeruje, że więcej gmin prowadzi tego typu działania niż wierzy w ich sensowność.

To oczywiście pozorna sprzeczność, która wiąże się z przypisaniem do tego zadania narzędzia „społeczne konsultacje budżetu gminy”. Instrument ten obejmuje wszelkie formy konsultacji budżetu gminy, w których mogą uczestniczyć przedsiębiorcy, ale również inne grupy społeczne.

Ocena skuteczności narzędzi

Podobnie jak w obszarze I „Planowanie rozwoju” widzimy charakterystyczną prawidłowość – przedstawiciele miast zdecydowanie lepiej oceniają wpływ dostępnych narzędzi na rozwój przedsiębiorczości niż przedstawiciele gmin wiejskich. Co więcej, prawidłowość ta występuje również wewnątrz samorządów miejskich – średnie miasta przyznają na ogół wyższe oceny niż miasta małe, zaś najwyższe noty znajdziemy w grupie miast dużych. Można zatem powiedzieć, że wielkość ma znaczenie. Albo te same instrumenty rzeczywiście lepiej się sprawdzają wraz ze wzrostem skali, w jakiej działa samorząd, albo przedstawiciele większych jednostek wykazują po prostu większy optymizm w ich ocenie.

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

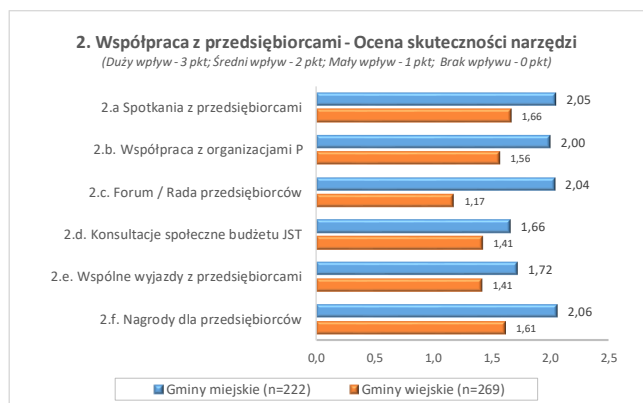


Diagram 19

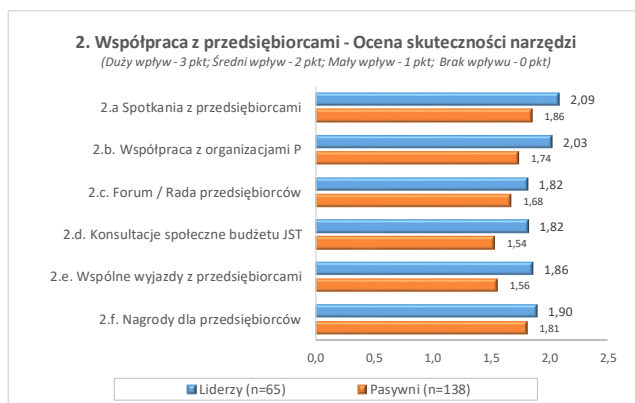


Diagram 20

Podobną, choć nie tak silną, zależność możemy zaobserwować, jeśli podzielimy gminy wg kryterium tempa rozwoju gospodarczego w ostatnich pięciu latach. Każde z badanych narzędzi uzyskało wyższą średnią notę w grupie „gmin liderów” niż w grupie „gmin pasywnych”.

Takie wyniki można jednak łatwo wytłumaczyć. Jeśli dwie gminy zastosowały podobne rozwiązanie i w jednej przyniosło ono oczekiwane rezultaty, a w drugiej nie, to opinia nt. samego instrumentu będzie na ogół wyższa w samorządach, które odniosły sukces. Takiej prawidłowości możemy oczekiwać, choć oczywiście mamy świadomość, że na końcowy wynik oddziałuje wiele czynników i niepowodzenie w konkretnym przypadku nie przesądza jeszcze o potencjale użytego narzędzia.

Analizując indywidualne instrumenty zauważymy, że w grupie miast najlepiej oceniane są trzy narzędzia: „współpraca z organizacjami przedsiębiorców” (77% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), bieżące „spotkania z przedsiębiorcami” (76%) oraz „funkcjonowanie Forum / Rady przedsiębiorców” (74%).

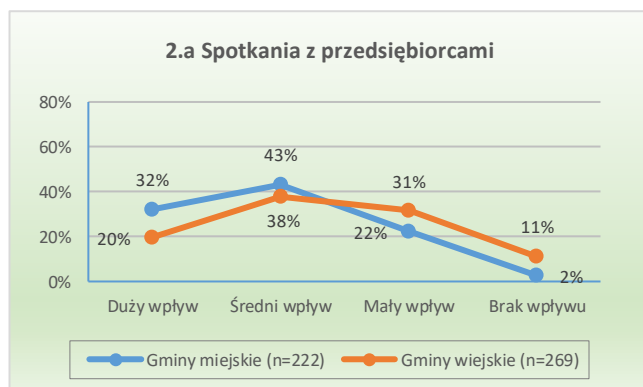


Diagram 21

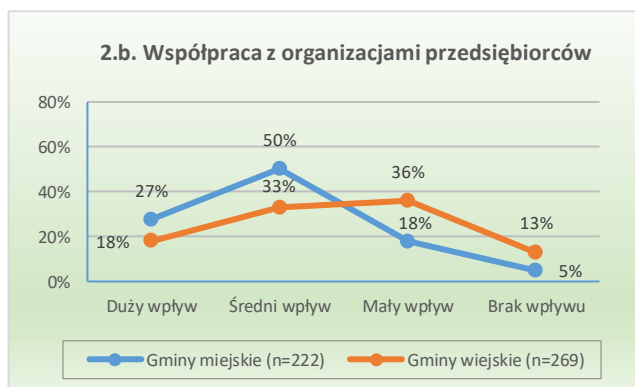


Diagram 22

Więcej rezerwy pojawia się w odniesieniu do „konsultacji społecznych budżetu JST” oraz „organizowania wspólnych wyjazdów z przedsiębiorcami” – przy 50-60% pozytywnych opinii, co dziesiąty respondent uważa, że takie działania nie mają istotnego wpływu na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Nieco inaczej rozłożyły się opinie w grupie gmin wiejskich. Tutaj najczęściej dobrze oceniano „przyznawanie przedsiębiorcom nagród i wyróżnień” (61% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) oraz „bieżące „spotkania z przedsiębiorcami” (57%).

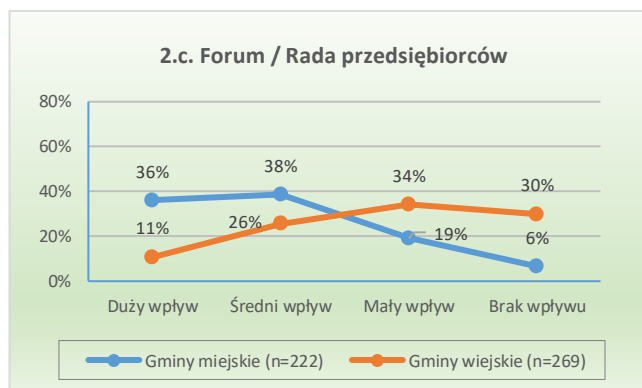


Diagram 23

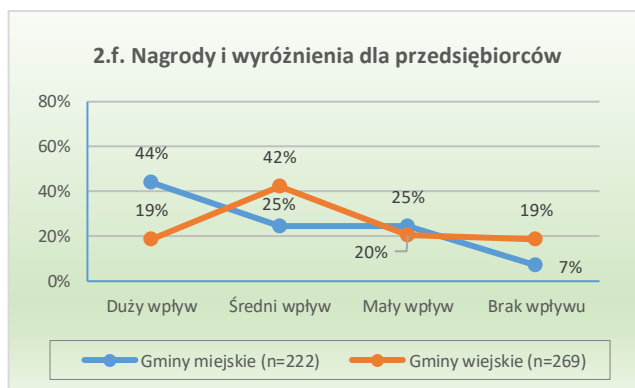


Diagram 24

Większa liczba opinii o „braku wpływu” pojawiła się w przypadku odniesieniu do „Forum / Rady przedsiębiorców” (30%), „konsultacji społecznych budżetu” (21%) oraz „wspólne wyjazdy z przedsiębiorcami” (20%).

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Na diagramie nr 25 zestawiliśmy opinie nt. działań, które powinien podejmować samorząd w zakresie współpracy z przedsiębiorcami z oceną skuteczności narzędzi, które mogą być w tym celu wykorzystane.

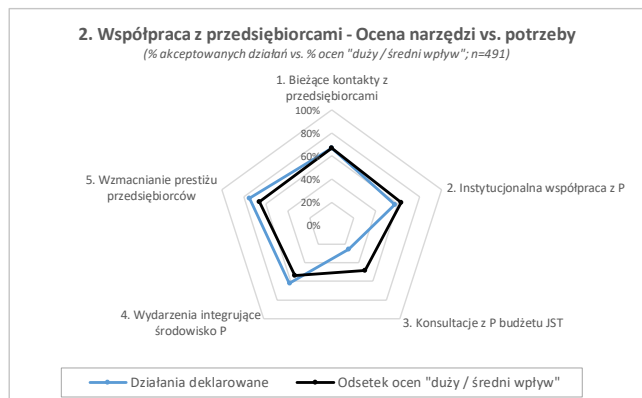


Diagram 25

Na początek należy przypomnieć, że respondenci nie mieli okazji oceniać narzędzi służących „budowie klimatu zaufania do przedsiębiorców”. Nie byliśmy ich w stanie zaproponować, choć jak się okazało akurat to zadanie zostało zaakceptowane przez największą liczbę uczestników badania.

Mamy więc dość powszechnie odczuwaną potrzebę i brak przekonujących instrumentów, które mogłyby służyć jej zaspokojeniu.

Innym „szczególnym przypadkiem” jest postulat konsultowania z przedsiębiorcami budżetu JST.

Z naszego badania wynika, że jest to teza wysoce kontrowersyjna, która ma więcej przeciwników niż zwolenników, przynajmniej w gminach wiejskich i małych miastach. Zestawiliśmy tę potrzebę z narzędziem „konsultacje społeczne budżetu JST”, które jest bliskie, ale nie tożsame z poszukiwanym rozwiązaniem (nie znaleźliśmy przykładu prowadzenia odrębnych konsultacji budżetu z przedsiębiorcami).

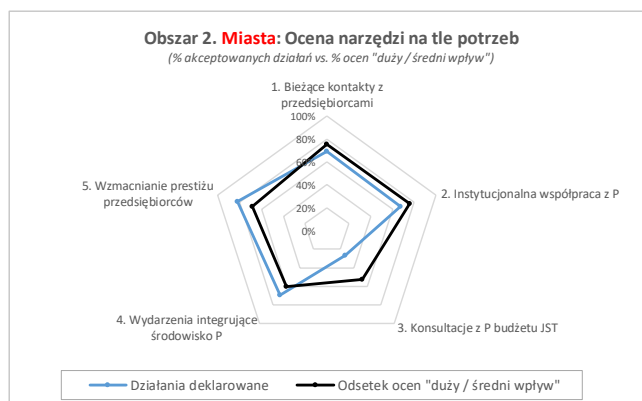


Diagram 26

Uzyskaliśmy efekt, który pokazuje, że skala potrzeb w tym elemencie jest niewielka zaś skuteczność dostępnych narzędzi lokuje się w przedziale między „mała” i „średnia”.

W rzeczywistości bardziej adekwatna byłaby konkluzja, że potrzeba taka występuje w niewielkiej części samorządów – głównie w dużych miastach (45%) i w co trzecim średnim mieście - zaś opinii o wpływie takiego rozwiązania na rozwój przedsiębiorczości tak naprawdę nie znamy, bo respondenci nie oceniali tak zdefiniowanego narzędzia.

Jeśli chodzi o pozostałe elementy proponowanej wizji docelowego systemu nie dostrzegamy alarmujących deficytów w zakresie dostępności narzędzi, które pozwalałyby gminom realizować postulowane zadania. Istnieje pewien niedosyt pomysłów na skuteczną integrację środowiska przedsiębiorców i, zwłaszcza w mniejszych samorządach, na proste formy instytucjonalizacji współpracy z przedstawicielami biznesu. Wystarczającym rozwiązaniem byłoby tu zapewne upowszechnienie istniejących już dobrych praktyk.

Inne narzędzia

Pewną pomocą w wyszukiwaniu przykładów ciekawych narzędzi są odpowiedzi udzielone przez respondentów na pytanie otwarte o inne niż wymienione w kwestionariuszu formy współpracy z przedsiębiorcami.

- Jasło słusznie zwraca uwagę, że ważną i skuteczną formą budowania relacji na linii urząd – przedsiębiorcy jest podejmowanie wspólnych inicjatyw. Przykładem może być choćby konkurs na biznesplan, w którym przedstawiciele biznesu fundują nagrody, angażują się w prace komisji konkursowej i wspierają uczestników.
- Z kolei Radlin wskazuje ważny kierunek, jakim jest wspieranie organizacji przedsiębiorców w ramach programu współpracy z organizacjami pozarządowymi.
- Ciekawą sferą rozwijania relacji ze środowiskiem przedsiębiorców jest promocja społecznej odpowiedzialności biznesu. Pomysł Karlina wydaje się szczególnie cenny w kontekście braku rozwiązań dla budowy klimatu zaufania w relacjach z przedsiębiorcami. Działania tego typu mogłyby również znacząco zwiększyć prestiż tego środowiska w oczach ogółu mieszkańców gminy.
- Bardzo istotną, a pominiętą w naszym kwestionariuszu, sferą współdziałania gminy z przedsiębiorcami jest sponsoring imprez sportowych i kulturalnych. Przypomina o tym Borzytuchom, Drezdenko i Nowe Miasto Lubawskie, zwracając jednocześnie uwagę, że sponsor nie tylko wnosi wkład w formie nagród, czy strojów dla drużyny piłkarskiej, ale zyskuje również wymierną korzyść promocyjną i wizerunkową.

Przedstawiono również liczne przykłady stosowania instrumentów wymienionych w ankiecie. Warto omówić niektóre z nich, ponieważ pokazują bogactwo różnorodnych form działania, kryjących się pod zdawkową nazwą narzędzia.

- Wśród przykładów spotkań z przedsiębiorcami znalazły się okazjonalne spotkania z indywidualnymi właścicielami firm (Wolsztyn, Radzionków) lub większą grupą przedstawicieli biznesu (Bielsk, Drezdenko, Dąbrowa Górnicza – np. przy okazji warsztatów i szkoleń, Sosnowiec), doroczne, oficjalne spotkania, podczas których podsumowuje się miniony okres oraz przedstawia plany na kolejny rok (Jejkowice, Zduńska Wola, Nowe Miasto Lubawskie, Terespol - spotkanie noworoczne, Koszalin – organizowane wspólnie przez Prezydenta Miasta i Marszałka Województwa), meetingi gospodarcze (Adamów) oraz cykliczne, bardziej kameralne imprezy typu „śniadanie z przedsiębiorcami” (Adamów, Częstochowa, Śrem - „Przy stole o...”, Zgierz i Stalowa Wola - „śniadania biznesowe”). Ciekawą formą spotkania, w kontekście epidemii Covid-19 są wideokonferencje z przedsiębiorcami, które organizuje np. Grajewo.
- W grupie przykładów współpracy z organizacjami przedsiębiorców zwraca uwagę inicjatywa Klubu Przedsiębiorcy działającego w Cieszynie, Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości Powiatu Gostyńskiego, współdziałanie Dąbrowy Górniczej z Zagłębiowską Izbą Gospodarczą i grupą „BNI Zagłębie” oraz kontakty Świdnicy z Sudecką Izbą Przemysłowo Handlową i Świdnickim Stowarzyszeniem Przedsiębiorców i Kupców.
- Przykłady powołania forum / rady gospodarczej jako ciała doradczo-opiniującego przy prezydencie / burmistrzu podały: Szczytno, Malbork, Zduńska Wola, Koszalin (z udziałem IOB), Białystok (z udziałem ośrodków naukowych), Wasilków, Czernica, Wałbrzych i Zgierz).

- W kontekście konsultacji budżetu miasta, Sosnowiec deklaruje, że konsultuje z mieszkańcami kluczowe inwestycje – np. tworzenie Zagłębiowskiego Parku Sportowego. Z kolei Terespol zaprasza przedsiębiorców na narady dotyczące przygotowania dużych projektów infrastrukturalnych.
- Podano wiele przykładów konkursów i nagród dla wyróżniających się przedsiębiorców: „Zasłużony dla gminy Bielsk” (podczas corocznych Dni Bielska), Konkurs gospodarczy o Nagrodę im. Karola Adamieckiego (Dąbrowa Górnicza), „Najlepszy Produkt Roku” oraz „5 na start” (podczas Inowrocławskiej Wystawy Gospodarczej), konkurs „Biłgorajskie Sita Przedsiębiorczości” (dla przedsiębiorstw i rolników), „Mocarz Gospodarczy” powiatu szczecińskiego, „Świdnicki Gryf” (wręczany podczas Świdnickiej Gali Przedsiębiorców).
- Wśród imprez integrujących środowisko przedsiębiorców warto wymienić coroczną konferencję „Wałbrzych Przedsiębiorcom”, forum dla lokalnych przedsiębiorców w Makowie, Gale biznesu w Radomiu, Poznańskie Dni Przedsiębiorczości oraz Spotkania Kobiet w Legnicy.

Bariery prawne i systemowe

Wśród ograniczeń prawnych i barier systemowych, związanych z rozwijaniem współpracy z przedsiębiorcami, uczestnicy badania wymienili następujące kwestie:

- Możliwość postrzegania bliskich relacji władzy z przedsiębiorcami w sposób sprzeczny z intencjami samorządu – podejrzenia o korupcję i nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych. Zdaniem części respondentów wiąże się to z brakiem jasnych rozwiązań prawnych regulujących sferę styku władzy samorządowej i biznesu.
- Nie mniej istotne od regulacji prawnych jest zaufanie do partnerów. Jeśli tego zaufania nie ma, to żadne przepisy nie pomogą. Ugrzęźniemy w formalizmie i biurokracji. Zdaniem części respondentów w ostatnich latach nie jest z tym najlepiej, bo społeczeństwo jest bardzo podzielone.
- W niektórych ośrodkach problemem jest brak poczucia wspólnoty interesów lub wysoce konkurencyjne, niezainteresowane współdziałaniem środowisko przedsiębiorców. Efekt ten może występować również na poziomie rywalizujących ze sobą organizacji i związków pracodawców
- W kilku przypadkach sugerowano, że barierą jest brak czasu przedsiębiorców na budowę i utrzymywanie relacji z samorządem. Pracodawcy rzeczywiście są zwykle bardzo zapracowani. Nie wydaje się jednak, żeby czasu nie mieli w ogóle. Właściwszym byłoby zatem pytanie, jakie korzyści mogą uzyskać obie strony, jeśli będą współdziałać. Wydaje się, że w wielu przypadkach obie strony nie wiedzą, w jaki sposób i w jakim zakresie mogą współpracować. Efektem są postawy roszczeniowe lub bierność.
- Rybnik zwrócił uwagę na problemy we współpracy z firmami (zwykle dużymi), które w wyniku zmian organizacyjnych lub własnościowych przenoszą swoje centra decyzyjne poza teren gminy. Skutkuje to spadkiem poziomu współpracy i zaangażowania tych podmiotów w sprawy lokalne. Z drugiej strony, podobne problemy mają gminy, na których terenie powstają oddziały przedsiębiorstw zarządzanych przez podmioty zlokalizowane daleko miejsca prowadzenia działalności (Terespol).
- Zwłaszcza w mniejszych gminach zdarza się problem z brakiem społecznej akceptacji dla organizowania imprez i wydawania publicznych pieniędzy na współpracę z przedsiębiorcami.

3. ZASOBY LOKALNE – GRUNTY I BUDYNKI

Dostępność atrakcyjnych nieruchomości inwestycyjnych jest jednym z kluczowych czynników wpływających na potencjał rozwojowy gminy. Sytuacja w tym zakresie jest funkcją decyzji planistycznych zapisanych w studium i miejscowych planach zagospodarowania przestrzeni, zakresu inwestycji infrastrukturalnych zrealizowanych w ostatnich dekadach oraz podejścia władz samorządowych do gospodarowania nieruchomościami.

Wizja systemu

W ankiecie zaproponowaliśmy siedem postulatów dotyczących zadań / działań, które może wykonywać gmina, aby zapewnić przedsiębiorcom dostęp do atrakcyjnych terenów inwestycyjnych:

- 3.1 Należy dążyć do objęcia miejscowymi planami przestrzennymi wszystkich tych terenów w gminie, które mają znaczący potencjał rozwojowy;
- 3.2 Gmina powinna elastycznie dostosowywać miejscowe plany przestrzenne do potrzeb zgłaszanych przez inwestorów;
- 3.3 Gmina powinna realizować również takie projekty infrastrukturalne, których głównym celem jest rozwój przedsiębiorczości (np. przygotowanie terenów inwestycyjnych);
- 3.4 Gmina powinna posiadać tereny inwestycyjne, aby móc realizować swoje zamierzenia rozwojowe;
- 3.5 Gmina powinna aktywnie działać na rynku nieruchomości (nabywanie, sprzedaż, scalanie gruntów) w celu przygotowania atrakcyjnej oferty dla potencjalnych inwestorów;
- 3.6 Gmina powinna wspierać przedsiębiorców, którzy chcą pozyskać grunty inwestycyjne od prywatnych właścicieli;
- 3.7 Gmina powinna realizować projekty rewitalizacyjne z udziałem prywatnego kapitału (właściciele, inwestorzy).

Z największym poparciem uczestników badania spotkały się trzy postulaty: 3.4 „Posiadanie przez gminę terenów inwestycyjnych” (91% pozytywnych opinii), 3.3 „Realizacja projektów infrastrukturalnych na rzecz rozwoju przedsiębiorczości” (90%) oraz 3.1 „Objęcie mpzp wszystkich terenów ze znaczącym potencjałem rozwojowym” (89%). O silnym poparciu można też mówić w przypadku tezy nr 3.2 „Elastyczne dostosowanie mpzp do potrzeb inwestorów” (77%). Więcej kontrowersji wzbudziły propozycje nr 3.5 „Aktywne działania gminy na rynku nieruchomości” (74%), 3.6 „Wspieranie inwestorów w staraniach o prywatne grunty” (63%) oraz 3.7 „Projekty rewitalizacyjne z udziałem prywatnego kapitału” (60%). Ostatnie dwa postulaty odnotowały też ok. 10% odsetek odpowiedzi negatywnych.

Zwraca uwagę zróżnicowanie opinii respondentów w zależności od wielkości / typu jednostki samorządowej.

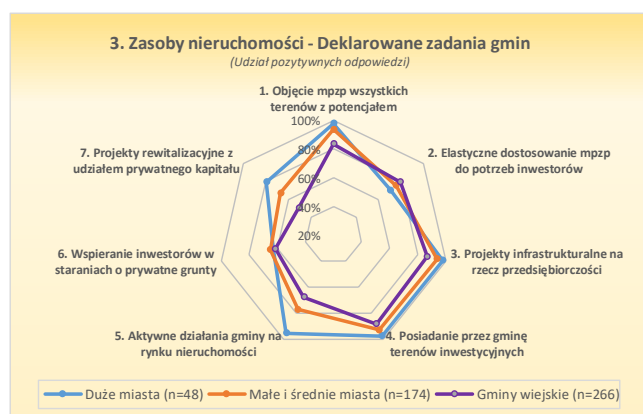


Diagram 27

Wyraźnie bardziej zachowawcza jest opinia mniejszych miast, a zwłaszcza gmin wiejskich w kwestii projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału oraz aktywnego działania samorządu na rynku nieruchomości (nabywanie, sprzedaż, scalanie gruntów). Gminy wiejskie są również ostrożniejsze w deklarowaniu potrzeby „objęcia planami przestrzennymi wszystkich terenów ze znaczącym potencjałem rozwojowym”.

Wydaje się, że bardziej zdystansowana postawa mniejszych samorządów wiąże się z ograniczonymi zasobami finansowymi tych jednostek.

Inaczej wygląda sytuacja w kwestii elastycznego dostosowywania mpzp do potrzeb inwestorów. W tej sprawie gminy wiejskie są bardziej otwarte, gotowe wyjść dalej naprzeciw potrzebom inwestora niż, zwłaszcza duże, miasta.

Analizę odpowiedzi w podziale wg kryterium dynamiki rozwoju gospodarczego warto prześledzić odrębnie w grupie miast i gmin wiejskich.

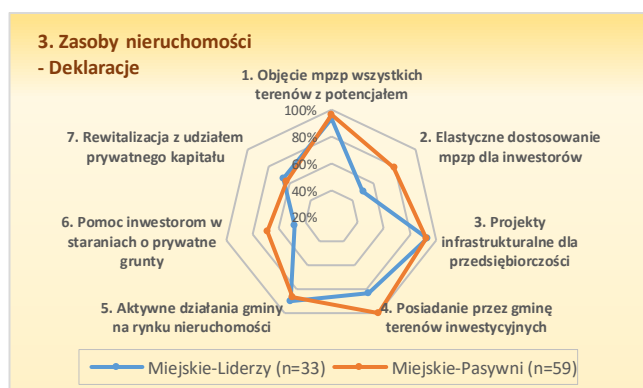


Diagram 28

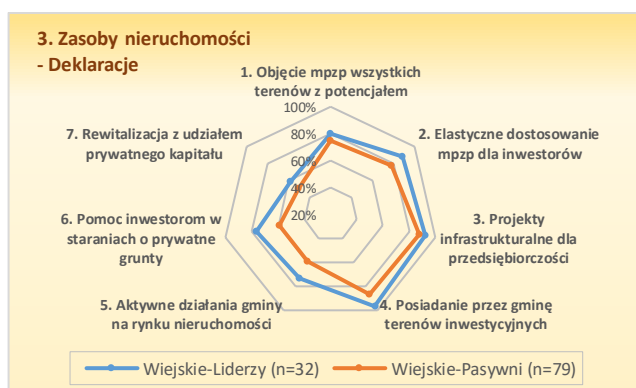


Diagram 29

W przypadku samorządów miejskich okazuje się, że „liderzy” są wyraźnie bardziej konserwatywni od „gmin pasywnych” w kilku kwestiach związanych z gospodarką przestrzenną. Po pierwsze, nie są specjalnie skłonni dostosowywać plany przestrzenne do potrzeb indywidualnych inwestorów (poparcie tezy 3.2 - 50%). Po drugie, nie chcą się angażować w mediacje między inwestorem i prywatnymi właścicielami gruntu (teza 3.6 – 48%). Po trzecie, rzadziej uważają, że gmina musi posiadać własne tereny inwestycyjne, aby skutecznie realizować swoją strategię rozwoju (teza 3.4 – 83%). Być może taka postawa jest wynikiem sukcesu, który odnieśli – nie mają problemów z napływem inwestorów, więc mogą im stawiać nieco trudniejsze warunki.

W grupie gmin wiejskich jest inaczej. Tutaj „lider” skłonny jest robić więcej niż jednostka „pasywna” w każdym z omawianych elementów. Przede wszystkim, będzie bardziej wspierał inwestora w relacjach z prywatnymi właścicielami gruntów, będzie bardziej aktywny na rynku nieruchomości, będzie bardziej dążył do pozyskania terenów inwestycyjnych oraz chętniej zmieniał mpzp, aby dogodzić inwestorom.

Opis obecnej sytuacji w gminach

Dla ustalenia zakresu działań, które już dzisiaj są wykonywane w samorządach, poprosiliśmy respondentów o przedstawienie swojej opinii w sprawie 9 narzędzi, które mogą być wykorzystane do realizacji zadań postulowanych w obszarze gospodarowania przestrzenią.

- 3.a Opracowanie / aktualizacja Studium, w celu uwzględnienia potrzeb przedsiębiorców;
- 3.b Zaspokojenie bieżących potrzeb w zakresie pokrycia powierzchni gminy mpzp;
- 3.c Aktualizacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- 3.d Inwestycja infrastrukturalna, której głównym celem jest rozwój przedsiębiorczości;
- 3.e Nabycie działki budowlanej pod inwestycje;
- 3.f Udostępnianie oferty gminnych nieruchomości inwestycyjnych;
- 3.g Udostępnianie oferty prywatnych nieruchomości inwestycyjnych na terenie gminy;
- 3.h Posiadanie gminnego / lokalnego programu rewitalizacji;
- 3.i Udział prywatnego kapitału w finansowaniu działań rewitalizacyjnych (np. umowy urbanistyczne).

Częstość stosowania z narzędzi

Odnosząc się do przedstawionych w ankiecie narzędzi respondenci najczęściej deklarowali „zaspokojenie bieżących potrzeb w zakresie pokrycia terenu gminy planami przestrzennymi” (80%), „aktualizację mpzp w okresie ostatnich 4 lat” (76%) i „aktualizację studium w okresie ostatnich 8 lat” (75%). 70% gmin deklaruje, że „udostępnia ofertę gminnych nieruchomości inwestycyjnych”, a 68% - że „realizuje projekty infrastrukturalne, których głównym celem jest rozwój przedsiębiorczości”. Niemal identyczny odsetek samorządów – 67% - twierdzi, że posiada gminny / lokalny program rewitalizacji.

Gorzej wygląda sytuacja w zakresie pozostałych trzech narzędzi. Tylko połowa gmin „promuje prywatne grunty inwestycyjne znajdujące się na ich terytorium” (51%). „Nabycie w ostatnich 4 latach samodzielnej działki budowlanej w celach inwestycyjnych” deklaruje 40% samorządów, a do „angażowania prywatnego kapitału w projektach rewitalizacyjnych” przyznaje się jedynie 35% badanych jednostek.

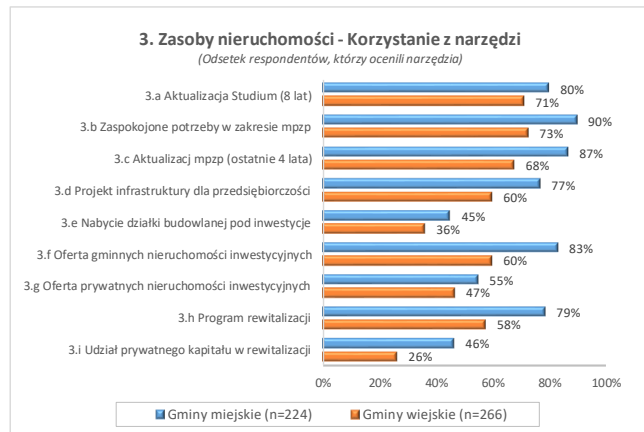


Diagram 30

Tak jak w przypadku wcześniej omawianych obszarów, z dostępnych narzędzi gospodarowania przestrzenią znacznie częściej korzystają miasta (średnio 71%) niż gminy wiejskie (średnio 55%).

Największe różnice dotyczą liczby JST, które:

- „przygotowały ofertę gminnych nieruchomości inwestycyjnych” (83 do 60%),
- „realizują programy rewitalizacyjne” (79 do 58%), w tym „z udziałem prywatnego kapitału” (46 do 26%) oraz
- podejmują się „aktualizacji miejscowych planów przestrzennych” (87 do 68%).

W przypadku podziału na gminy, które odnoszą ostatnio sukcesy gospodarcze oraz jednostki, osiągające wyniki poniżej średniej (w swoich grupach porównawczych), większe różnice dotyczą tylko „aktualizacji studium” (88 do 71%) oraz przekonania, że bieżące potrzeby w zakresie pokrycia powierzchni gminy mpzp zostały zaspokojone (91 do 76%).

Zestawiając deklaracje respondentów nt. działań, które powinny być ich zdaniem wykonywane przez gminę w obszarze gospodarki przestrzennej z informacją nt. częstości stosowania narzędzi odpowiadających tym działaniom otrzymujemy skalę istniejących deficytów.

O ile w przypadku „elastycznego dostosowywania planów przestrzennych do potrzeb inwestorów” podobny procent jednostek widzi potrzebę podejmowania takich działań i faktycznie je wykonuje, o tyle w przypadku większość pozostałych zadań występują tu znaczne różnice.



Diagram 31

Największe dotyczą „aktywnych działań gminy na rynku nieruchomości” (ich potrzebę deklaruje 74% ale wykonuje tylko 40% JST), „realizacji projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” (60 do 35%), „projektów infrastrukturalnych na rzecz przedsiębiorczości” (90 do 68%) oraz „posiadania przez gminę terenów inwestycyjnych” (91 do 72%).

Zdajemy sobie sprawę, że powody tych „braków” są bardzo różne. Po pierwsze w deklarowanej wizji z założenia opisujemy sytuację pożądaną, ale często niemożliwą do osiągnięcia w krótkiej perspektywie czasu.

Po drugie, niemożność realizacji części zadań nie wynika z braku woli czy zaangażowania lecz z ograniczonych zasobów gmin. Co z tego, że wszyscy chcieliby mieć własne tereny inwestycyjne, skoro nie mają pieniędzy, aby je kupić lub przygotować. Problemem może też być bariera kompetencyjna, ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów prawnych lub brak dobrych wzorców postępowania.

Nie zmienia to jednak faktu, że w analizowanym obszarze występują spore różnice między stanem oczekiwanym oraz stanem rzeczywistym, więc mamy tu dużo do zrobienia.

Ocena skuteczności narzędzi

Jednym z powodów zidentyfikowanych wyżej deficytów może być brak dobrych, skutecznych narzędzi, które gminy mogłyby zastosować. W weryfikacji takiej tezy pomoże nam analiza opinii respondentów na temat dostępnych rozwiązań.

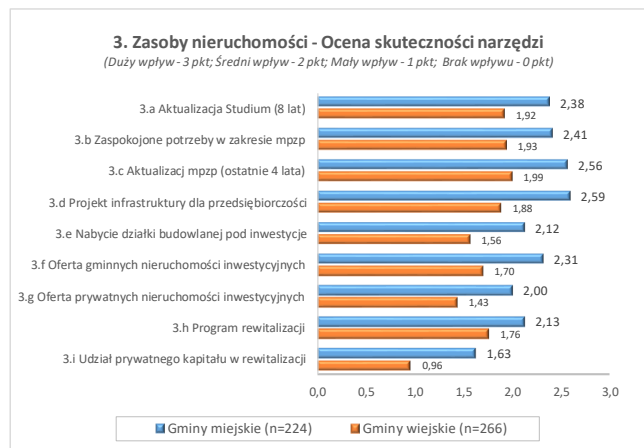


Diagram 32

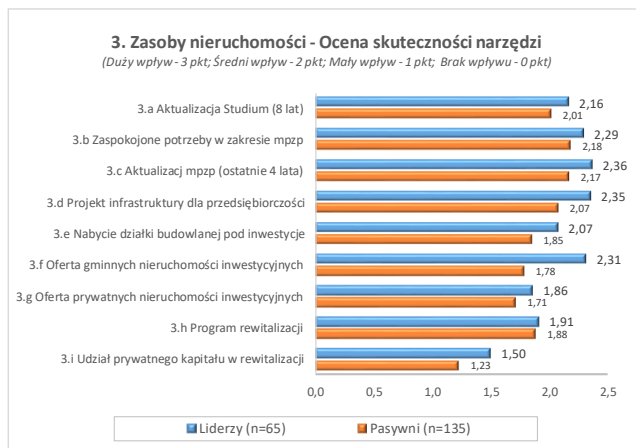


Diagram 33

Po pierwsze należy po raz kolejny zauważyć, że przedstawiciele większych samorządów oraz jednostek, które rozwijają się szybciej niż ich grupy porównawcze zwykle lepiej oceniają wpływ dostępnych narzędzi na stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości. W obu analizowanych układach największe różnice w ocenie dotyczą: „oferty gminnych nieruchomości inwestycyjnych”, „projektów infrastrukturalnych na rzecz przedsiębiorczości” oraz „realizacji projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału”.

Pod drugie, należy zwrócić uwagę, że skuteczność instrumentów związanych z gospodarowaniem przestrzenią, oceniana jest znacznie wyżej (średnio 2,01 pkt) niż narzędzi omawianych w poprzednich dwóch obszarach.

Analizując indywidualne instrumenty zauważymy, że zarówno w grupie miast, jak też w gminach wiejskich najlepiej oceniane są cztery pierwsze narzędzia: „aktualizacja studium”, „zaspokojone potrzeby w zakresie pokrycia gminy mpzp”, „projekty infrastrukturalne dla przedsiębiorczości”, a przede wszystkim - „aktualizacja mpzp” (najwyższa nota).

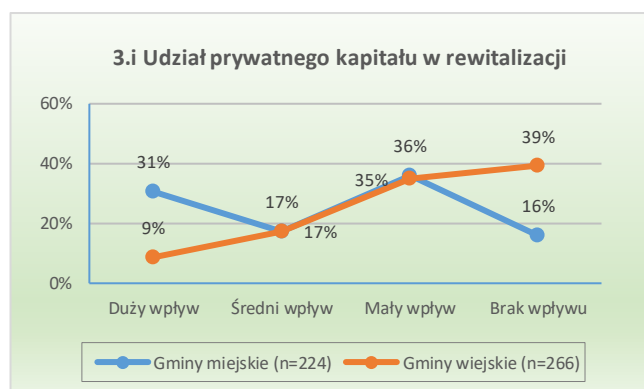


Diagram 34

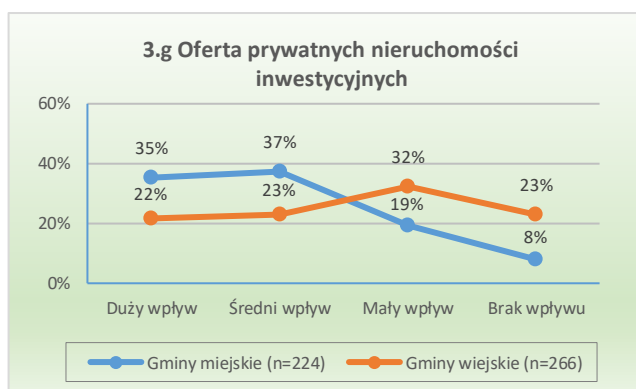


Diagram 35

Wśród przedstawicieli samorządów miejskich wątpliwości co do skuteczności działania narzędzia najczęściej pojawiają się w odniesieniu do „realizacji projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” (16% odpowiedzi „brak wpływu”), „oferty prywatnych nieruchomości inwestycyjnych” (8%), i „programu rewitalizacji” (7%).

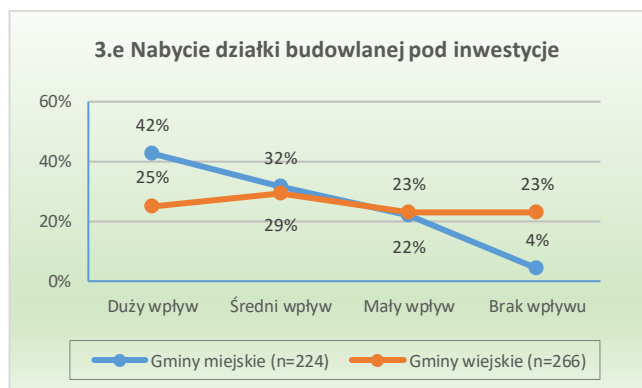


Diagram 36

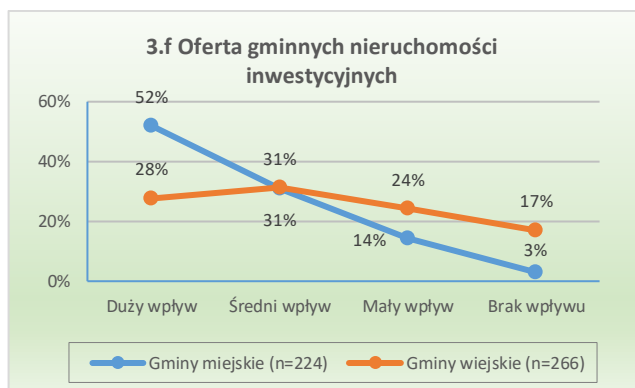


Diagram 37

W grupie gmin wiejskich jest podobnie w przypadku „realizacji projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” (39% odpowiedzi „brak wpływu”) i „oferty prywatnych nieruchomości inwestycyjnych” (23% odpowiedzi „brak wpływu”). Trzecim najbardziej wątpliwym narzędziem jest tu jednak „nabycie działki budowlanej w celach inwestycyjnych” (23% odpowiedzi „brak wpływu”).

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Na diagramie nr 38 zestawiliśmy opinie nt. działań, które powinien podejmować samorząd w zakresie gospodarki przestrzennej z oceną skuteczności narzędzi, które mogą być w tym celu wykorzystane. Wykres pozwala się zorientować, w jakim stopniu barierą w realizacji potrzebnych działań jest słaba jakość dostępnych narzędzi.

Zanim przejdziemy do analizy musimy wyjaśnić, że w przypadku elementu docelowej wizji: „posiadanie przez gminę własnych terenów inwestycyjnych” trudno jest sobie wyobrazić inne narzędzie realizacji tego postulatu niż zawieranie odpowiednich transakcji na rynku nieruchomości. Nie pytaliśmy o stosowanie i ocenę takiego instrumentu, bo sprowadza się on do relatywnie prostej procedury prawno-finansowej.

Spytaliśmy gminy, czy i ile własnych terenów inwestycyjnych posiadają, zaś deklaracje w tym zakresie wykorzystaliśmy w analizie skali wykonywania postulowanych działań (powyżej).

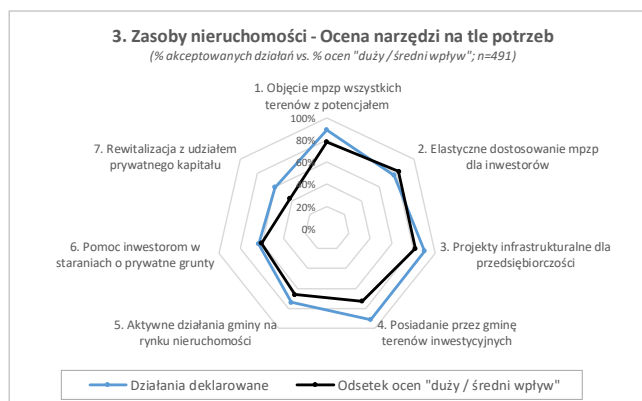


Diagram 38

Do oceny wpływu posiadania terenów inwestycyjnych na rozwój przedsiębiorczości wykorzystaliśmy natomiast opinie respondentów na temat narzędzia „udostępnianie oferty gminnych terenów inwestycyjnych”.

Założyliśmy bowiem, że gmina pozyskuje nieruchomości inwestycyjne nie dla samego faktu ich posiadania, ale po to, aby oferować je inwestorom. Właściwą miarą skuteczności realizowanej w ten sposób strategii jest zatem ewentualny sukces w pozyskaniu nabywców, którzy będą rozwijać działalność gospodarczą na oferowanych przez gminę terenach.

Jak już wspominaliśmy, skuteczność narzędzi w obszarze gospodarki przestrzennej została ogólnie oceniona wysoko (w porównaniu z innymi badanymi obszarami). Nie dziwi zatem, że w większości analizowanych elementów liczba samorządów deklarujących potrzebę realizacji działań nie odbiega znacząco od liczby respondentów, którzy mają dobrą opinię nt. dostępnych w tym celu rozwiązań.



Diagram 39

O deficycie narzędzi możemy mówić w przypadku działania nr 3.7 „Realizacja projektów rewitalizacyjnych z udziałem prywatnego kapitału” i 3.4 „Posiadanie przez gminę terenów inwestycyjnych”. A w kontekście gmin wiejskich – również w odniesieniu do działań: 3.6 „Wsparcie inwestorów w staraniach o grunty inwestycyjne należące do prywatnych właścicieli” i 3.5 „Aktywne działania gminy na rynku nieruchomości”.

W tych elementach potrzebne jest szersze udostępnienie istniejących dobrych praktyk lub stworzenie odpowiednich wzorców postępowania (zwłaszcza adresowanych do małych gmin wiejskich).

Inne narzędzia

Odpowiadając na pytanie o inne, niewymienione w ankiecie rozwiązania, które są wykorzystywane przez gminy, w celu udostępnienia przedsiębiorcom atrakcyjnych terenów inwestycyjnych, respondenci przedstawili następujące propozycje:

- Karlino podkreśla znaczenie operacji podziału i scalania działek jako działanie pozwalające dostosować ofertę nieruchomości do potrzeb inwestorów. Kwestia ta została już ujęta w elemencie „Aktywne działania gminy na rynku nieruchomości”. Przyjmujemy jednak wynikającą stąd sugestię rozbicia możliwych operacji na rynku nieruchomości na różne typy i poszukiwania dla nich odrębnych narzędzi (wzorców postępowania) i przykładów ich praktycznego zastosowania.
- Przedstawiciele Karlina zwrócili uwagę na potrzebę konsultowania z przedsiębiorcami projektów dróg, zjazdów i planów inwestycyjnych. W obecnej chwili kwestie związane z konsultowaniem przedsiębiorców umieszczone są w obszarze nr 2. Zasadnym wydaje się jednak rozważenie możliwości przeniesienia kwestii związanych z konsultacjami planów przestrzennych do obszaru nr 3.
- Stalowa Wola i Lubanie wskazały na niezwykle ważne, a pominięte w naszym modelu działanie - lobbowanie przez gminy na rzecz korzystnych dla nich inwestycji prowadzonych przez podmioty działające w skali kraju lub regionu. Dotyczy to nie tylko inwestycji rządowych (np. układ sieci drogowej, inne inwestycje sieciowe), ale również projektów realizowanych przez duże podmioty prywatne (np. PKP, PKS, operatorzy sieci komórkowej). Nie wiemy, czy łatwo będzie opisać dostępne w tym zakresie narzędzia. Faktem jest jednak, że np. zmiany układu sieci drogowej mogą mieć ogromny wpływ na potencjał rozwojowy gminy.
- Gliwice i Świdnica podniosły kwestię Systemu Informacji Przestrzennej, jako narzędzia wspierającego gospodarkę nieruchomościami i zwiększającego dostępność terenów inwestycyjnych (a przynajmniej wiedzy na ich temat). Jest to niewątpliwie bardzo ważne narzędzie. Rozważenia wymaga natomiast kwestia odpowiedniego ułożenia go w naszym modelu – jako osobne działanie w obszarze 3 lub 7 (pozyskiwanie inwestorów).
- Czernica zgłosiła propozycję narzędzia „umowy partycypacyjne na realizację infrastruktury”, które polega na współfinansowaniu przez gminę i prywatnych inwestorów inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej czy drogowej. Rozwiązania tego typu są często stosowane na obszarach wiejskich i mogą zostać uwzględnione w modelu w ramach działania 3.3 „Projekty infrastrukturalne na rzecz przedsiębiorczości” lub 3.7 „Rewitalizacja z udziałem prywatnego kapitału”

Poza tym uczestnicy badania podali liczne przykłady stosowania narzędzi wymienionych w ankiecie: zmiany w studium, aktualizacje mpzp, realizacja projektów infrastrukturalnych na rzecz przedsiębiorczości, różne formy

udostępniania oferty terenów inwestycyjnych (w formie publikacji, na stronie gminy, w portalach regionalnych, na platformie operatora SSE, w generatorze PAIH) oraz programy rewitalizacji.

Bariery prawne i systemowe

Wśród ograniczeń prawnych i barier systemowych, związanych z gospodarką przestrzenną, uczestnicy badania wymienili następujące kwestie:

- Ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie środowiska – obszary chronione, Obszar Natura 2000 - problemy z wytyczaniem terenów inwestycyjnych na obszarach objętych formami ochrony przyrody; Obowiązek sporządzania raportów oddziaływania na środowisko i długi czas oczekiwania na pozwolenie na budowę; Brak rozwiązań prawnych pozwalających na szybkie pozyskiwanie terenów zalesionych i przeznaczania ich na cele inwestycyjne (Stalowa Wola); długotrwała procedura uzyskiwania decyzji środowiskowych;
- Czasochłonność i wysokie koszty wprowadzania zmian w mpzp – zdaniem wielu respondentów proces planistyczny jest zbyt obszerny i nadmiernie skomplikowany, co niepotrzebnie podnosi koszty i utrudnia szybkie reagowanie na potrzeby lokalnych przedsiębiorców
- Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego - Brak automatycznego odrolnienia gruntów rolnych znajdujących się na terenie miasta (Żychlin); Ograniczenia w zbywaniu nieruchomości o pow. powyżej 1 ha zlokalizowanych na terenach nieobjętych planami zagospodarowania przestrzennego oraz nieposiadających WZ (Bochnia); Trudności z pozyskiwaniem gruntów od Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (Wicko); Utrudnienia w odrolnianiu gruntów rolnych na terenach wiejskich atrakcyjnych gospodarczo (Trzebownik, Ożarów Mazowiecki, Golina)
- Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ograniczająca możliwości przekształcania terenów rolnych w tereny inwestycyjne (Piaski)
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami - Zbyt odległe terminy od momentu decyzji inwestora o zakupie nieruchomości i realizacji inwestycji, a faktycznym jej nabyciem od gminy (Sieradz); Bariery są procedury związane ze scalaniem gruntów (Zduńska Wola); Tryb sprzedaży nieruchomości w trybie przetargowym (Radlin); Art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - kwestie odszkodowawcze w związku z uchwaleniem mpzp (Poznań); Brak wymogu zgodności decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Bielsko-Biała); Powinna być prawnie dopuszczalna możliwość partycypacji przedsiębiorców w kosztach zmian / uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego pod potrzeby inwestycyjne (Radłów);
- Brak programów rządowych dofinansowujących rozwój terenów inwestycyjnych w małych i średnich miastach (Wałbrzych, Szczecin); Brak możliwości pozyskania dotacji na uzbrajanie terenów inwestycyjnych niebędących własnością gminy (Rawicz);
- Brak środków finansowych na zakup i uzbrojenie terenu / tworzenie Stref Aktywności Gospodarczej, zadłużenie gminy (Świercze, Radom, Tarnów, Mszana);
- Duże rozdrobnienie nieruchomości (Gielniów, Łączna, Zakliczyn, Oświęcim, Ozimek);
- Brak prostego i szybkiego mechanizmu przejmowania nieruchomości oraz ustalania ich spadkobierców w przypadku braku żyjącego właściciela (Rydułtowy, Radom, Ozorków, Zakliczyn);
- Utrudnienia konserwatorskie (Podkowa Leśna, Sztutowo, Zakliczyn);
- Brak wymogu konsultacji, współpracy z jst ze dostawców mediów - prąd, gaz (Ożarów Mazowiecki); Długi czas realizacji infrastruktury i związane z tym koszty (Sieradz);

- Promocja nieruchomości prywatnych a pomoc publiczna – ograniczenia prawne związane z możliwością promowania (zwiększania dostępności) prywatnych nieruchomości inwestycyjnych (Kraków, Ruda Śląska);
- Mała ilość terenów inwestycyjnych wynikająca z obszaru miejskiego opasanego tzw. gminą obwarzankową (Tomaszów Mazowiecki, Kościan);
- Bariery prawne w pozyskiwaniu gruntów Skarbu Państwa - dot. spółki Wody Polskie (Mszana Dolna);
- Prawo budowlane niejednoznaczne i wymagające w przypadku inwestycji sieciowych – wymóg zgody/umowy z wszystkimi właścicielami działek w zakresie inwestycji (Moszczenica)
- Ograniczenia wynikające z opracowanych przez KZGW (obecnie Wody Polskie) map zagrożenia i ryzyka powodziowego – za obszary szczególnego zagrożenia powodzią uznaje się atrakcyjne tereny inwestycyjne wokół Jeziora Żegrzyńskiego (Nieporęt);
- Ustawa o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych ogranicza możliwości rozbudowy mieszkaniowej (Jarocin);
- Konieczność zachowania kolejności w procesie wdrażania stref gospodarczych - wysokie ceny gruntów już przystosowanych do przyjęcia inwestora (Serock).

4. ZASOBY LOKALNE – PRACA

Wielkość i jakość dostępnych zasobów ludzkich jest jednym z kluczowych czynników rozwoju każdego terytorium. Przedsiębiorcze społeczeństwo potrafi dostrzec i wykorzystać nawet najmniejsze szanse na poprawienie swoich warunków życia. Inwestor nie zdecyduje się na ulokowanie swojego projektu w miejscu, gdzie nie będzie miał dostępu do pracowników posiadających odpowiednie kwalifikacje. Wynika stąd ogromne znaczenie działań podejmowanych w ramach systemu edukacji oraz na styku szkoły i rynku pracy.

Wizja systemu

W ankiecie przedstawiliśmy sześć postulatów dotyczących zadań / działań, które może wykonywać gmina, aby zwiększyć na swoim terytorium dostępność wysokiej jakości zasobów pracy:

- 4.1 Gmina powinna promować przedsiębiorcze postawy wśród dzieci i młodzieży;
- 4.2 Władze samorządowe powinny wspierać rozwój poradnictwa zawodowego w swoich szkołach;
- 4.3 Gmina powinna regularnie monitorować sytuację na lokalnym rynku pracy;
- 4.4 Gmina powinna zabiegać o dostosowanie oferty edukacyjnej szkół do potrzeb lokalnego rynku pracy;
- 4.5 Władze samorządowe powinny aktywnie promować współpracę szkół z lokalnymi przedsiębiorcami;
- 4.6 Należy oferować ulgi i preferencje, w celu zachęcenia młodych osób do zamieszkania na terenie gminy.

Uczestnicy badania dość jednomyślnie poparli pięć z sześciu zaproponowanych tez, przy czym największa zgodność opinii wystąpiła w przypadku działania 4.1 „Promocja przedsiębiorczości wśród dzieci i młodzieży” (88% pozytywnych opinii). Podobnie respondenci ustosunkowali się do postulatów 4.6 „Ulgi i preferencje dla młodych, jeśli chcą zamieszkać w gminie” (83%), 4.2 „Wspieranie poradnictwa zawodowego w szkołach” (82%), 4.5 „Promocja współpracy szkół z przedsiębiorcami” (79%) i 4.4 „Dostosowanie oferty szkół do potrzeb rynku pracy” (78%).

Właściwie jedynym elementem przedstawionej wizji systemu, który wzbudził pewne kontrowersje była teza 4.3 „Monitorowanie sytuacji na rynku pracy” (66% pozytywnych i 9% opinii negatywnych).

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.



Diagram 40

Jak widać na diagramie nr 40, niższa wartość wskaźnika w tym elemencie dotyczy przede wszystkim gmin wiejskich i mniejszych miast. Jak można się domyślać, małe jednostki samorządowe nie widzą dla siebie roli w elemencie, który wykracza poza ich formalne kompetencje i możliwości skutecznego oddziaływania - o rynku pracy możemy mówić raczej na poziomie powiatu niż pojedynczej gminy i to właśnie powiat ma za zadanie „aktywizację lokalnego rynku pracy”. Podobnie należy zapewne interpretować mniejszy udział pozytywnych opinii w tej grupie gmin w kilku innych elementach docelowej wizji systemu.

Jeśli gminy wiejskie i małe miasta są organami prowadzącymi jedynie dla szkół podstawowych, to z założenia mają bardzo ograniczone możliwości „rozwijania poradnictwa zawodowego w swoich szkołach”, „dostosowywania oferty edukacyjnej do potrzeb rynku pracy” lub „promowania współpracy szkół z przedsiębiorcami”. Oczywiście gmina może podpisać odpowiednie porozumienie z powiatem i przejąć prowadzenie szkoły ponadpodstawowej na swoim terenie. Takie przypadki się zdarzają i dlatego postanowiliśmy nie pozbawiać mniejszych gmin możliwości przedstawienia swojej opinii na temat potrzeby realizacji również tych zadań, które wykraczają poza zakres wynikający z u.s.g. Oczywiście, jeśli ktoś nie chciał zabierać głosu w sprawach, które go wprost nie dotyczą, to zawsze miał możliwość pominięcia takiego pytania.

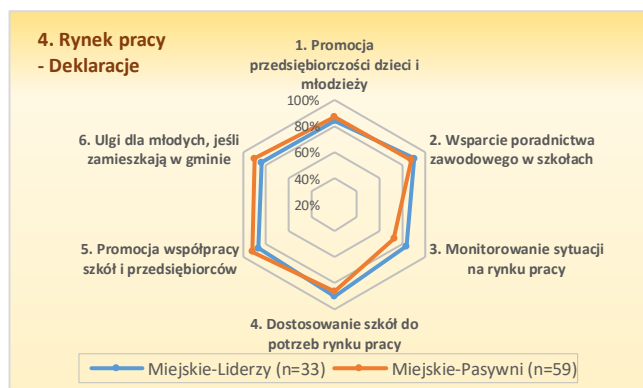


Diagram 41

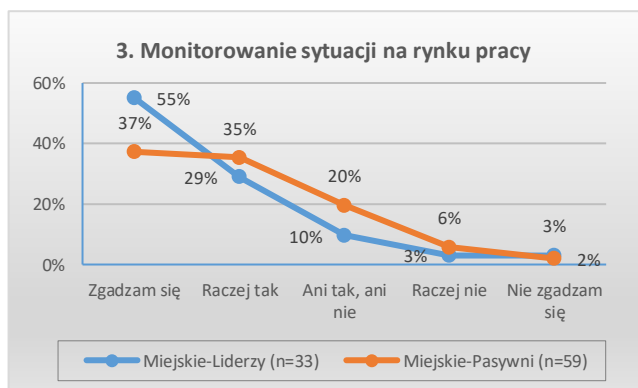


Diagram 42

Diagram nr 41 pokazuje porównawczo opinie przedstawicieli samorządów miejskich w podziale na jednostki, które w ostatnich latach uzyskały ponadprzeciętną i gorszą od średniej dynamikę rozwoju gospodarczego. Jak widać, przynajmniej na poziomie deklaracji nie ma większych różnic w podejściu obu grup do działań związanych z rynkiem pracy.

Jedynie w przypadku „monitorowania sytuacji na lokalnym rynku” widać większą determinację „liderów” (84% opinii pozytywnych) niż „miast pasywnych” (73%)

Opis obecnej sytuacji w gminach

Poprosiliśmy respondentów o przedstawienie swojej opinii w sprawie 12 narzędzi, które mogą być wykorzystane do realizacji zadań postulowanych w obszarze rynku pracy.

- 4.a Wizyty dzieci i młodzieży w zakładach, spotkania z przedsiębiorcami;
- 4.b Świadczenie usług poradnictwa zawodowego w szkołach;
- 4.c Działanie Gminnego Centrum Informacji;
- 4.d Ankietowanie przedsiębiorców pod kątem potrzebnych zawodów;

- 4.e Konferencje i spotkania z udziałem lokalnych przedsiębiorców i dyrektorów szkół;
- 4.f Monitoring rynku pracy w oparciu o analizę danych statystycznych;
- 4.g Szkolenia i kursy dla nauczycieli zawodu, podnoszące ich kompetencje;
- 4.h Tworzenie nowych kierunków kształcenia w oparciu o konsultacje z pracodawcami;
- 4.i Współpraca z powiatem w celu dostosowania programu kształcenia do potrzeb lokalnego rynku pracy;
- 4.j Staże i praktyki zawodowe w lokalnych przedsiębiorstwach;
- 4.k Promowanie umów patronackich między szkołami i przedsiębiorstwami;
- 4.l Promocja współpracy szkół z pracodawcami – imprezy i wydarzenia.

Stosowanie narzędzi związanych z rynkiem pracy wyraźnie częściej deklarują miasta (średnio 67%) niż gminy wiejskie (średnio 58%) i to pomimo tego, że pytanie dotyczyło terenu powiatu, w którym znajduje się gmina. Sytuacja taka jest zrozumiała jeśli uświadomimy sobie, że wiele z tych instrumentów jest powszechnie używanych dopiero na poziomie dużych miast (powyżej 50 tys. mieszkańców).



Diagram 43

Poza tym, nie możemy wykluczyć sytuacji, gdy gmina nie posiada pełnej wiedzy nt. działań podejmowanych przez inne jednostki na terenie powiatu.

W grupie narzędzi stosowanych najczęściej znajdziemy:

- 4.j „Staże i praktyki w przedsiębiorstwach” (78%);
- 4.b „Poradnictwo zawodowe w szkołach” (76%);
- 4.g „Szkolenie nauczycieli zawodu” (76%);
- 4.a „Spotkania młodzieży z przedsiębiorcami” (73%).

Po drugiej stronie skali znajdziemy narzędzia stosowane rzadko. Czasem dlatego, że uznano iż „się zużyły” i nie są już wspierane przez programy rządowe - np. 4.c „Gminne Centrum Informacji” (35%).

Kiedy indziej odwrotnie. Jako innowacje są zbyt nowatorskie, aby upowszechnić się w dużej liczbie gmin – np. 4.m „Preferencyjne mieszkania dla młodych” (39%). Barierą może być również koszt zastosowania narzędzia (mieszkania trzeba mieć, aby móc je komuś preferencyjnie oferować) lub wysokie wymagania w zakresie kompetencji pracowników urzędu – np. 4.d „Ankietywanie przedsiębiorców pod kątem potrzebnych zawodów” (46%).



Diagram 44

Zestawiając opinie respondentów nt. działań, które docelowo powinny być wykonywane przez samorządy z informacjami o faktycznym użytkowaniu narzędzi, które do realizacji tych działań służą, uzyskujemy możliwość zidentyfikowania obszarów deficytowych. Takich, w których codzienna praktyka nie nadąża za deklaracjami.

W przypadku wizji systemu w obszarze rynku pracy mało się dzieje (przynajmniej w porównaniu z deklarowanymi potrzebami) w sferze stwarzania zachęt dla młodych ludzi, aby zechcieli się osiedlić na terenie gminy.

Pewne rezerwy istnieją również w zakresie promocji przedsiębiorczości wśród dzieci i młodzieży, dostosowania oferty szkół do potrzeb rynku pracy oraz współpracy szkół z przedsiębiorcami.

Ocena skuteczności narzędzi

Skuteczność każdego z narzędzi została oceniona przez przedstawicieli samorządów, które miały doświadczenie w jego stosowaniu. Na diagramach nr 44 i 45 zostały przedstawione uśrednione wyniki tej oceny w podziale wg typu JST oraz wg dynamiki rozwoju gospodarczego gminy w latach 2014-2018.

Zgodnie z regułą obserwowaną w analizie poprzednich obszarów, ocena wpływu narzędzia na rozwój przedsiębiorczości rośnie wraz z wielkością jednostki samorządowej oraz dynamiką zachodzących w niej procesów gospodarczych. Innymi słowy, najlepszą opinię nt. narzędzi oddziaływania na rynek pracy mają duże gminy, które w ostatnich latach odniosły sukces w stymulowaniu rozwoju przedsiębiorczości. Odpowiednio największy sceptycyzm wyrażają przedstawiciele małych samorządów wiejskich, które osiągają wyniki poniżej średniej w ich grupach porównawczych.

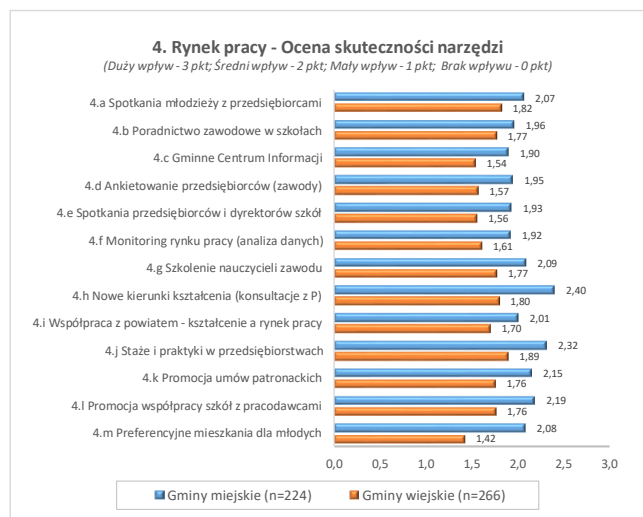


Diagram 45

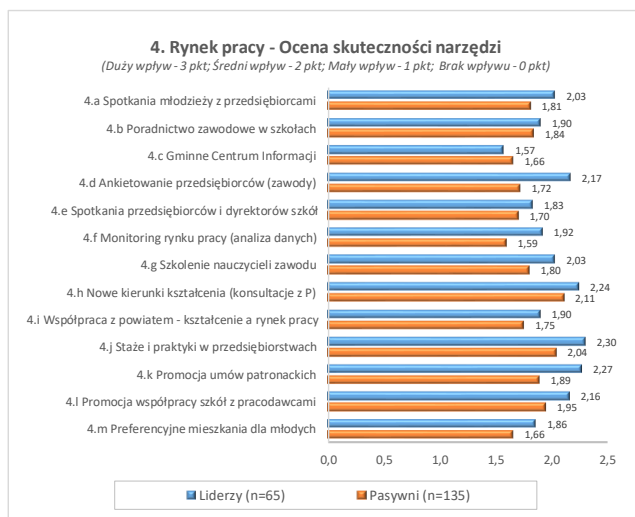


Diagram 46

Warto też zauważyć, że uczestnicy badania generalnie dość wysoko oceniają wpływ narzędzi związanych z rynkiem pracy na rozwój przedsiębiorczości. Noty są nieco niższe niż w przypadku instrumentów gospodarki przestrzennej, ale jednocześnie dostrzegalnie lepsze niż w pierwszych dwóch obszarach (planowanie rozwoju i współpraca z przedsiębiorcami)

Przedstawiciele miast przyznali najlepsze oceny narzędziom „tworzenie nowych kierunków kształcenia w konsultacji z lokalnymi pracodawcami” (98% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „staże i praktyki zawodowe w lokalnych przedsiębiorstwach” (97%), „wydarzenia promujące współpracę szkół z pracodawcami” (97%) i „promocja umów patronackich między szkołami i przedsiębiorstwami” (95%). Wysoko oceniono również „działania promujące przedsiębiorczość wśród dzieci i młodzieży” (96%).

Najwięcej wątpliwości zgłoszono do narzędzi: „Gminne Centrum Informacji” (8% opinii o „braku wpływu”), „spotkania przedsiębiorców i dyrektorów szkół” (7%) i „monitoring rynku pracy” (6%).

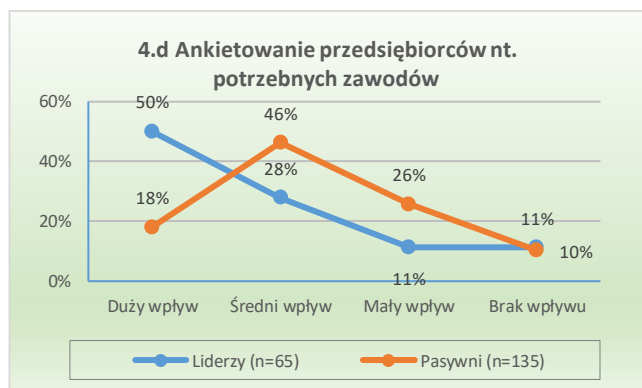


Diagram 47

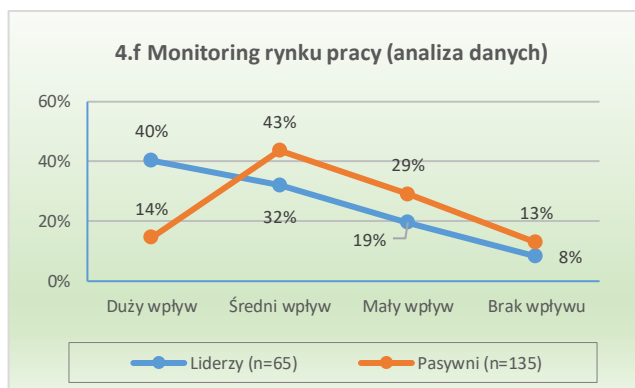


Diagram 48

W grupie gmin wiejskich najczęściej dobrze oceniano „staże i praktyki w przedsiębiorstwach” (94% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „działania promujące przedsiębiorczość wśród dzieci i młodzieży” (94%) oraz „tworzenie nowych kierunków kształcenia w konsultacji z lokalnymi pracodawcami” (88%).

Większy udział opinii o „braku wpływu” odnotowaliśmy w przypadku narzędzi, które, choćby ze względu na specyfikę gmin wiejskich oraz posiadane przez nie zasoby, są postrzegane jako trudne do zastosowania w realiach małej gminy: „preferencyjne mieszkania dla młodych” (20%), „ankietowanie przedsiębiorców w sprawie potrzebnych zawodów” (15%) oraz „monitoring rynku pracy” (13%).

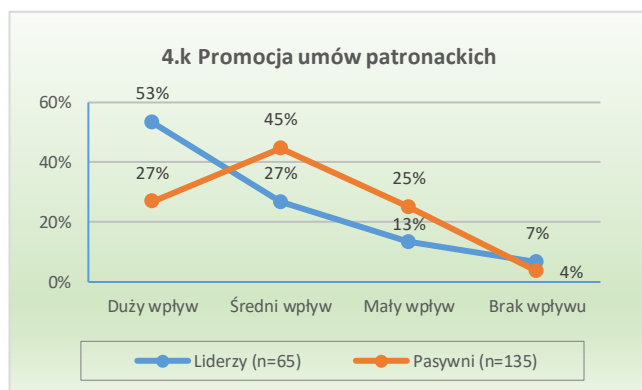


Diagram 49

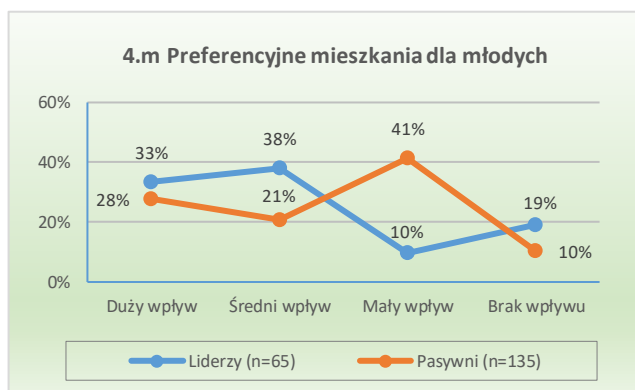


Diagram 50

W podziale wg dynamiki rozwoju gospodarczego, kwestią, która wyraźnie różnicują opinie „liderów” i „gmin pasywnych” jest podejście do: „ankietowania przedsiębiorców”, „promocji umów patronackich między szkołami i przedsiębiorstwami”, „monitorowania rynku pracy” oraz „organizacji staży i praktyk w przedsiębiorstwach”. Narzędzia te są oceniane zdecydowanie lepiej przez jednostki, które w ostatnich latach odnotowały wyraźną poprawę wskaźników gospodarczych.

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Porównanie odpowiedzi nt. działań, które powinien podejmować samorząd z informacją nt. skuteczności dostępnych w tym zakresie narzędzi (zgodnie z metodą opisaną na stronie ...) daje nam pewne wyobrażenie nt. barier, które wynikają z braku odpowiednich instrumentów i procedur. Sprawdzamy zatem, czy gmina X, decydując się na podjęcie działań w wybranym elemencie obszaru „rynek pracy”, będzie miała możliwość skorzystania z dostępnych, przetestowanych i skutecznych narzędzi.

W tym momencie trzeba jednak zrobić ważne zastrzeżenie. Ze względu na przyjęty w polskim prawie podział zadań między szczeblami samorządu, gmina wiejska i miasto niebędące siedzibą powiatu natrafi natychmiast na oczywistą barierę formalno-prawną – nie będzie w stanie podjąć działań związanych np. z edukacją zawodową, bo wykraczają one poza zakres przysługujących im kompetencji. Oczywiście mała gmina będzie mogła podjąć „miękkie” działania polegające na współpracy z powiatem i przedsiębiorcami, natomiast wiele

instrumentów opisanych w naszym modelu będzie dla niej niedostępnych (z przyczyn formalnych) lub nieadekwatnych (z przyczyn merytorycznych lub finansowych). W praktyce oznacza to, że w przyszłości należy przygotować odrębną wersję systemu wspierania przedsiębiorczości, która w analizowanym obszarze będzie lepiej dostosowana do specyfiki i uwarunkowań gmin wiejskich. Tymczasem, omawiając skuteczność dostępnych narzędzi dotyczących „rynku pracy” skoncentrujemy się na samorządach miejskich.

Wydaje się, że choć potrzeba aktywności samorządów w kwestiach związanych z rynkiem pracy jest bardzo duża, to w każdym z wyodrębnionych działań zainteresowane miasto powiatowe (lub współpracujące z powiatem) znajdzie sprawdzone instrumenty, które mają przynajmniej „średni wpływ” na rozwój przedsiębiorczości.

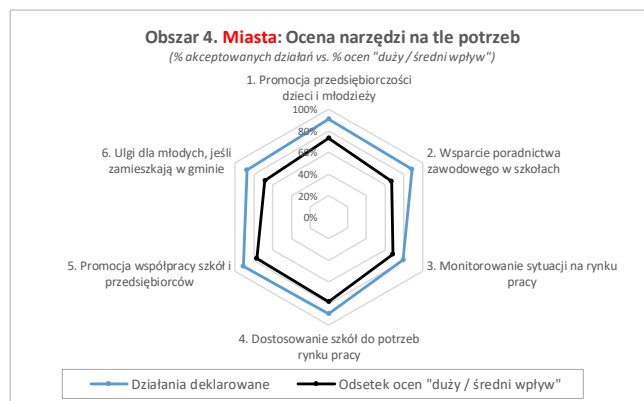


Diagram 51

Największe różnice między deklarowaną potrzebą aktywnych działań i jakością dostępnych rozwiązań występuje w przypadku działania 4.2 „Wspieranie poradnictwa zawodowego w szkołach” (różnica 22 punktów procentowych), 4.6. „Ulgi i preferencje dla młodych, jeśli chcą zamieszkać w gminie” (19 pp.) oraz 4.1. Promocja przedsiębiorczości wśród dzieci i młodzieży (18 pp.)

W grupie gmin, które rozwijają się wolniej niż ich grupy porównawcze problemem jest również skuteczność narzędzi w działaniu 4.5. „Promocja współpracy szkół z przedsiębiorcami” (14 pp.)

Inne narzędzia

Uczestnicy badania przedstawili szereg ciekawych pomysłów na dodatkowe narzędzia, których nie uwzględniliśmy w kwestionariuszu ankiety:

- Program stypendialny dla młodych specjalistów

Częstochowa przeprowadziła w 2019 r. 1 edycję programu stypendialnego „Dostępny lekarz”. Studenci szóstego roku studiów z uczelni w Łodzi, Katowicach i Krakowie odbywają staż w częstochowskim Miejskim Szpitalu Zespołowym oraz zobowiązali się, że po zakończeniu studiów będą przez 3 lata pracowali w miejskiej lecznicy. W zamian stażyści otrzymują stypendium w wysokości 2000 zł brutto, dofinansowanie szkoleń oraz możliwość starania się o mieszkanie z zasobów ZGM.

- Budowa poczucia tożsamości z miastem

W Świdnicy realizowany jest Program „Zostańcie z nami – Miasto i Powiat Świdnica”, adresowany do osób w wieku 14-30 lat. Celem programu jest nie tylko propagowanie wśród uczniów przedsiębiorczości, dostarczenie im wiedzy i praktycznych umiejętności, ale również promocja postawy obywatelskiej oraz poczucia tożsamości z miastem i regionem.

- Promocja przedsiębiorczości wśród dorosłych.

Sosnowiec, we współpracy z lokalną Wyższą Szkołą Humanitas, organizuje corocznie duże wydarzenie biznesowe pn. „Kongres Praktyków Biznesu”. Kongres składa się z licznych szkoleń, warsztatów, prelekcji, skierowanych do każdego zainteresowanego tematyką biznesu. Zdaniem przedstawicieli miasta wydarzenie ma duży wpływ na budowanie postaw pro-przedsiębiorczych oraz wzrost kwalifikacji pracowników funkcjonujących na zagłębiowskim rynku pracy.

- Dostosowanie usług publicznych do potrzeb przedsiębiorców

Juchnowiec Kościelny wychodzi naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców poprzez odpowiednie dostosowanie rozkładów jazdy komunikacji zbiorowej.

- Wsparcie zatrudniania cudzoziemców

W ramach Gdańskiego Urzędu Pracy funkcjonuje Dział Zatrudnienia Cudzoziemców, który wspiera przedsiębiorców w utrzymaniu stabilności zatrudnienia oraz uzupełnianiu niedoborów kadrowych poprzez pomoc w kierowaniu do pracy cudzoziemców. Wsparcie tego rodzaju jest ważne zwłaszcza w branżach cechujących się dużą sezonowością. GUP organizuje też konkurs „Pracodawca Przyjazny Cudzoziemcom”, który wspiera aktywnych w tym zakresie przedsiębiorców oraz wzmacnia pozytywne postrzeganie zagranicznych pracowników.

- Poradnictwo i pośrednictwo pracy dla seniorów

W Gdańsku funkcjonuje Centrum Pracy Seniorów i Seniorów (CPSS), które zabiega o aktywizację zawodową dojrzałych mieszkańców. W 2019 r. CPSS dostarczyło usługi doradcze 868 osobom. Pozyskano dotychczas oferty na 1387 miejsc pracy i odnotowano 312 podjęć pracy wśród klientów Centrum. W ramach specjalnego programu „Praca dla Seniorów i Seniorów” jego uczestnicy mogą korzystać z bezpłatnych przejazdów komunikacją miejską oraz otrzymują voucher na usługi świadczone przez gdańskich przedsiębiorców, jeśli podejmą zatrudnienie płatne na poziomie co najmniej połowy minimalnego wynagrodzenia brutto.

- Współpraca szkół ponadpodstawowych ze szkołami wyższymi

Technikum w Kleszczowie współpracuje ściśle z Politechniką Łódzką. Zdaniem przedstawicieli gminy wpływa to pozytywnie na jakość kształcenia oraz zwiększa dostępność wysoko wykwalifikowanych pracowników na lokalnym rynku pracy.

Gliwice realizują wspólne projekty edukacyjne z Politechniką Śląską. Zdaniem przedstawicieli miasta pozwala to uczniom rozwijać ich zainteresowania oraz uczestniczyć w atrakcyjnych pokazach naukowych czy laboratoryjnych.

- Konkursy dla młodzieży jako forma promocji przedsiębiorczości

W Grajewie, w ramach pilotażu „Akademii Młodego Przedsiębiorcy” przeprowadzono warsztaty z przedsiębiorczości i pisania biznesplanów dla uczniów szkoły podstawowej (7 i 8 klasa) i gimnazjum (3 klasa), a następnie konkurs na biznesplan dot. działalności gospodarczej w rewitalizowanym obszarze miasta.

Legnica przeprowadziła 2 edycje konkursu „Zrób swój start up”. Konkurs był skierowany do legnickich szkół ponadgimnazjalnych i miał na celu stworzenie pomysłu na biznes opartym na start-upie. Organizowany był we współpracy z firmą Footsteps (start up związany z turystyką) a jurorami, którzy oceniali projekty uczniów byli legnicy i zamiejscowi przedsiębiorcy.

Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości Powiatu Gostyńskiego organizuje konkurs Rekin Biznesu dla uczniów szkół średnich znajdujących się na terenie powiatu gostyńskiego. Jest to konkurs na najlepszy biznesplan połączony z terenową grą miejską.

Poza tym respondenci podali liczne przykłady zastosowania narzędzi wymienionych w ankiecie:

- Promocja przedsiębiorczości – Świdnica, Konin („Być Przedsiębiorcą”), Grajewo (przedmiot „Podstawy przedsiębiorczości”), Pruszcz Gdański, Sosnowiec, Częstochowa („Młodzi kreatywni”, „Zawodowiec”), Inowrocław, Gostyń, Grajewo, Legnica;
- Poradnictwo zawodowe dla uczniów – Świdnica, Pruszcz Gdański, Gdańsk („Centrum Rozwoju Talentów”);
- Monitorowanie rynku pracy - Częstochowa (ankietowanie przedsiębiorców i Barometr Zawodów);
- Dostosowanie oferty szkół do potrzeb rynku pracy – Kościan (szkolenie nauczycieli zawodu), Częstochowa (nowe kierunki kształcenia), Karlino (przejęcie prowadzenia szkoły ponadpodstawowej), Gostyń (współpraca gmin z powiatem w formie stowarzyszenia JST);

- Współpraca szkół z pracodawcami – Gliwice, Częstochowa („Śląskie Zawodowcy”), Świdnica, Karlino; Świdnica;
- Preferencyjne mieszkania dla młodych – Karlino.

Bariery prawne i systemowe

Odpowiadając na pytanie o ograniczenia prawne i bariery systemowe związane z działaniami gminy na rynku pracy, uczestnicy badania wymienili następujące problemy:

- Brak kompetencji gmin w zakresie szkolnictwa zawodowego (zadanie to należy do powiatu);
- System oświaty niewystarczająco dostosowany do potrzeb pracodawców w zakresie kształcenia praktycznego (Krosno)
- Samorząd powiatowy nie konsultuje kierunków kształcenia z lokalnymi przedsiębiorcami (Bielawy)
- Zbyt mały – ograniczony prawnie - wpływ gminy na systemy / programy kształcenia (Gdańsk, Rydułtowy);
- Trudna ścieżka realizacji nowatorskich pomysłów edukacyjnych gmin - można je wprowadzać jedynie jako innowacje edukacyjne, a na akceptację rozwiązań przez MEN trzeba bardzo długo czekać i efekt jest niepewny (Gdańsk)
- Niewydolny/niedofinansowany system szkolnictwa w Polsce (Żychlin)
- Brak systemowego rozwiązania finansowania szkół branżowych (Częstochowa)
- Brak odpowiedniego wsparcia z budżetu państwa na zajęcia dodatkowe w szkołach (Rydułtowy, Zduńska Wola)
- Brak rozwiązania prawnego zwalniającego z podatku/opłaty ZUS przedsiębiorcy kształcącego pracownika na swój koszt (Częstochowa)
- Podnoszenie kwalifikacji pracowników z lokalnego rynku pracy jest kluczowe dla rozwoju miasta i regionu, ale również kosztowne. Brakuje dodatkowego wsparcia (np. poprzez Bazę Usług Rozwojowych PARP) na finansowanie doksztalcania pracowników (Sosnowiec)
- Ograniczenia w zakresie możliwości dedykowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego na większą liczbę zawodów (Tarnów)
- Brak kontynuacji funkcjonowania programu prac społecznie użytecznych (Mszana)
- Ograniczona przewidywalność zmian na rynku pracy w perspektywie średniej i długiej (Rybnik). Prognozowanie trendów i przyszłych potrzeb wymaga szerokich badań i specjalistycznych analiz, które przekraczają możliwości urzędników na poziomie lokalnym.

5. ZASOBY LOKALNE – KAPITAŁ

Dostęp do finansowania jest oczywistym warunkiem rozwoju przedsiębiorstw. Ważne jest, aby lokalne firmy otrzymały ofertę, która jest dobrze dopasowana do ich sytuacji, uwarunkowań i potrzeb rozwojowych.

Podstawą zdrowego systemu jest możliwie szeroka gama produktów oferowanych lokalnie przez instytucje komercyjne - banki, fundusze inwestycyjne, firmy leasingowe itp. Jednak wiele biznesów - zwłaszcza mniejszych, znajdujących się w początkowej fazie działania lub tworzących innowacyjne (a przez to bardziej ryzykowne) produkty i usługi - nie będzie mogła spełnić wysokich wymagań odnośnie historii kredytowej i zabezpieczenia. Tutaj otwiera się pole dla podmiotów publicznych, które mogą wziąć na siebie część ryzyka i obniżyć próg dostępu do kapitału dla MŚP, podmiotów zainteresowanych eksportem swoich produktów lub działaniami w wysoce innowacyjnych branżach.

Wizja systemu

W ankiecie zaproponowaliśmy pięć działań, które może wykonywać gmina, aby zapewnić przedsiębiorcom dostęp do finansowania:

- 5.1 Gmina powinna monitorować ofertę banków komercyjnych na swoim terenie dbając o dostępność potrzebnych produktów i usług;
- 5.2 Gmina powinna dążyć do zapewnienia lokalnym firmom dostępu do preferencyjnego finansowania w ramach instrumentów wspieranych przez państwo;
- 5.3 Gmina powinna zabiegać o zapewnienie lokalnym firmom dostępu do funduszy wysokiego ryzyka (venture capital) na finansowanie innowacyjnych przedsięwzięć;
- 5.4 Gmina powinna wspierać zabiegi swoich przedsiębiorców o dofinansowanie z projektów UE;
- 5.5 Gminy i firmy w regionie mogą wspólnie tworzyć Lokalne Fundusze Inwestycyjne, które w zamian za udział w obiecujących przedsiębiorstwach będą finansować ich rozwój.

Nawet bardzo pobieżne spojrzenie na diagram nr 52 pokazuje, że zdecydowana większość gmin nie widzi dla siebie roli, jako podmiotu monitorującego sytuację na rynku usług finansowych i podejmującego działania lobbujące w sytuacji, gdyby w ofercie dostępnej dla lokalnych przedsiębiorstw brakowało atrakcyjnych produktów (teza 5.1). W największej skali potrzebę taką dostrzegają przedstawiciele dużych miast, które są liderami rozwoju (36% pozytywnych opinii) oraz przedstawiciele tych miast średnich, które rozwijają się wolniej od swoich grup porównawczych (33%). Wydaje się, że w pierwszym przypadku jest to związane z ponadprzeciętnym potencjałem instytucjonalnym tych jednostek (mają odpowiednie zasoby, choćby kadrowe), w drugim zaś może być wyrazem niepokoju o stopniowe wykluczenie miast, które stopniowo tracą swoje funkcje - skoro np. kolej ogranicza liczbę połączeń z miastem, to może również bankom nie będzie się opłacało oferować tutaj bardziej wymagających produktów.

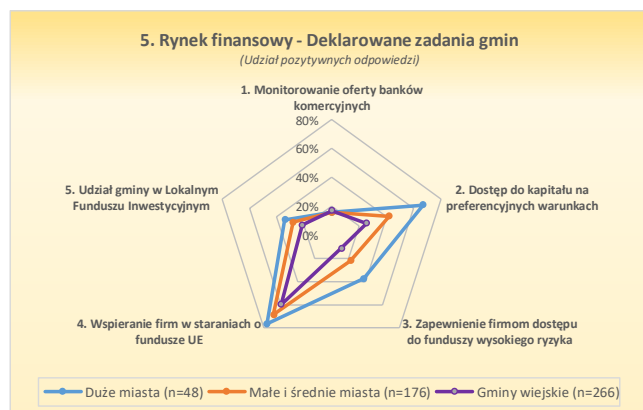


Diagram 52

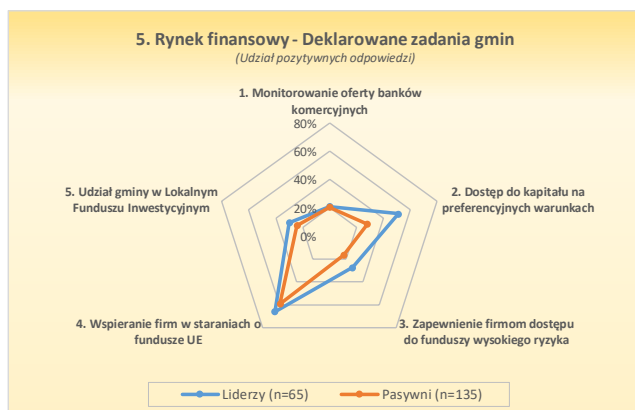


Diagram 53

Nikłe jest również zainteresowanie postulatem 5.5 „Udział gminy w Lokalnym Funduszu Inwestycyjnym”. Zaangażowanie w fundusz typu venture capital skłonnych jest rozważyć co trzecie średnie i duże miasto (w grupie dużych miast liderów – 50%) i co piąte miasto małe lub gmina wiejska (w grupie gmin wiejskich liderów – 35%). Z naciskiem jednak na „rozważyć”, ponieważ wśród opinii pozytywnych wyraźnie przeważają odpowiedzi „raczej się zgadzam”.

Duże zróżnicowanie opinii występuje w przypadku tezy 5.2 „Zapewnienie lokalnym firmom dostępu do preferencyjnego finansowania w ramach instrumentów wspieranych przez państwo”. Większą rolę gminy widzi w tym elemencie 67% dużych miast i 55% miast średnich. W małych miastach odsetek osób zgadzających się z potrzebą takiego działania spada do 31%, a w gminach wiejskich – do 25%. Podobnie rozkładają się odpowiedzi w podziale wg kryterium dynamiki rozwoju gospodarczego. W grupie „liderów” średnia wartość wskaźnika wypada na poziomie 51%, ale wśród jednostek „pasywnych” nie przekracza 28%.

Nałożenie się tych dwóch tendencji sprawia, że największą determinację do podejmowania aktywności w tym elemencie znajdujemy w grupie dużych miast, które są jednocześnie liderami rozwoju - 91%, zaś najmniejszą wśród pasywnych gmin wiejskich – 24%.

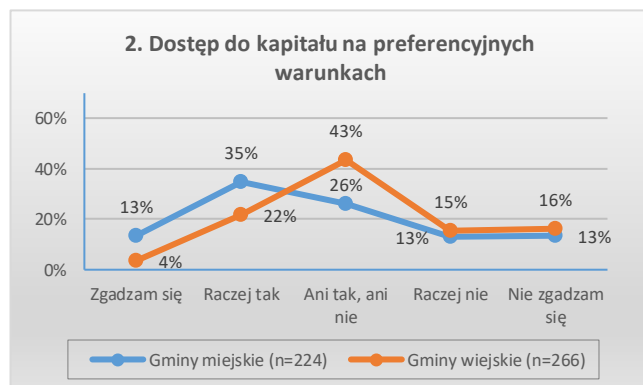


Diagram 54

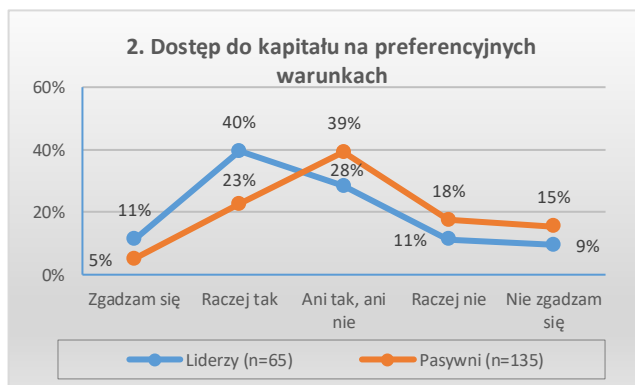


Diagram 55

Z podobną sytuacją, choć w niższych rejonach skali ocen, mamy do czynienia w odniesieniu do postulatu 5.3 „Zapewnienie lokalnym firmom dostępu do funduszy wysokiego ryzyka”. Potrzebę takiego działania akceptuje 38% przedstawicieli dużych miast (w grupie liderów 55%) i 33% miast średnich. W mniejszych samorządach wskaźnik nie przekracza 13%.

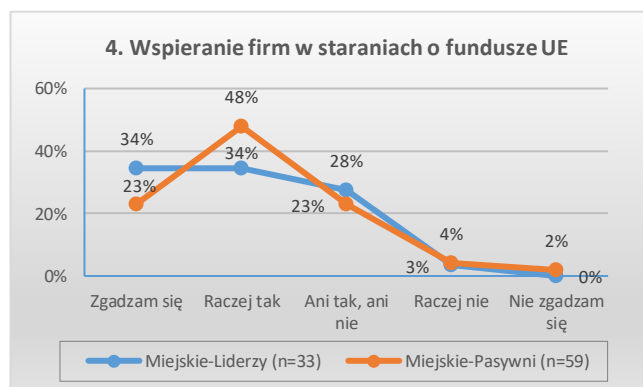


Diagram 55

Okazuje się zatem, że właściwie jedynym działaniem, które spotyka się z poparciem większości uczestników badania jest propozycja zapisana jako teza 5.4 „Gmina powinna wspierać zabiegi swoich przedsiębiorców o dofinansowanie z projektów UE”.

Zgadza się z nią 65% respondentów, w tym 77% dużych miast, 76% miast średnich, 63% miast małych i 60% gmin wiejskich. W tym przypadku średnia wartość wskaźnika jest tylko nieznacznie wyższa w grupie „liderów” rozwoju (66%) niż w grupie jednostek „pasywnych” (59%)

Opis obecnej sytuacji w gminach

Przedstawiliśmy uczestnikom badania 5 narzędzi, które mogą być wykorzystane w celu ułatwienia lokalnym przedsiębiorstwom dostępu do źródeł finansowania.

- 5.a Dostępność zróżnicowanej oferty komercyjnych produktów finansowych;
- 5.b Działanie lokalnego Funduszu Poręczeń Kredytowych (poręczenia kredytowe, zapłaty wadium, wykonania umowy, zwrotu zaliczki);
- 5.c Działanie Lokalnego Funduszu Pożyczkowego (pożyczki inwestycyjne, obrotowe, „na rozpoczęcie działalności”);
- 5.d Dostępność funduszy wysokiego ryzyka (Anioły Biznesu, Fundusz Kapitału Załączkowego, Fundusz Kapitału Ryzyka);
- 5.e Świadczenie usług doradczych dla przedsiębiorców w zakresie pozyskiwania i rozliczania środków UE.

Nie zaproponowaliśmy uczestnikom badania do oceny narzędzi związanych z Lokalnym Funduszem Inwestycyjnym, ponieważ nie jest nam znany żaden przypadek powołania w Polsce tego typu instytucji.

Respondenci najczęściej potwierdzali występowanie narzędzia 5.e „Usługi doradcze dot. środków UE” (59%) oraz 5.a „Dostępność oferty banków komercyjnych” (58%). Relatywnie rzadko spełnione były warunki

pozwalające potwierdzić 5.d „Dostępność funduszy wysokiego ryzyka” (35%). Działanie Funduszu Poręczeń Kredytowych i Funduszu Pożyczkowego zadeklarowało 40-45% uczestników badania.

Nie dostrzeżliśmy istotnych różnic w częstości korzystania z tych instrumentów między gminami, które w latach 2014-2018 rozwijały się szybciej lub wolniej od swoich grup porównawczych. Istnieje natomiast związek między wielkością jednostki samorządowej i dostępnością analizowanych rozwiązań, na terenie gminy lub w jej bezpośrednim otoczeniu.

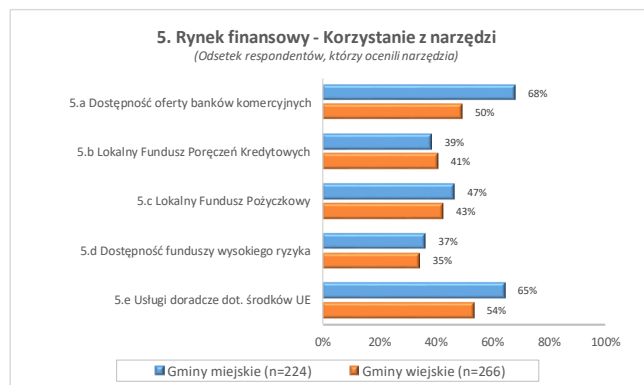


Diagram 56

Dostępność zróżnicowanej oferty komercyjnych produktów finansowych skierowanych do przedsiębiorstw deklaruje 68% samorządów miejskich, ale tylko 50% gmin wiejskich.

W przypadku usług doradczych wspierających firmy w aplikowaniu o środki unijne jest to odpowiednio 65 do 54% (na korzyść miast).

Jedynie w przypadku funduszu poręczeń kredytowych częstość występowania narzędzia jest nieznacznie większa na terenach wiejskich (41 do 39% w miastach).

Nieco zaskakuje zbliżona wartość wskaźnika dostępności funduszy wysokiego ryzyka w gminach wiejskich (35%) i miejskich (37%). Jest ona wynikiem znacznego zróżnicowania sytuacji w małych (29%) i dużych miastach (48%).

Większa niespodzianka czeka nas, jeśli porównamy opinie respondentów nt. działań, jakie powinna docelowo podejmować jednostka samorządowa w obszarze rynku finansowego z danymi nt. rzeczywistej dostępności związanych z tym rynkiem narzędzi na terenie gminy lub w jej bliskim otoczeniu. Wygląda to trochę tak, jakby samorządy robiły coś, czego robić nie chcą.

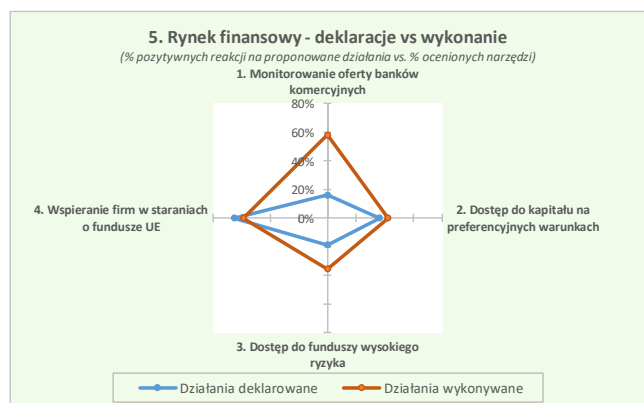


Diagram 57

Rozwiązaniem zagadki jest różnica między sposobem zdefiniowania potencjalnego działania gminy np. „zabieganie o dostęp lokalnych firm do produktów bankowych / funduszy wysokiego ryzyka” oraz narzędzia, o które pytamy badając sytuację w gminie i jej otoczeniu „dostępność produktów bankowych / funduszy ryzyka”. Możliwa jest zatem sytuacja, gdy władze samorządowe nic w tej sprawie nie robią („nie zabiegają”), a mimo to na terenie powiatu oferowane są różne źródła finansowania działalności gospodarczej. Po prostu dostarcza je kto inny i może to robić przy aktywnej lub pasywnej postawie gminy.

Wygląda więc na to, że większość samorządów przyjmuje, że rynek finansowy ma się dobrze i nie wymaga w obecnej chwili podejmowania działań ze strony samorządów. Czy teza ta jest prawdziwa? W wielu przypadkach tak, zwłaszcza jeśli przyjąć, że lokalny przedsiębiorca, chcąc np. skorzystać z bardziej wyrafinowanego produktu bankowego, gwarancji lub pożyczki unijnej, może przecież pojechać do najbliższego miasta wojewódzkiego. Jeśli jednak ktoś uważa inaczej to może oczywiście monitorować sytuację i zachęcać banki oraz operatorów programów rządowych do udostępnienia swoich usług, jeśli nie w gminie lub powiecie, to przynajmniej na terenie subregionu.

Ocena skuteczności narzędzi

Skuteczność narzędzi została oceniona przez tych respondentów, którzy potwierdzili, że na terenie powiatu, w którym zlokalizowana jest ich gmina dane rozwiązanie jest stosowane.

Jak we wcześniej omawianych obszarach, występuje znaczna różnica w ocenie skuteczności dostępnych rozwiązań w zależności od wielkości gminy i tempa rozwoju gospodarczego – przedstawiciele większych miast oraz „liderów” są zwykle bardziej przekonani o wpływie analizowanych narzędzi na przedsiębiorczość niż ich koleżanki / koledzy z mniejszych lub wolniej rozwijających się jednostek. W przypadku rynku finansowego te różnice są naprawdę spore – średnie oceny badanych rozwiązań w grupie miast i gmin wiejskich to odpowiednio: 1,86 do 1,50 pkt; a w przypadku „liderów” i jednostek „pasywnych”: 2,09 do 1,59 pkt.

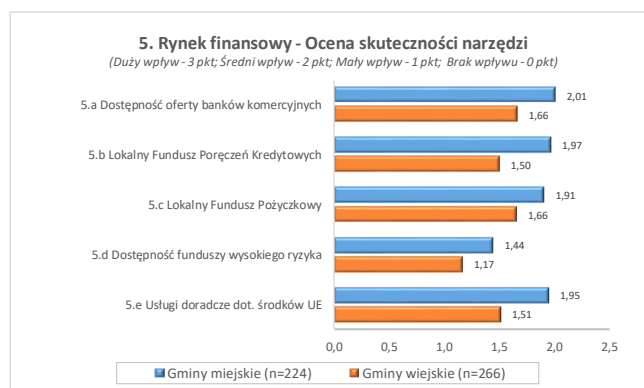


Diagram 58

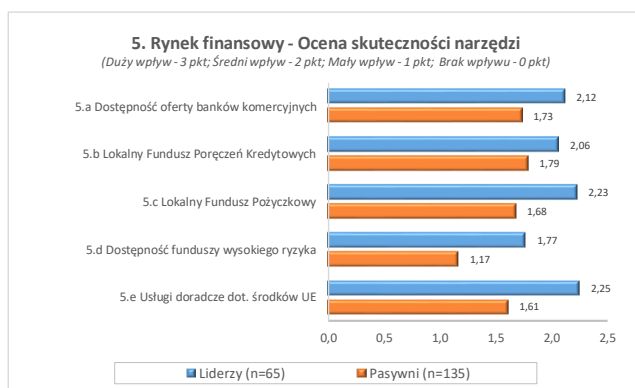


Diagram 59

W grupie przedstawicieli miast, za skuteczne narzędzia uznaje się: „dostępność zróżnicowanej oferty banków komercyjnych” (72% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „fundusz poręczeń kredytowych” (63%), „usługi doradcze dot. środków UE” (67%) i „fundusz pożyczkowy” (64%).

Znacznie mniej przekonującym instrumentem jest dla tej grupy uczestników „dostęp do funduszy wysokiego ryzyka” (44%) – raczej „mały” niż „średni” wpływ.

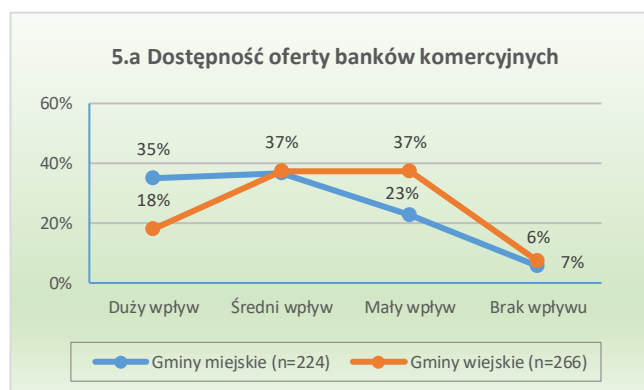


Diagram 60

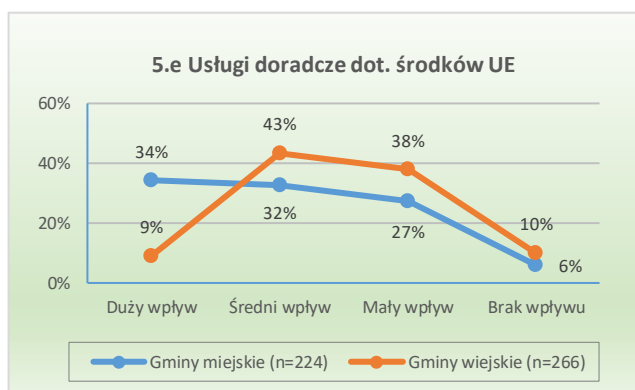


Diagram 61

W grupie gmin wiejskich najwyżej oceniono „dostępność zróżnicowanej oferty banków komercyjnych” (55% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) i „fundusz pożyczkowy” (64%). Opinie nt. „funduszu poręczeń kredytowych” (50%) i „usług doradczych dot. środków UE” (52%) są niewiele gorsze. Trzeba jednak zauważyć, że wszystkie te narzędzia otrzymały noty średnie w przedziale 1,5-1,7, czyli gdzieś pomiędzy „mały” i „średni wpływ”.

Rozkład ocen przyznanych „dostępowi do funduszy wysokiego ryzyka” pokazuje, że dla respondentów z tej grupy jest to narzędzie o niskiej skuteczności (66% opinii „mały wpływ” lub „brak wpływu”).

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

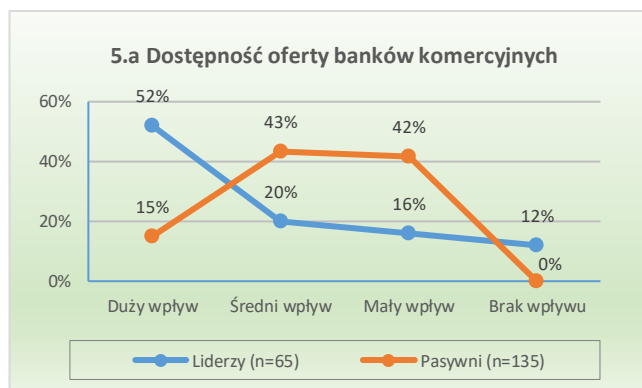


Diagram 60

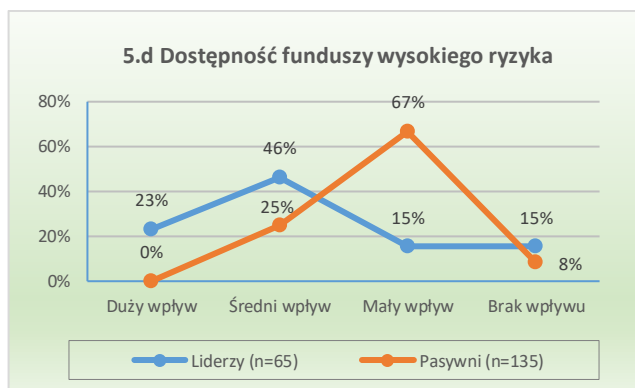


Diagram 61

Analiza w podziale na „liderów” i jednostki „pasywne” wygląda podobnie, choć różnice między porównywanymi grupami są większe.

Wśród przedstawicieli samorządów, które rozwijają się z dużą dynamiką wyraźnie rośnie ocena „funduszu pożyczkowego” (2,23 pkt) i „usług doradczych dot. środków UE” (2,25 pkt). W przypadku „dostępu do funduszy wysokiego ryzyka” udział odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ” sięga w tej grupie poziomu 69%.

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Na diagramach nr 62 i 63 pokazaliśmy zestawienie deklarowanej przez respondentów potrzeby działań ze strony gmin w różnych elementach obszaru „rynek finansowy” z oceną skuteczności związanych z tymi elementami narzędzi.

Ze względu na specyfikę rynku finansowego, gmina zwykle nie jest operatorem badanych rozwiązań. Może jedynie starać się wpływać na podmioty oferujące kredyty, pożyczki, gwarancje czy kapitał udziałowy (banki, agencje rządowe i regionalne, prywatni inwestorzy), zachęcając je do działań korzystnych dla lokalnych przedsiębiorców. Wyjątkiem od tej reguły są usługi wspierające dostęp do finansowania UE oraz lokalne fundusze gwarancyjne lub pożyczkowe, które gmina może współtworzyć na poziomie sub-regionalnym.

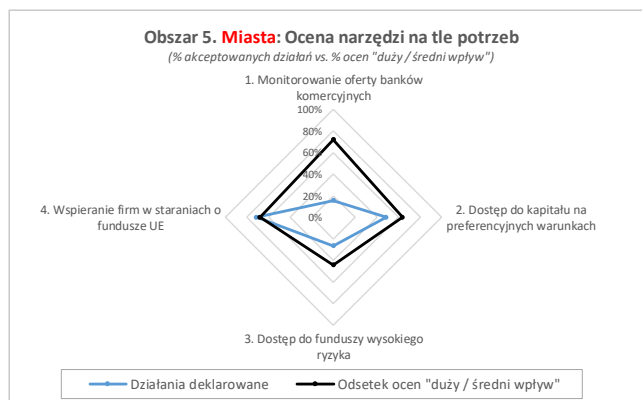


Diagram 62

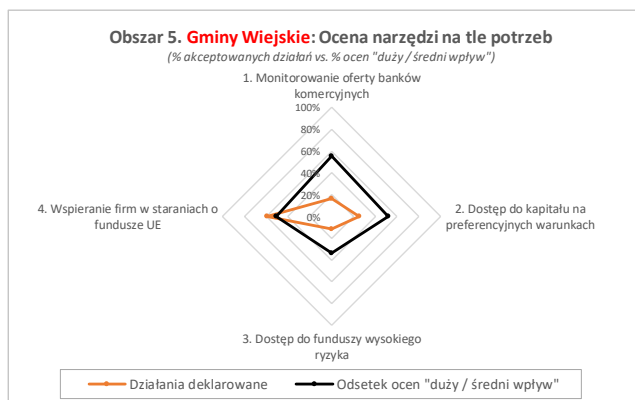


Diagram 63

Okazuje się, że choć większość gmin miejskich nie widzi dla siebie aktywnej roli w zakresie monitorowania oferty banków komercyjnych, to dostępność na terenie powiatu zróżnicowanych produktów finansowych uważa za ważny czynnik stymulacji procesów gospodarczych. W przypadku gmin wiejskich jest podobnie, choć opinie nt. wpływu komercyjnych produktów bankowych na rozwój przedsiębiorczości są w tej grupie samorządów znacznie bardziej ostrożne.

Analogiczna sytuacja występuje w przypadku funduszy wysokiego ryzyka, tyle że w miastach jest nieco większe przekonanie o potrzebie podjęcia tutaj przez gminę jakichś działań, zaś oceny potencjału tego rozwiązania są w obu grupach JST znacząco niższe niż w odniesieniu do produktów bankowych.

Gminy miejskie wyraźnie częściej poczuwają się do odpowiedzialności za zapewnienie dostępu do preferencyjnych, rządowych systemów finansowania oraz wsparcie lokalnych przedsiębiorców w staraniach o fundusze unijne. 64% przedstawicieli miast i tylko 52% przedstawicieli gmin wiejskich ocenia wpływ tych narzędzi na rozwój przedsiębiorczości jako „średni lub duży”.

Podsumowując, wydaje się, że w obszarze „rynek finansowy” potrzebna jest przede wszystkim praca nad zwiększeniem świadomości mniejszych gmin nt. roli jaką w rozwoju firm pełni łatwy dostęp do źródeł finansowania, w tym dostęp do funduszy wysokiego ryzyka (jeden z kluczowych czynników dla rozwoju innowacji i gospodarki opartej na wiedzy).

Jednocześnie trzeba zauważyć, że z punktu widzenia ankietowanych samorządów, zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania jest zadaniem przede wszystkim sektora prywatnego, a w przypadku funduszy oferowanych na preferencyjnych warunkach – rządu i władz regionalnych. Ewentualna rola samorządu lokalnego wiąże się raczej z monitorowaniem sytuacji w tym zakresie i podejmowaniem działań interwencyjnych, jeśli podmioty te nie wywiązują się prawidłowo ze swoich zadań.

Akceptowaną przez większość JST sferą aktywności gmin jest wspieranie przedsiębiorców w staraniach o finansowanie unijne. Większe samorządy miejskie gotowe są również angażować się w budowę systemów zwiększających dostęp do preferencyjnych źródeł finansowania oraz funduszy wysokiego ryzyka.

Inne narzędzia

Uczestnicy badania podali przykłady działań podejmowanych przez ich gminy w obszarze „rynek finansowy”. W większości dotyczą one działań wspierających przedsiębiorców w staraniach o środki Unijne oraz usług świadczonych przez fundusze gwarancyjne i pożyczkowe:

- Przedstawiciele Sosnowca, Świdnicy i Morynia podali przykład prowadzenia Punktu Informacyjnego Funduszy Europejskich jako narzędzia wspierającego przedsiębiorców poprzez udzielanie informacji o dostępnych możliwościach pozyskania funduszy unijnych, zasadach aplikowania o środki i rozliczania projektów.
- Gmina Grzmiąca organizuje spotkania informacyjne dla przedsiębiorców, podczas których wskazywane są dostępne źródła finansowania z UE. Lisewo i Kościan wykorzystują w tym celu formę newslettera rozsyłanego bezpośrednio do przedsiębiorców. W biuletynie znajdują się informacje nt. dostępnych szkoleń i środków zewnętrznych (zwrotnych i bezzwrotnych).
- Stalowowolska Strefa Gospodarcza, Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości Powiatu Gostyńskiego, Zabrze i Tarnów wspierają przedsiębiorców m.in. poprzez doradztwo w zakresie prowadzenia projektów unijnych.
- O usługach polegających na udostępnianiu gwarancji i pożyczek poinformował Poznań (Poznański Fundusz Poręczeń Kredytowych - ok. 400 poręczeń rocznie), Gostyń (Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości Powiatu Gostyńskiego), Przemyśl (Przemyska Agencja Rozwoju Regionalnego), Śrem (Śremski Ośrodek Wspierania Małej Przedsiębiorczości), Dąbrowa Górnicza (Agencja Rozwoju Lokalnego S.A. w Sosnowcu) i Świdnica (Sudeckie Stowarzyszenie Inicjatyw Gospodarczych).

Bariery prawne i systemowe

Wśród wypowiedzi uczestników badania nt. ograniczeń prawnych i systemowych, które utrudniają gminom wspieranie przedsiębiorców w zakresie dostępu do kapitału pojawiły się następujące wątki:

- Gmina nie dysponuje podstawą prawną ani środkami w budżecie na wspieranie firm od strony finansowej. Nie powinna być też podmiotem pośredniczącym między przedsiębiorcami i bankami. Jednocześnie ma ograniczony dostęp (jako potencjalny partner) do projektów unijnych oferujących np. dotację na uruchomienie działalności (Czernica, Tarnów, Stalowa Wola)

- Procedury pozyskiwania funduszy zewnętrznych dostępnych dla przedsiębiorców są długie i zbyt skomplikowane - „zawłość przepisów unijnych”. Jednocześnie, podejście instytucji kontrolujących sposób rozliczania środków UE jest nadmiernie biurokratyczne, skoncentrowane na efektach ilościowych a nie jakościowych. Zniechęca to, zwłaszcza mikro-przedsiębiorców, do sięgania po to źródło finansowania (Stopnica, Śrem, Kościan, Sosnowiec)
- Gminy nie dysponują odpowiednimi zasobami ludzkimi, aby wspierać przedsiębiorców w kwestiach związanych z pozyskaniem dofinansowania. Dotyczy to zarówno bariery kompetencyjnej, jak też przeciążenia pracowników innymi obowiązkami (Kobierzyce, Lisewo, Stalowa Wola)
- Angażowanie się gminy we wspieranie indywidualnych projektów i przedsiębiorców, zwłaszcza w kwestiach finansowych, budzi wątpliwości co do przejrzystości działania urzędu oraz respektowania zasady konkurencyjności i równego traktowania podmiotów gospodarczych. (Krapkowice) Nie ma zatem aprobaty społecznej dla takich działań (Szumowo).
- Brak jest wzorców postępowania i dobrych praktyk ilustrujących tworzenie lokalnych funduszy inwestycyjnych (Bochnia)

6. DZIAŁANIA BEZPOŚREDNIO WSPIERAJĄCE PRZEDSIĘBIORCÓW

Obok zarządzania rozwojem oraz dążenia do zapewnienia firmom dostępu do niezbędnych zasobów, władze publiczne podejmują działania adresowane bezpośrednio do przedsiębiorców. Na potrzeby naszego badania podzieliliśmy je na trzy grupy:

- 1) Wsparcie skierowane do osób, które dopiero rozpoczynają działalność gospodarczą;
- 2) Działania, których celem jest pozyskanie zewnętrznych inwestorów; oraz
- 3) Usługi dla firm, które już funkcjonują na terenie gminy.

6.1. WSPIERANIE OSÓB, KTÓRE CHCĄ URUCHOMIĆ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ

Wizja systemu

W kwestionariuszu ankietowym sformułowaliśmy 5 postulatów odnośnie działań, które może podjąć gmina w celu wsparcia osób rozważających uruchomienie działalności gospodarczej:

1. Gmina powinna upowszechniać informacje o zasadach zakładania / likwidacji działalności gospodarczej;
2. Gmina powinna wspierać rozwój kompetencji początkujących przedsiębiorców - szkolenia, doradztwo;
3. Gmina powinna stwarzać sprzyjające warunki dla rozpoczynających działalność - miejsce, usługi;
4. Osoby rozpoczynające działalność powinny korzystać z niższych stawek podatków i opłat;
5. Osoby rozpoczynające działalność powinny otrzymywać wsparcie finansowe w formie dotacji.

Respondenci ankiety zostali poproszeni o ustosunkowanie się do tych stwierdzeń poprzez wybór jednej z pięciu odpowiedzi – od „zgadzam się”, przez „raczej się zgadzam”, do „nie zgadzam się”.

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

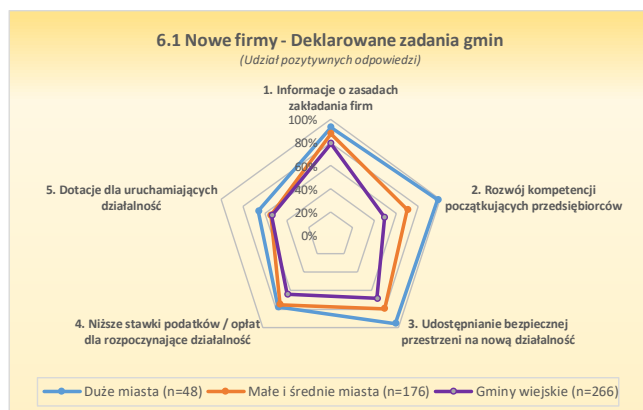


Diagram 64

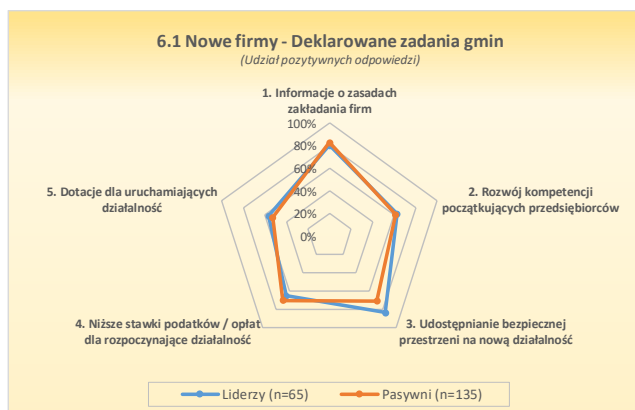


Diagram 65

Największe uznanie wśród uczestników badania zdobyły postulaty nr: 1. „Upowszechnianie informacji o zasadach zakładania / likwidacji działalności gospodarczej” (84% pozytywnych opinii), 3. „Tworzenie sprzyjających / bezpiecznych warunków dla osób rozpoczynających działalność – udostępnienie miejsca i usług wspierających” (76%) oraz 4. „Oferowanie osobom rozpoczynającym działalność niższych stawek podatków i opłat” (70%). Wyraźnie mniejsze poparcie zyskały pozostałe dwie tezy: 2. „Wspieranie rozwoju kompetencji początkujących przedsiębiorców” (62%) oraz 5. „Dotacje dla uruchamiających działalność” (56%).

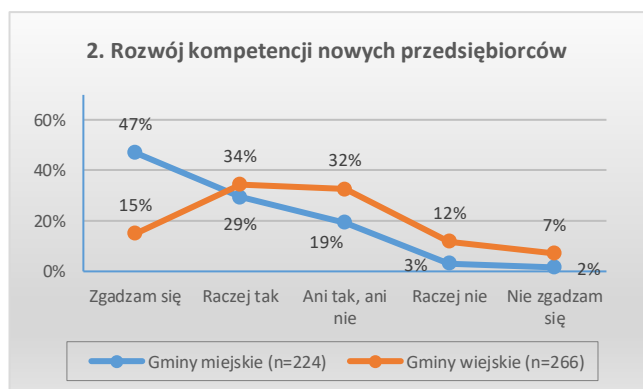


Diagram 66

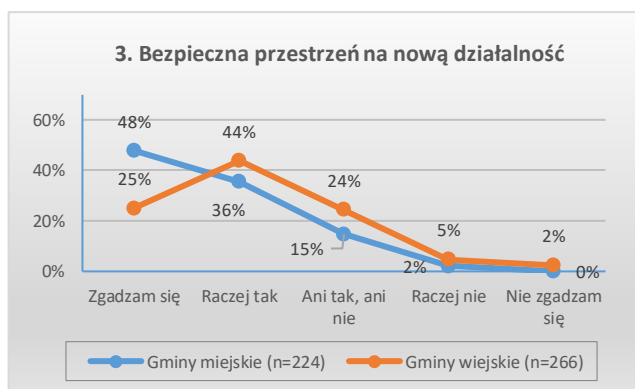


Diagram 67

Analiza danych w podziale wg wielkości JST ujawnia jednak, że opinie nt. działań nr 2 i 3 są mocno zróżnicowane. Okazuje się, że w większych miastach jest b. silne przekonanie o potrzebie szkoleń i usług doradczych dla nowych przedsiębiorców (duże miasta – 98%, średnie – 87%) oraz udostępniania im „bezpiecznej przestrzeni w początkowym okresie działalności” (duże miasta – 96%, średnie – 92%). W przypadku „dotacji na uruchomienie działalności” różnice nie są tak znaczące – w średnich i dużych miastach popiera je 62-66% respondentów.

W podziale na samorządy „dynamiczne” i „pasywne” istotniejsze różnice opinii dotyczą postulatu nr 3. „Udostępnianie bezpiecznej przestrzeni na nową działalność” (liderzy – 84% pozytywnych opinii; pasywni – 71%).

Opis obecnej sytuacji w gminach

W obszarze wspierania osób rozpoczynających działalność zaproponowaliśmy uczestnikom badania 7 narzędzi:

- 6.a Publikowanie przewodników i poradników dla osób zainteresowanych założeniem biznesu;
- 6.b Działanie Inkubatora przedsiębiorczości w gminie lub jej bliskim sąsiedztwie;
- 6.c Podejmowanie przez gminę inicjatyw typu ‘karta młodego przedsiębiorcy’;

6.d Organizowanie, z udziałem gminy, konkursów typu ‘pomysł na biznes’;

6.e Stosowanie preferencyjnych stawek czynszu w lokalach gminnych dla rozpoczynających działalność;

6.f Przyznawanie początkującym przedsiębiorcom niższych stawek podatków lub opłat lokalnych;

6.g Przekazywanie dotacji na utworzenie działalności gospodarczej.

(Dodatkowo, w analizie uwzględnimy narzędzie 8.h „Finansowanie / wspieranie przez gminę szkoleń i usług doradczych dla przedsiębiorców”. Formalnie jest ono przypisane do obszaru nr 8, ale zawiera w sobie różne typy usług szkoleniowo-doradczych, również te adresowane do osób uruchamiających działalność.)

Z zebranych odpowiedzi wynika, że z narzędzi wspierania nowych przedsiębiorców częściej korzystają duże miasta (67%). Rzadziej zaś małe gminy miejskie (33%). Nie ma tu natomiast istotnej różnicy między gminami, analizowanymi w podziale wg tempa dynamiki rozwoju gospodarczego.

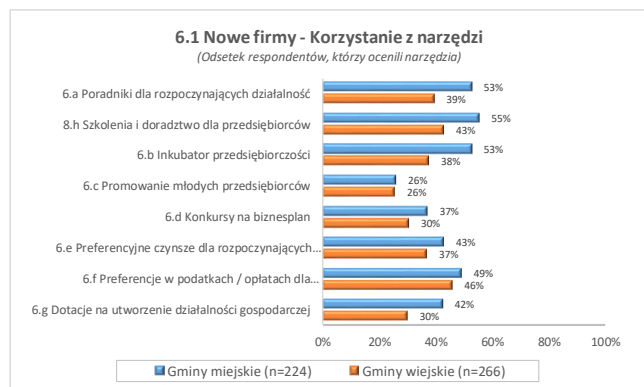


Diagram 68

Najchętniej stosowanymi instrumentami są: „szkolenia i doradztwo dla przedsiębiorców” (48%), „udzielanie preferencji w podatkach i opłatach dla rozpoczynających działalność” (47%), „udostępnianie poradników nt. zakładania firmy” (45%) oraz różne formy „inkubatorów przedsiębiorczości” (44%). Mniej popularne narzędzia to promowanie nowych inicjatyw gospodarczych metodami typu „karta młodego przedsiębiorcy” czy „konkurs na biznesplan” (26-33%) oraz „udzielanie dotacji na uruchomienie firmy” (36%).

Porównanie informacji o częstości stosowania różnych narzędzi z reakcjami gmin na zaproponowane w docelowej wizji pięć kierunków działań pozwala się zorientować, w jakich elementach istnieje szczególnie duży rozdzźwięk między deklarowaną potrzebą aktywności i faktycznymi działaniami.

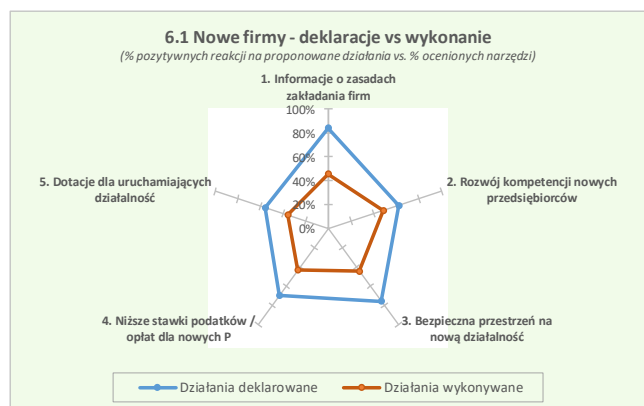


Diagram 69

Dużo jest do nadrobienia w zakresie działań publikacyjno-informacyjnych. Choć sporo się tu dzieje (z dostępnych narzędzi korzysta 45% JST), potrzeby są znacznie większe (poparcie dla tezy nr 1 zgłosiło 84% gmin).

Duży potencjał poprawy widzimy też w odniesieniu do tezy nr 3 „Tworzenie bezpiecznych warunków dla osób rozpoczynających działalność” (chce działać 76% samorządów, ale z narzędzi korzysta tylko 44% jednostek) oraz postulatu nr 4 „Niższe stawki podatków i opłat dla rozpoczynające działalność” (deficyt na poziomie 26 punktów procentowych).

Ocena skuteczności narzędzi

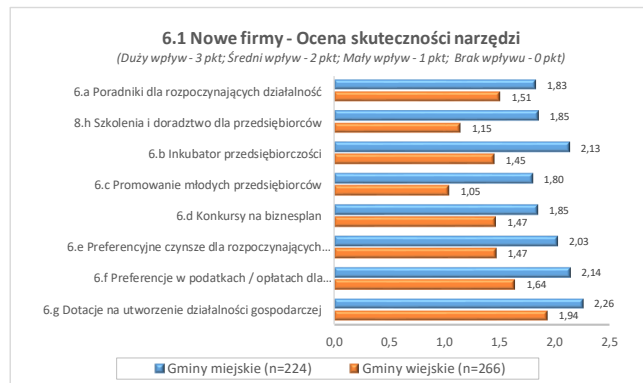


Diagram 70

Opinie nt. skuteczności dostępnych narzędzi w dużym stopniu zależą od typu jednostki samorządowej (z reguły są lepsze w większych gminach miejskich) oraz tempa w jakim gmina się rozwija (zwykle poprawiają jeśli pojawiają się sukcesy gospodarcze). Nie inaczej jest w obszarze wspierania osób rozpoczynających działalność.

Średnia ocena wskazanych w ankiecie instrumentów, w miastach wyniosła 1,99 pkt (w skali 0-3 pkt), zaś w gminach wiejskich – tylko 1,46 pkt. W podziale na „liderów” i jednostki „pasywne” było to odpowiednio: 1,98 do 1,59 pkt.

W grupie gmin miejskich za „najsilniejsze” narzędzia uczestnicy badania uznali „dotacje na utworzenie działalności gospodarczej” (83% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „preferencje w podatkach / opłatach dla rozpoczynających działalność” (79%) oraz „inkubator przedsiębiorczości” (77%). Mniejszy potencjał widzą natomiast w akcjach promocyjnych typu „karta młodego przedsiębiorcy” i „konkursy na biznesplan” (69%) czy „wspieraniu doradczo-szkoleniowym” (62%).

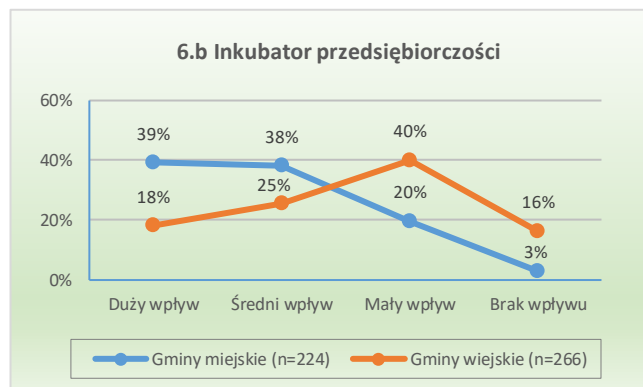


Diagram 71

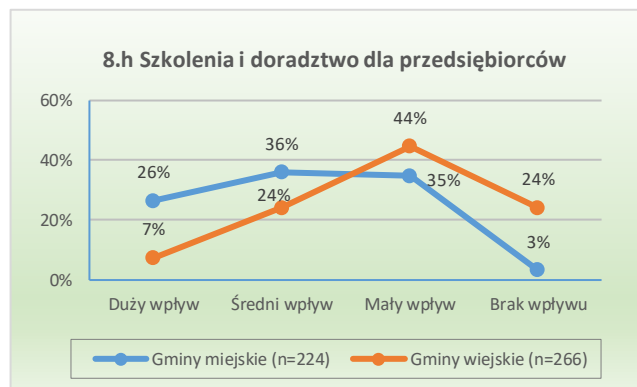


Diagram 72

Wśród gmin wiejskich rozkład ocen jest podobny, choć poziom przyznanych not - wyraźnie niższy. Obie grupy różnią się podejściem do „inkubatora przedsiębiorczości”, którego potencjał w gminach wiejskich jest oceniany co najwyżej przeciętnie (44% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”).

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Na diagramie nr 73 widoczne jest porównanie pożądanej skali aktywności gmin w pięciu elementach obszaru 6.1 „Wspieranie osób, które chcą uruchomić działalność gospodarczą” (udział pozytywnych opinii odnośnie przedstawionych w ankiecie postulatów) z oceną potencjału rozwojowego dostępnych w tym celu narzędzi (udział ocen „średni / duży wpływ” instrumentu na rozwój lokalnej przedsiębiorczości).

Z zestawienia wynika wniosek, że choć zdecydowana większość samorządów chce się angażować w upowszechnianie informacji użytecznych dla osób zainteresowanych uruchomieniem działalności gospodarczej, to skuteczność rozwiązań typu „poradnik / przewodnik nt. zakładania firm” jest dobrze oceniana jedynie przez 59% respondentów. Warto zatem podjąć prace nad zwiększeniem potencjału obecnie stosowanych instrumentów, skoro są chętni, aby je stosować.

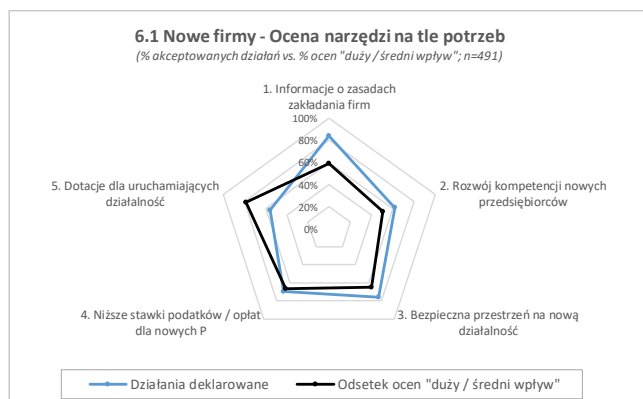


Diagram 73

Jeszcze więcej jest do zrobienia w przypadku szkoleń i usług doradczych dla początkujących przedsiębiorców.

Chęć podejmowania działań w tym zakresie wydaje się umiarkowana. Pamiętajmy jednak, że opinie respondentów były mocno zróżnicowane - w średnich i dużych miastach potrzebę aktywności w tym elemencie zgłaszało ok. 90% samorządów. Tymczasem połowa uczestników badania uważa, że stosowanie tego instrumentu ma obecnie „mały” lub „żaden” wpływ na rozwój przedsiębiorczości.

Z drugiej strony z przeprowadzonego badania wynika, że mamy do dyspozycji bardzo „silne” narzędzie w postaci dotacji dla osób uruchamiających działalność. Niestety, tylko 56% respondentów uważa, że gminy powinny się angażować w tego typu działalność. Jeśli powodem są ograniczenia prawne lub systemowe, to może warto je usunąć, aby móc korzystać z tego instrumentu.

Inne narzędzia

Odpowiadając na pytanie o dodatkowe instrumenty stosowane w ich samorządach w celu wsparcia osób rozpoczynających działalność respondenci wskazywali nowe rozwiązania lub przedstawiali przykłady wdrożenia narzędzi, które znalazły się już w naszym kwestionariuszu:

- Grodzisk Mazowiecki, Głogów, Poznań, Tarnów i Stalowa Wola poinformowały o udostępnieniu przestrzeni coworkingowej. Rozwiązanie polega na umożliwieniu osobom, które uruchamiają firmę lub prowadzą ją w formie mikro-przedsiębiorstwa, wynajęcia „biurka z adresem”, dostępem do pomieszczeń na organizowanie większych spotkań oraz obsługą biurową (tzw. wirtualne biuro). Ważną korzyścią dla użytkowników tego narzędzia jest możliwość nawiązania kontaktów i wymiany doświadczeń z innymi przedsiębiorcami.
- Zabrzańskie Centrum Rozwoju Przedsiębiorczości działa na zasadzie „jednego okienka” - w siedzibie ZCRP znajdują się stanowiska PUP, ZUS, US, KIDP i Kancelarii Prawnej. Można też się zapoznać z ofertą bezpłatnych szkoleń. Rozumiemy, że chodzi tu o rozwinięcie idei „jednego okienka” poza samą procedurę rejestracji firmy i ułatwienie przedsiębiorcom załatwianie różnego rodzaju spraw w jednym miejscu.
- Kilka gmin przedstawiło aktywności, jakie podejmują w zakresie usług szkoleniowo-doradczych dla nowych przedsiębiorców. Doradztwo dzieli się zwykle na „wstępne” / „pierwszego kontaktu” i „specjalistyczne”. Zakres tematyczny dostępnych szkoleń jest szeroki i może obejmować np.: rejestrację firmy, rozliczenia finansowe, uwarunkowania prawne, pisanie biznes planu, kwestie sprzedaży, marketingu i promocji, dostępnych źródeł finansowania itp. (Przemyska Agencja Rozwoju Regionalnego, Poznań Biznes Partner, Białogorska Agencja Rozwoju Regionalnego, Biuro Obsługi Inwestorów w Inowrocławiu, Rawicz, Gdańsk). Ciekawym uzupełnieniem tej oferty jest np. pomoc gminy w nawiązaniu współpracy z organizacjami przedsiębiorców w regionie (Rawicz).
- Pojawiło się szereg przykładów działań związanych z inkubacją nowych przedsiębiorstw, np. Gdański Inkubator Przedsiębiorczości STARTER, Akademicki Inkubator Przedsiębiorczości w Zamku Cieszyń, Dąbrowski Inkubator Przedsiębiorczości, Stalowowolska Strefa Gospodarcza i Częstochowski Park Przemysłowo-Technologiczny, inkubatory w Tarnowie i Przemyślu.
- O udzielaniu dotacji dla osób rozpoczynających działalność poinformowały Przemysław i Częstochowa (w ramach oferty Agencji Rozwoju Regionalnego), Busko-Zdrój (poprzez Lokalne Grupy Działania), Gostyń, Ożarów Mazowiecki i Dąbrowa Górnicza (z Powiatowego Urzędu Pracy).

- Konkursy na „najlepszy biznesplan” organizują np. Jasło, Zabrze, Koszalin i Częstochowa. W inicjatywy te często angażują się lokalni przedsiębiorcy - udział w komisji konkursowej, fundowanie nagród, pomoc w nawiązaniu odpowiednich kontaktów itp.
- Przewodniki i informatory dla przedsiębiorców publikuje np. Poznań (interaktywny przewodnik on-line), Lisewo i Rybnik (informacje o konkursach oraz dostępnych szkoleniach).
- Działania promujące nowych przedsiębiorców podejmuje np. Zabrze (program ‘Karta młodego przedsiębiorcy’ - preferencje, ulgi, zniżki i udogodnienia oferowane przez lokalne firmy i instytucje) i Radom (networking z udziałem dojrzałych podmiotów gospodarczych).
- W Sosnowcu w ramach konkursowych programów ‘Lokal na Kulturę’ i ‘Lokal na Biznes’ osoby rozpoczynające działalność gospodarczą mogą liczyć na obniżenie stawki czynszu oraz korzyści promocyjne i marketingowe.

Bariery prawne i systemowe

Wśród ograniczeń prawnych i systemowych, które utrudniają gminom wspieranie osób rozpoczynających działalność gospodarczą uczestnicy badania wskazali następujące kwestie:

- Brak jednoznacznej podstawy prawnej, która pozwalałaby gminom wspierać przedsiębiorców, zwłaszcza przekazywać im dotacje (Grodzisk Mazowiecki, Barcin, Koszalin, Żychlin, Rajcza, Piaseczno, Kobierzyce, Jarosław, Łukowica).
- Przepisy, na które można się w tym zakresie powołać są niejasne i skomplikowane (Radków, Szumowo).
- W tej sytuacji, pomocą dla osób rozpoczynających działalność zajmuje się raczej Starostwo i Powiatowy Urząd Pracy niż gmina (Krapkowiec).
- Mimo to część gmin chciałaby aktywnie działać w tym obszarze („*Wiele można zrobić, jeśli tylko gminę na to stać*” - Zduńska Wola). Potrzebują jednak prostych, systemowych rozwiązań prawnych, które umożliwiłyby im wprowadzanie ułatwień dla osób rozpoczynających działalność (Lisewo)
- Gminy nie mają zasobów finansowych na realizację działań wspierających przedsiębiorców (Młynarze, Nowogród, Zakroczym, Tarnów, Kościan, Mszana Dolna, Łukowica, Zakliczyn, Żychlin). Potrzebne są zatem większe i bardziej dostępne programy pomocowe adresowane do osób rozpoczynających działalność gospodarczą (Radom, Stalowa Wola). W przypadku działających już projektów EFS należy zrezygnować z nadmiernych ograniczeń w doborze grup docelowych, które mogą się ubiegać o dotacje. (Gdańsk)
- Ograniczenia kadrowe w wymiarze ilościowym i kompetencyjnym, zwłaszcza w małych gminach, uniemożliwiają świadczenie usług szkoleniowo-doradczych dla przedsiębiorców (Czernica, Krapkowiec, Żychlin, Stalowa Wola)
- Konieczna jest dobra znajomość i uwzględnienie w projektowanych rozwiązaniach regulacji prawnych z zakresu pomocy publicznej. W przeciwnym razie istnieje obawa nadużyć i oskarżeń o nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych (Bielsko-Biała, Opoczno, Biłgoraj).

6.2. POZYSKIWANIE INWESTORÓW

Wizja systemu

Projektując wizję docelowego systemu, zaproponowaliśmy w kwestionariuszu 5 postulatów odnośnie działań, które może realizować gmina dążąc do pozyskania zewnętrznych inwestorów:

1. Należy podejmować działania promocyjne, w celu wykreowania atrakcyjnego wizerunku i marki gminy;
2. Należy aktywnie szukać / namawiać inwestorów do lokalizacji swoich przedsięwzięć na terenie gminy;

3. Gmina powinna tworzyć optymalne warunki obsługi inwestora w urzędzie;
4. Należy tworzyć w gminie wydzielone obszary gruntów, oferujące inwestorom przywileje podatkowe;
5. Inwestycje, które wpisują się w priorytety rozwojowe / tworzą miejsca pracy powinny korzystać z ulg w podatkach i opłatach.

Tak jak w poprzednich obszarach, uczestnicy badania zostali poproszeni o ustosunkowanie się do tych twierdzeń poprzez wybór jednej z pięciu odpowiedzi – od „zgadzam się”, przez „raczej się zgadzam”, do „nie zgadzam się”.

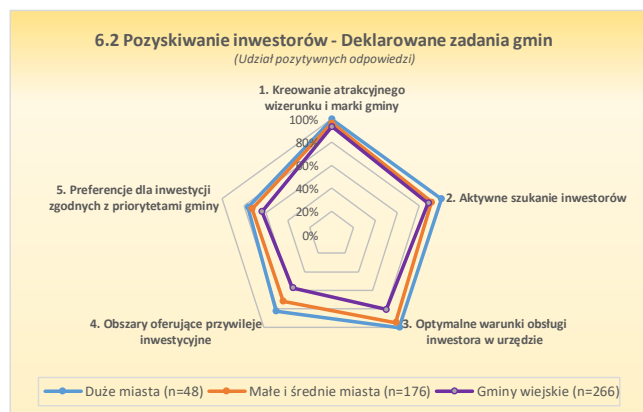


Diagram 74

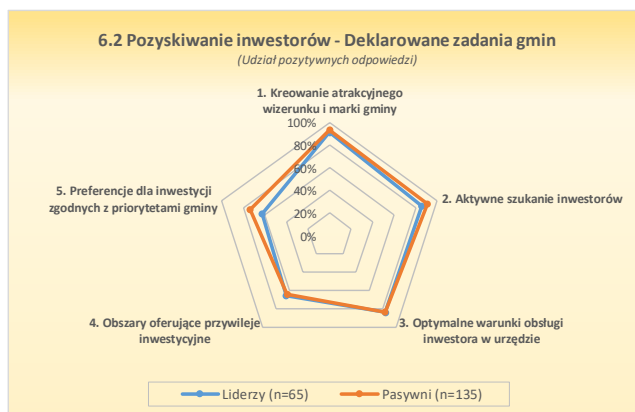


Diagram 75

Okazało się, że zaproponowany zakres działań gminy jest ogólnie akceptowany przez większość samorządów biorących udział w badaniu. Odnotowaliśmy niemal jednomyślne poparcie dla postulatów nr 1 „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” (95% pozytywnych opinii) i 2 „Aktywne szukanie inwestorów” (90%). Nie budzi też większych kontrowersji teza nr 3 „Tworzenie optymalnych warunków obsługi inwestora w urzędzie” (88%), choć w tym elemencie gminy wiejskie wypowiadały się z nieco większą ostrożnością (81%).

Bardziej zróżnicowane opinie pojawiły się w odniesieniu do postulatów nr 4 „Tworzenie na terenie gminy stref inwestycyjnych, oferujących przywileje podatkowe” (65%) oraz 5 „Stosowanie preferencji w podatkach i opłatach dla inwestycji zgodnych z priorytetami gminy” (68%).

Za tworzeniem stref inwestycyjnych opowiedziało się 82% przedstawicieli dużych miast i 85% miast średnich. Tymczasem w grupie małych miast potrzebę takich działań widzi już tylko 61% uczestników badania, zaś w grupie gmin wiejskich wartość wskaźnika spada do poziomu 58%.

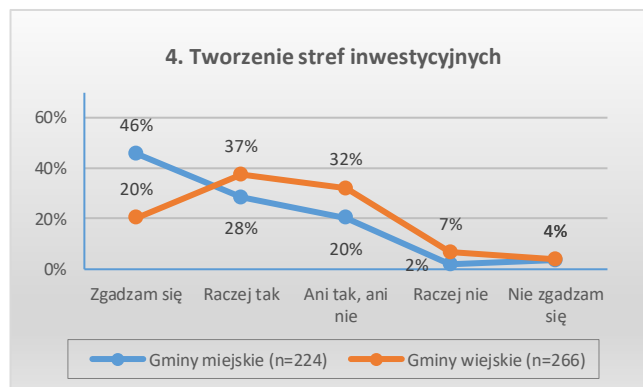


Diagram 76

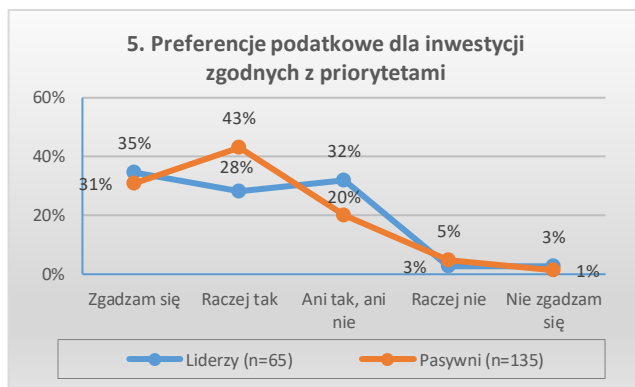


Diagram 77

W przypadku propozycji stosowania preferencji podatkowych dla inwestorów większą otwartością wykazali się przedstawiciele samorządów, które w ostatnich latach rozwijały się wolniej niż ich grupy porównawcze - 74% pozytywnych opinii. W grupie „liderów” udział zwolenników podejmowania takich działań wyniósł 63%.

Różnicę tą skłonni bylibyśmy tłumaczyć większą determinacją przedstawicieli jednostek, które ostatnich lat nie mogą zaliczyć do szczególnie udanych (pod względem tempa rozwoju gospodarczego).

W układzie wg wielkości / typu JST zdecydowanym orędownikiem stosowania preferencji podatkowych są średnie miasta, gdzie liczba respondentów popierających ten postulat sięga 86%.

Warto tu zaznaczyć, że w prawie wszystkich badanych grupach większa jest gotowość stosowania ulg i zwolnień względem inwestycji tworzących miejsca pracy (71%) niż przedsięwzięć „zgodnych z priorytetami gminy” (66%). Być może wiąże się to z większą weryfikowalnością przywilejów rozliczanych miejscami pracy. Jedynym wyjątkiem od tej reguły są duże miasta, gdzie poparcie dla obu kierunków stosowania zachęt inwestycyjnych jest podobne.

Opis obecnej sytuacji w gminach

W celu zbadania zakresu działań faktycznie realizowanych przez gminy w obszarze pozyskiwania zewnętrznych inwestorów, przedstawiliśmy uczestnikom badania 9 narzędzi:

- 7.a Opracowanie i realizacja strategii marketingowej gminy;
- 7.b Udostępnianie bazy ofert inwestycyjnych;
- 7.c Współpraca z instytucjami obsługującymi inwestorów na poziomie krajowym i regionalnym;
- 7.d Udział w targach i wydarzeniach promocyjnych;
- 7.e Utworzenie Punktu Obsługi Inwestora / Wdrożenie standardów obsługi inwestora
- 7.f Stosowanie „szybkiej ścieżki” obsługi kluczowych inwestorów
- 7.g Utworzenie na terenie gminy Strefy Aktywności Gospodarczej;
- 7.h Włączenie terenów gminy do Specjalnej Strefy Ekonomicznej;
- 7.i Udzielanie ulg i zwolnień inwestycyjnych (podatki i opłaty lokalne).

Zadaniem respondenta była o ocenę wpływu tych instrumentów na rozwój lokalnej przedsiębiorczości w czterostopniowej skali: od „brak wpływu” (0 pkt) po „duży wpływ” (3 pkt).

Respondenci oceniali tylko te rozwiązania, które były stosowane na terenie ich gminy, więc brak oceny (odpowiedź „nie dotyczy” lub nieudzielenie żadnej odpowiedzi) był traktowany jako informacja, że gmina nie korzysta z danego narzędzia.

Częstość stosowania z narzędzi

Porównanie aktywności związanej z pozyskiwaniem zewnętrznych inwestorów ujawnia radykalne różnice w podejściu jednostek samorządowych różnego typu. W grupie dużych miast z narzędzi przedstawionych w ankiecie korzystało średnio 81% podmiotów. W grupie miast średnich – 72%. W grupie miast małych – 51%. Zaś w grupie gmin wiejskich – 43%.

Jest wiele powodów tak znaczących różnic: nieporównywalne zasoby finansowe i ludzkie, względy związane ze skalą działania, posiadanie (lub nie) atrakcyjnych terenów inwestycyjnych itp. Mimo to, skala w jakiej zmienia się wartość wskaźnika w zależności od typu JST wydaje się niepokojąca i każe się zastanowić nad samym sposobem myślenia o „inwestycjach zewnętrznych” oraz narzędziach, które są wykorzystywane w celu ich pozyskania.

Wydaje się, że zestaw instrumentów zaproponowany w naszym kwestionariuszu nie jest w stanie dobrze opisać aktywność np. gminy wiejskiej, która zabiega o powstanie nowej chlewni lub stolarni. Czy musi w tym celu opracować strategię marketingową lub uczestniczyć w targach? Czy jest jej niezbędna strefa aktywności gospodarczej? Pewnie niekoniecznie. Jakich więc instrumentów używa i jakie czynniki decydują o tym, że w jednej gminie powstają miejsca pracy, w innej zaś nie. Obszar ten wymaga dalszych badań ukierunkowanych przede wszystkim na praktykę działania małych miast i gmin wiejskich.

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

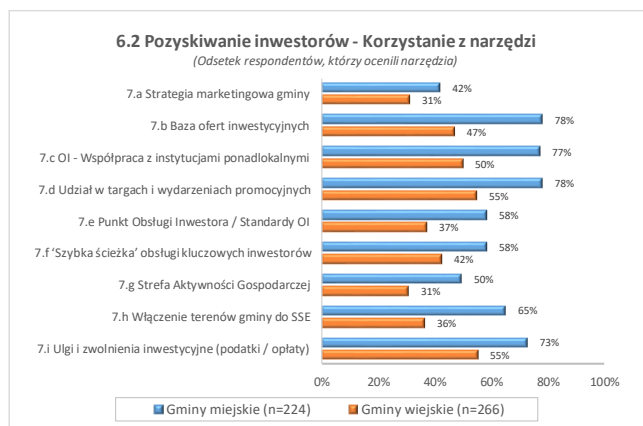


Diagram 78

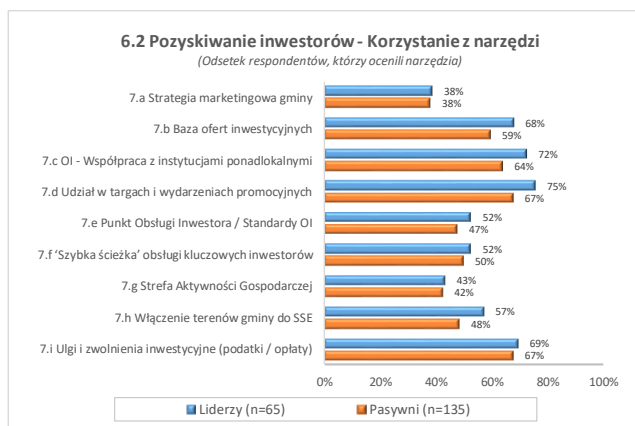


Diagram 79

Narzędziami, z których najczęściej korzystają gminy, które wzięły udział w badaniu są: 7.d „Udział w targach i wydarzeniach promocyjnych” (65%), 7.i „Udzielanie ulg i zwolnień inwestycyjnych” (63%), 7.c „Współpraca z instytucjami obsługującymi inwestorów na poziomie ponadlokalnym” (62%) oraz 7.b „Udostępnianie bazy ofert inwestycyjnych” (61%).

Z drugiej strony, rozwiązania, które stosowane są przez relatywnie małą liczbę samorządów to: 7.a „Strategia marketingowa gminy” (36%) oraz 7.g „Strefa Aktywności Gospodarczej” (39%).

W podziale samorządów wg kryterium tempa rozwoju gospodarczego widzimy, że gminy, które rozwijają się szybciej od swoich grup porównawczych charakteryzują się większą aktywnością (niż gminy, które rozwijają się wolniej od średniej) w korzystaniu z wszystkich wymienionych w ankiecie narzędzi. W kilku przypadkach różnice te można uznać za dość istotne: 7.b „Baza ofert inwestycyjnych” („liderzy” - 68 / „pasywni” - 59%), 7.c „Współpraca z instytucjami obsługującymi inwestorów na poziomie ponadlokalnym” (72% do 64%), 7.d „Udział w targach i wydarzeniach promocyjnych” (75% do 67%), 7.h „Włączenie terenów gminy do SSE” (57% do 48%).

Rzutuując dane o korzystaniu z dostępnych narzędzi na deklaracje odnośnie zadań, które zdaniem respondentów gmina powinna wykonywać, uzyskujemy orientacyjny obraz, jak wiele pracy jest jeszcze przed nami. Piszemy „orientacyjny”, ponieważ samorządy mogą przecież używać również innych instrumentów, których nie uwzględniliśmy w naszym kwestionariuszu.



Diagram 80

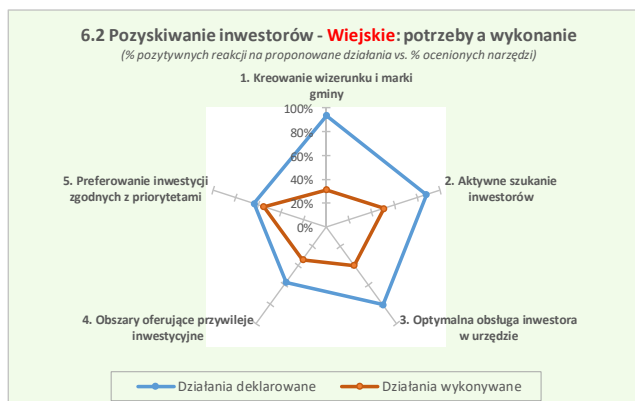


Diagram 81

Największy rozdźwięk między odczuwaną potrzebą i codzienną praktyką występuje w działaniu 1 „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” oraz w działaniu 3 „Optymalne warunki obsługi inwestora w urzędzie”. W gminach wiejskich dodatkowo występuje duży deficyt w działaniu 2 „Aktywne szukanie inwestorów”.

Ocena skuteczności narzędzi

Zgodnie z regułą obserwowaną w innych obszarach, opinia uczestników badania nt. skuteczności dostępnych narzędzi w dużym stopniu zależy od tego jaki typ jednostki samorządowej reprezentują. W przypadku rozwiązań służących pozyskiwaniu inwestorów oceny ich potencjału są radykalnie wyższe w miastach (średnia 2,26 pkt; w dużych miastach aż 2,51 pkt!) niż w gminach wiejskich (średnia 1,66 pkt).

Duże różnice obserwujemy również w podziale JST wg tempa rozwoju gospodarczego. W grupie „gmin liderów” średnia ocena wynosi 2,13 pkt. Tymczasem w jednostkach rozwijających się wolniej niż ich grupy porównawcze średnia nota nie przekracza 1,9 pkt.

Jak można się było spodziewać po wartościach średnich mówimy tu o potężnych narzędziach, które mają istotny wpływ na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

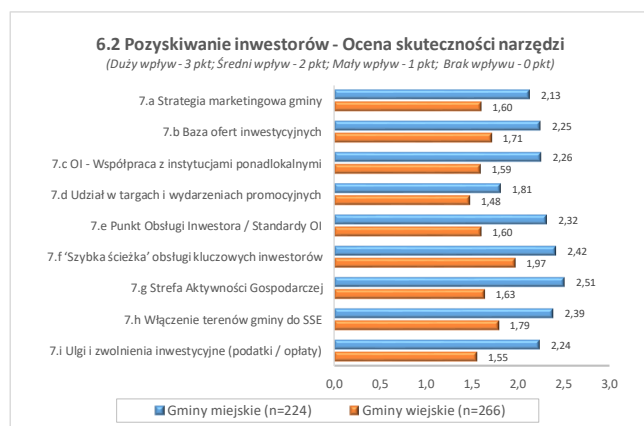


Diagram 82

Zdaniem przedstawicieli miast szczególnie dużym potencjałem stymulowania rozwoju charakteryzują się „strefy aktywności gospodarczej” (87% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „szybka ścieżka obsługi kluczowych inwestorów” (87%), „włączenie terenów gminy do SSE” (84%) oraz „punkt / standardy obsługi inwestora w urzędzie” (84%).

Nieco mniej respondenci z grupy miejskiej spodziewają się po „opracowaniu / wdrożeniu strategii marketingowej gminy” a zwłaszcza po „udziale gminy w targach i wydarzeniach promocyjnych”.

W gminach wiejskich największym zaufaniem respondenci darzą „szybką ścieżkę w obsłudze kluczowych inwestorów” (64% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „włączenie terenów gminy do SSE” (60%) oraz „udostępnienie bazy ofert inwestycyjnych” (59%).

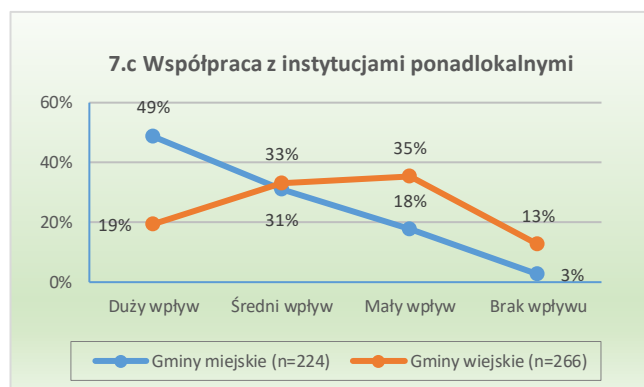


Diagram 83

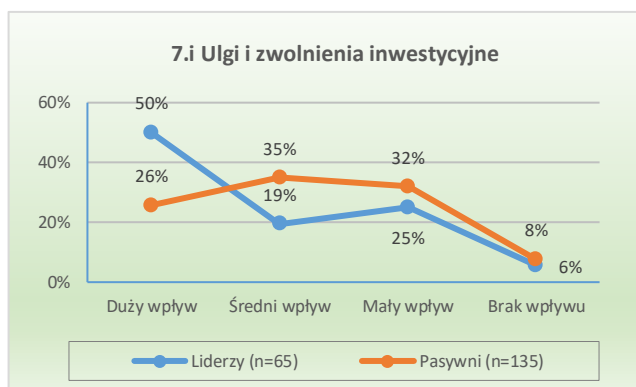


Diagram 84

Mniej skutecznymi instrumentami są ich zdaniem „udział w targach”, „współpraca z partnerami ponadlokalnymi”, „strategia marketingowa” oraz „punkt obsługi inwestorów”.

Opinie przedstawicieli gmin liderów generalnie zgadzają się z takim rozkładem ocen

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Porównanie deklaracji respondentów nt. działań, które powinna wykonywać gmina w obszarze „Pozyskiwanie inwestorów” z oceną skuteczności narzędzi, którymi może się w tym celu posłużyć prowadzi do kilku obserwacji.

Po pierwsze, wszystkie samorządy odczuwają silną potrzebę podejmowania aktywności w tej sferze. Co prawda miasta są tu wyraźnie bardziej zdeterminowane, ale nawet relatywnie niskie noty zebrane w gminach wiejskich, w kategoriach bezwzględnych i w porównaniu do innych analizowanych obszarów, robią duże wrażenie.

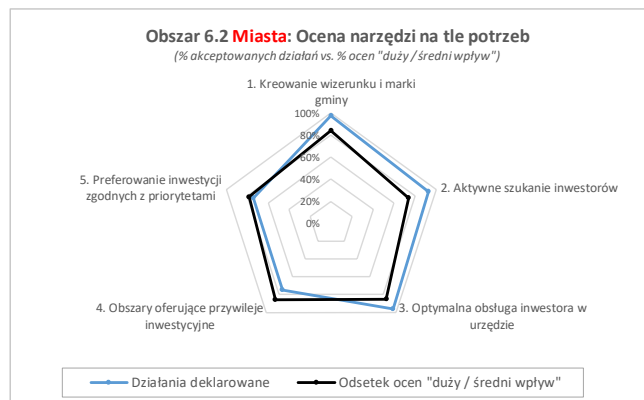


Diagram 85



Diagram 86

Po drugie, daje się zauważyć preferencję samorządowców dla podejmowania działań mniej kosztownych – i w miastach i w gminach wiejskich wyraźnie częściej deklarowane jest zainteresowanie „kreowaniem wizerunku / marki”, „aktywnym szukaniem inwestorów” i „poprawą jakości ich obsługi w urzędzie”. Tworzenie stref inwestycyjnych oraz ulgi przedmiotowe dla inwestorów wskazywane są rzadziej, z większą ostrożnością.

Po trzecie, przedstawiciele gmin miejskich są przekonani, że narzędzia dostępne w tym obszarze mają spory potencjał stymulowania rozwoju lokalnej przedsiębiorczości - w miastach pozytywnie ocenia go 81% respondentów. Gorzej jest w gminach wiejskich, gdzie można mówić o deficycie skutecznych narzędzi w odniesieniu do działań 6.2.1 „Kreowanie atrakcyjnego wizerunku i marki gminy” i 6.2.2 „Aktywne szukanie inwestorów (po 36 pp. różnicy między deklarującymi potrzebę działania oraz pozytywnie oceniającymi potencjał dostępnych rozwiązań) oraz 6.2.3. „Optymalne warunki obsługi inwestora w urzędzie” (21 pp.)

Po czwarte trzeba zaznaczyć, że, pomimo wielu podobieństw, sytuacja w miastach i gminach wiejskich różni się znacząco. Przy czym ta różnica w większym stopniu dotyczy oceny dostępnych narzędzi niż deklarowanych potrzeb. Rodzi się zatem pytanie, czy instrumenty, którymi dysponujemy nie są nadmiernie „miasto-centryczne”? Czy mamy odpowiednie rozwiązania dla małych gmin, które działają jednak w zupełnie innych realiach? Nawet jeśli tak, to autorom tej ankiety nie udało się ich zidentyfikować i zaproponować respondentom z samorządów wiejskich. Sugeruje to konieczność prowadzenia dalszych badań, które powinny wyjść od pogłębionych studiów przypadków gmin wiejskich, które radzą sobie lepiej niż ich grupy porównawcze.

Po piąte, wykresy widoczne na diagramach 85 i 86 pokazują, że największe różnice między skalą deklarowanych potrzeb i potencjałem dostępnych narzędzi dotyczą działań „1. Kreowanie wizerunku / marki gminy” i „2. Aktywne szukanie inwestorów”. Sugeruje to, że w tych właśnie elementach potrzebne są nowe, innowacyjne rozwiązania, które pozwolą w większym stopniu zaspokoić istniejące potrzeby.

Inne narzędzia

Wśród innych rozwiązań z zakresu pozyskiwania inwestycji respondenci przedstawili następujące doświadczenia:

- W Kleszczowie właścicielem terenów inwestycyjnych jest Fundacja Rozwoju Gminy Kleszczów. Fundacja działa na podstawie przepisów ustawy o fundacjach, co pozwala to na łatwiejsze prowadzenie promocji tych terenów oraz łączenie tej aktywności z innymi usługami – FRGK prowadzi np. bazę lokalnych firm oraz, w konsorcjum z Ostrowskim Centrum Wspierania Przedsiębiorczości, udziela pożyczek dla

przedsiębiorców z sektora MŚP. Fundacja jest też udziałowcem Bełchatowsko Kleszczowskiego Parku Przemysłowo Technologicznego.

- Częstochowa zdecydowała się na wydanie „Przewodnika inwestora”, gdzie podmiot zainteresowany pozyskaniem nieruchomości znajdzie szereg przydatnych praktycznych informacji, np. opis procedur pozwalających ustalić stanu prawny nieruchomości, uzyskać wypis z planów zagospodarowania przestrzennego, poznać tryb nabywania, dzierżawy, użyczenia i użytkowania nieruchomości skarbu państwa i jednostek samorządu terytorialnego (w tym schemat trybu przetargowego). W publikacji znalazł się również opis etapów procesu inwestycyjnego, ulg dostępnych dla inwestorów oraz możliwości pozyskania dofinansowania z programów unii europejskiej adresowanych do przedsiębiorców.
- Stalowa Wola współpracuje z Agencją Rozwoju Przemysłu, która wybudowała na terenie stalowowolskiej strefy przemysłowej halę produkcyjno-magazynową wraz z zapleczem socjalno-biurowym o łącznej powierzchni 11,5 tys. m kw. Projekt (o wartości prawie 24 mln zł netto!) jest elementem programu wsparcia dla miast średnich i stanowi przykład pozyskania inwestycji rządowej, która istotnie zwiększa atrakcyjność inwestycyjną stalowowolskiej strefy przemysłowej.
- Przykład rozbudowy infrastruktury uzdrowiskowej Inowrocławia - Park Solankowy z Tężnią – pokazuje, w jaki sposób strategia rozwojowa miasta może wspierać wysiłki na rzecz pozyskania inwestorów. Inwestycja publiczna wyznacza ogólny kierunek i przyciąga przedsiębiorców, do których ta wizja przemawia (pasuje do oferowanych przez nich produktów i usług).
- Kutno uważa, że dobrym narzędziem pozyskiwania nowych inwestycji jest promowanie sukcesów gospodarczych firm, które już działają na terenie gminy. Pomaga też zainteresowanym inwestorom publikując dane statystyczne nt. lokalnego rynku oraz wspiera ich w rekrutacji pracowników poprzez swoje kanały w social mediach (np. profil na FB - Invest In Kutno).
- Sieradz w celu pozyskania nowych inwestycji stara się korzystać ze wsparcia i kontaktów posiadanych przez lokalnych przedsiębiorców – to oni lobbują w środowisku biznesowym na rzecz ściągnięcia do Sieradza swoich kooperantów.
- Poza tym uczestnicy badania przedstawili liczne przykłady ilustrujące sposób korzystania z narzędzi zaproponowanych w ankiecie.
- W kontekście „bazy ofert inwestycyjnych” Szczycno pochwaliło się wydaniem folderu inwestycyjnego. Sosnowiec - przygotowaniem interaktywnej mapy ofert inwestycyjnych, umieszczonej na oficjalnej stronie miasta. Rawicz i Szczycno promują swoje oferty w generatorze PAIH. Przemysł założył profil na profilu społecznościowym „Nieruchomości miejskie Przemysł” (FB). Inowrocław prowadzi w internecie stronę dedykowaną dla przedsiębiorców i inwestorów. Kalisz, we współpracy z Polską Agencją Inwestycji i Handlu, organizuje wizyty studyjne swoich na terenach inwestycyjnych.
- W ramach współpracy z instytucjami ponadlokalnymi Kalisz, Wągrowiec, Serock i Czernica wymieniły relacje z Polską Agencją Inwestycji i Handlu, strefami ekonomicznymi, centrami obsługi inwestora, agencjami rozwoju regionalnego i współpracy gospodarczej, stowarzyszeniami JST i instytucjami otoczenia biznesu. Ruda Śląska poprzez aktywne poszukiwanie zainteresowanych inwestorów, włącza się w procedurę licytacji nieruchomości Skarbu Państwa.
- działaniu Punktu Obsługi Inwestora lub wdrożeniu jednolitych standardów OI poinformowały Inowrocław, Opole Lubelskie, Świdnica, Rawicz, Serock, Częstochowa, Koberzyce, Kościan i Biłgoraj (w formie spółki powołanej z innym samorządem).
- Ideę „szybkiej ścieżki” obsługi kluczowych inwestorów realizuje Sieradz (nadanie priorytetu współpracy spółek miejskich w zakresie obsługi inwestorów) i Sosnowiec - tzw. indywidualny opiekun inwestora pomaga przyspieszyć wydawanie decyzji administracyjnych, wyszukuje nieruchomości którymi inwestor

może być zainteresowany i służy radą na każdym etapie procesu inwestycyjnego. Opiekun buduje zaufanie pomiędzy samorządem i przedsiębiorcą, co stanowi solidny fundament do dalszej współpracy.

- Strefę Aktywności Gospodarczej uruchomiono np. w Nowym Targu i Adamowie.
- włączenie terenów gminy do SSE poinformowały: Przemysł, Kostrzyn nad Odrą, Andrychów, Gogolin i Inowrocław.
- Ulgi i zwolnienia inwestycyjne stosowane są np. przez Nowe Skalmierzyce, Sieradz, Braniewo, Radlin, Pobiedziska, Częstochowa i Wysokie Mazowieckie.

Bariery prawne i systemowe

Uczestnicy badania wskazali następujące bariery i ograniczenia związane z pozyskiwaniem inwestorów:

- Brak atrakcyjnych terenów należących do gminy (Łagiewniki, Łabiszyn, Pakość, Legionowo, Lubanie, Baranów, Piaski, Krapkowice, Kościan).
- Brak środków finansowych na nabycie i/lub uzbrojenie gruntów oraz realizację aktywnej akwizycji inwestycji zewnętrznych - udział w targach, szeroka promocja terenów gminnych itp. (Opoczno, Łukowica, Krempna, Mszana, Szczucin); Grunty należące do Skarbu Państwa powinny być nieodpłatnie przekazane na rzecz gminy, celem uzbrojenia w podstawową infrastrukturę a następnie przekazania ich przedsiębiorcom na cele prowadzenia działalności gospodarczej (Terespol);
- Uwarunkowania środowiskowe, które ograniczają możliwość realizacji inwestycji na posiadanych gruntach (Brok, Stalowa Wola).
- Niekorzystne uwarunkowania komunikacyjne – *„brak systemowych rozwiązań komunikacyjnych przesądza o peryferyjności miasta względem innych ośrodków gospodarczych” (Stalowa Wola)*
- Brak nowelizacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 9 stycznia 2015 r. ws. warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku do środków transportu (Białystok)
- Nieuzasadnione różnice dopuszczalnego poziomu intensywności pomocy publicznej między miastami zlokalizowanymi we wschodniej Polsce i w centrum kraju (Radom).
- Nierówne warunki dla inwestorów w ramach PSI (Koszalin)
- Brak odpowiednich zachęt lub obowiązku aktualizowania strategii miasta i innych dokumentów strategicznych (np. raz na 5 lub 10 lat) powodują, że potencjalny inwestor ma trudność w ocenie potencjału rozwojowego miasta. Aktualne dokumenty strategiczne stanowią cenne źródło informacji o gminie, na których może się oprzeć inwestor (Sosnowiec)
- Długotrwałe procedury przy negocjacjach i sprzedaży nieruchomości znajdujących się w posiadaniu KOWR (Kostomłoty, Krapkowice)
- Brak odpowiedniej skali inwestycji centralnych, które mogłyby być motorem napędowym rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej (Zamość)
- Brak funduszy dedykowanych nabywaniu do zasobu miasta nieruchomości typu brownfield przedsiębiorstw będących w upadłości lub egzekucji komorniczej. Bez wysiłku gminy (długotrwały procesy przygotowania nieruchomości - przeszkody administracyjne) kapitał prywatny nie interesuje się taką lokalizacją (Ostrowiec Świętokrzyski).

6.3. BEZPOŚREDNIE WSPARCIE PRZEDSIĘBIORCÓW

Wizja systemu

W kwestionariuszu ankietowym zaproponowaliśmy uczestnikom badania 11 kierunków potencjalnego działania gminy w obszarze bezpośredniego wsparcia dla przedsiębiorców funkcjonujących na jej terenie:

1. Udostępnianie informacji, które mogą być istotne dla osób prowadzących działalność gospodarczą;
2. Zapewnienie sprawnej obsługi przedsiębiorców w urzędzie gminy;
3. Promowanie lokalnych firm i ich produktów;
4. Obrona interesów małych i średnich przedsiębiorstw względem dużych, wiodących firm;
5. Prowadzenie stabilnej i przewidywalnej polityki podatkowej;
6. Stosowanie obniżonych stawek podatków lokalnych dla poprawy warunków działalności gospodarczej;
7. Tworzenie instytucji otoczenia biznesu, świadczących wsparcie szkoleniowe, doradcze i usługowe;
8. Udział w sieciach współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi;
9. Realizacja projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego;
10. Wspieranie dostępu lokalnych przedsiębiorstw do nowoczesnych technologii;
11. Wspieranie lokalnych przedsiębiorców w sytuacjach kryzysowych (np. covid-19).

Wśród uczestników badania panuje dość powszechna zgoda, że gmina powinna „udostępniać informacje istotne dla przedsiębiorców” (93% pozytywnych opinii), dbać o „sprawną obsługę przedsiębiorców w urzędzie” (93%), „promować lokalne firmy i ich produkty” (86%) oraz „wspierać lokalne firmy w sytuacjach kryzysowych” (81%).

Z drugiej strony, mniej niż połowa respondentów popiera postulaty: 4. „Obrona interesów małych przedsiębiorstw względem wiodących firm” (39%), 7. „Tworzenie instytucji otoczenia biznesu” (48%), 8. „Udział gminy w sieciach współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi” (49%) oraz 9. „Realizacja projektów Partnerstwa Publiczno-Prywatnego” (50%).

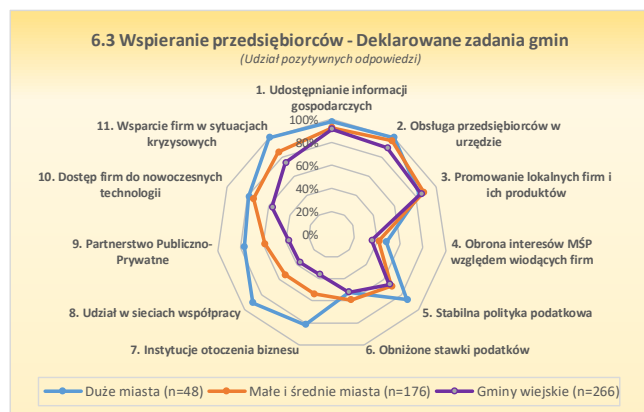


Diagram 87

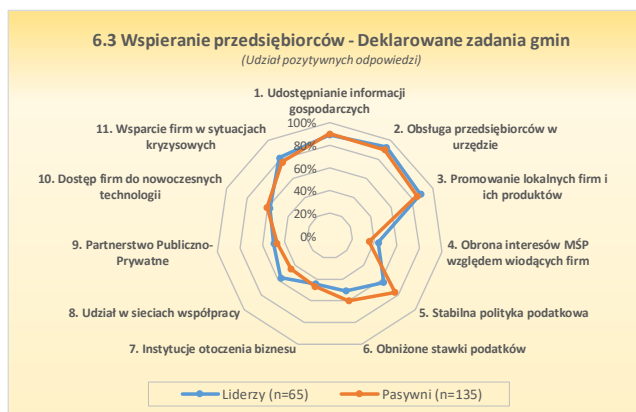


Diagram 88

Są to jednak wyniki uśrednione dla całej populacji badanych samorządów. Warto zatem spojrzeć na diagram nr 87, gdzie przedstawiliśmy odsetek respondentów zgadzających się z przedstawionymi тезami, w podziale wg typu / wielkości jednostki samorządowej. Jak widać, postulaty od 7 do 11 istotnie różnicują postawy przedstawicieli różnego typu gmin.

W gminach miejskich brak jest silniejszego poparcia dla postulatu nr 6. „Stosowanie obniżonych stawek podatków lokalnych” (58%). Mocno akcentowana jest natomiast teza 11. „Wspieranie przedsiębiorców w sytuacjach kryzysowych” (89%).

Duże miasta są dodatkowo zdecydowanymi zwolennikami postulatów nr 8. „Udział w sieciach współpracy z podmiotami publicznymi i prywatnymi” (91%) i 5. „Stabilna / przewidywalna polityka podatkowa” (86%). W większości są również zainteresowane „tworzeniem instytucji otoczenia biznesu” (82%) oraz „wspieraniem dostępu lokalnych przedsiębiorstw do nowoczesnych technologii” (79%).

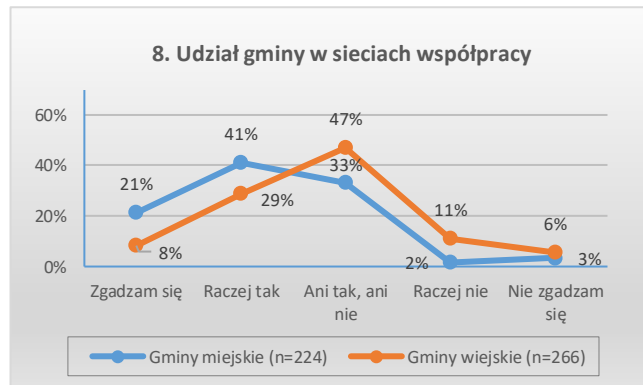


Diagram 89

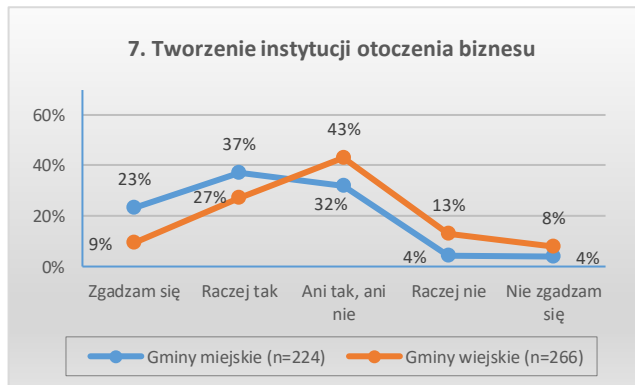


Diagram 90

Średnie miasta wyróżniają się relatywnie dużą otwartością na stosowanie obniżonych stawek podatków lokalnych (71% pozytywnych opinii).

Zwłaszcza w gminach wiejskich, ale również w małych miastach, nie ma silnego poparcia dla „stosowania obniżonych stawek podatków lokalnych” (49-52%), „tworzenia instytucji otoczenia biznesu” (36-44%), „udziału w sieci współpracy” (37-47%) oraz „projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” (38-54%).

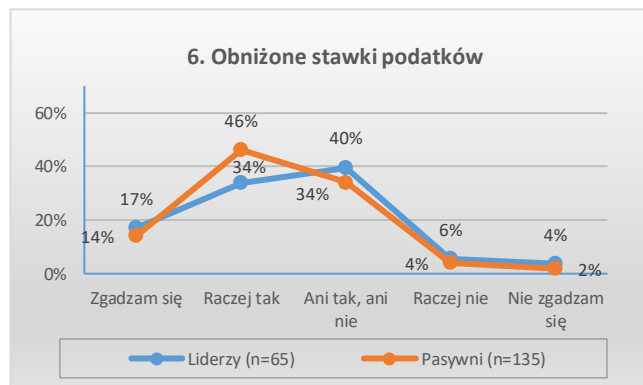


Diagram 91

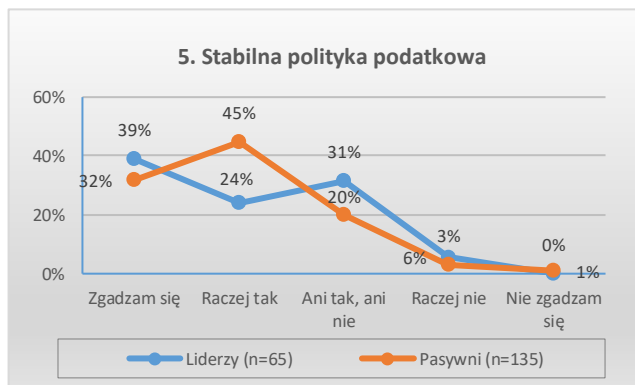


Diagram 92

W większości przypadków nie dostrzegamy istotnych różnic w podejściu przedstawicieli gmin, które odnotowały w latach 2014-2018 ponadprzeciętne tempo rozwoju gospodarczego oraz gmin, które osiągały w tym czasie wyniki gorsze od średniej (w swoich grupach porównawczych). Gminy „pasywne” są bardziej skłonne stosować obniżone stawki podatków (60%) oraz częściej akcentują potrzebę prowadzenia stabilnej polityki podatkowej (76%). Z kolei jednostki posiadające wyższą dynamikę rozwoju są bardziej zainteresowane wchodzeniem w sieci współpracy (57%).

Opis obecnej sytuacji w gminach

W obszarze bezpośredniego wsparcia dla przedsiębiorstw funkcjonujących na terenie gminy zidentyfikowaliśmy 15 różnych narzędzi:

- 8.a Publikowanie informacji gospodarczych na stronie gminy, w jednym miejscu (zakładka, podstrona);
- 8.b Wprowadzenie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami;
- 8.c Wyodrębnienie w urzędzie komórki ds. współpracy z przedsiębiorcami;
- 8.d Wdrożenie standardów obsługi klienta w urzędzie;

- 8.e Promowanie lokalnych produktów na stronie gminy oraz podczas gminnych imprez i wydarzeń;
- 8.f Ustalanie stawek podatków lokalnych na poziomie niższym niż limity ustawowe;
- 8.g Oferowanie preferencji w podatkach i opłatach w obszarach uznanych za priorytetowe;
- 8.h Wspieranie przez gminę szkoleń i usług doradczych dla przedsiębiorców;
- 8.i Utworzenie ośrodka wspierania przedsiębiorczości / centrum biznesu;
- 8.j Utworzenie agencji rozwoju lokalnego / regionalnego;
- 8.k Udział gminy w klastrach i sieciach współpracy;
- 8.l Udział gminy w Partnerstwie Publiczno-Prywatnym;
- 8.m Udział gminy w Parku technologicznym / przemysłowym;
- 8.n Współpraca gminy z uczelniami i ośrodkami badawczymi;
- 8.o Stosowanie ulg i zwolnień dla firm w sytuacjach kryzysowych (np. Covid-19).

Poprosiliśmy uczestników badania o ich ocenę pod względem siły, z jaką dane rozwiązanie wpływa na rozwój lokalnej przedsiębiorczości.

Częstość stosowania z narzędzi

Rozkład częstości korzystania z narzędzi przedstawionych w ankiecie w podziale wg wielkości / typu jednostki samorządowej wygląda następująco: duże miasta - 77%; małe i średnie miasta - 57%; gminy wiejskie – 55%.

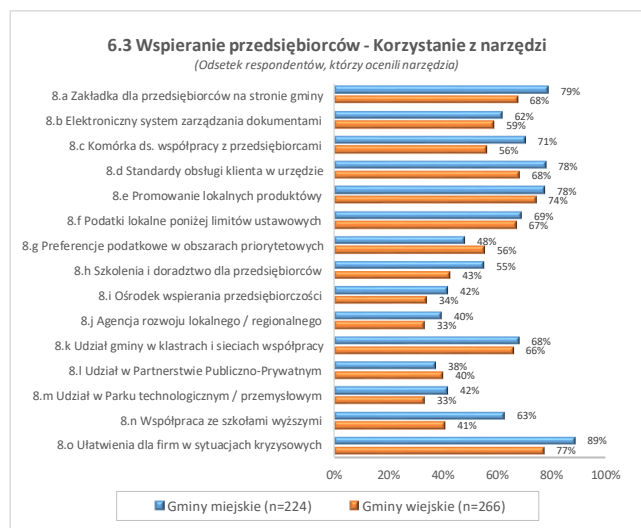


Diagram 93

Różnice są więc dostrzegalne, ale nie tak radykalne jak w wielu wcześniej omawianych obszarach.

Najbardziej popularnymi narzędziami są: „oferowanie firmom ulg i zwolnień w sytuacjach kryzysowych, np. Covid-19” (82%), „promowanie lokalnych firm i ich produktów” (76%), „udostępnianie informacji użytecznych dla przedsiębiorców w dobrze oznaczonym miejscu na stronie www – zakładka / podstrona” (73%) i „wprowadzenie standardów obsługi klienta w urzędzie” (73%).

Zaraz potem lokuje się „ustalanie stawek podatków lokalnych na poziomie niższym niż limity ustawowe” (68%), „udział gminy w klastrach i sieciach współpracy” (67%), „wyodrębnienie w urzędzie komórki ds. współpracy z przedsiębiorcami” (63%).

Dużo rzadziej gminy tworzą „agencje rozwoju lokalnego / regionalnego” (36%), parki technologiczne / przemysłowe” (37%) i „ośrodki wspierania przedsiębiorczości” (38%) oraz biorą udział w „projektach partnerstwa publiczno-prywatnego” (39%).

Większe różnice między samorządami różnego rodzaju / wielkości dotyczą: „współpracy ze szkołami wyższymi” (duże miasta – 90%, małe i średnie – 56%, gminy wiejskie – 41%), „wyodrębnienia komórki ds. współpracy z przedsiębiorcami” (duże miasta – 92%, małe i średnie – 65%, gminy wiejskie – 56%), „wspierania szkoleń i doradztwa dla przedsiębiorców” (duże miasta – 81%, małe i średnie – 48%, gminy wiejskie – 43%) tworzenia instytucji otoczenia biznesu – „agencji rozwoju”, „ośrodków wspierania przedsiębiorczości” i „parków technologicznych” (duże miasta: 65-73%, małe i średnie: 32-36%, gminy wiejskie – 33-34%).

Poszukując rozbieżności między potrzebami i praktyką, zestawiliśmy deklaracje samorządów nt. pożądanych działań gminy z informacją o stosowanych dziś narzędziach. Okazało się, że zarówno miasta jak i gminy wiejskie

mają sporo do nadrobienia w zakresie „udostępniania przedsiębiorcom informacji gospodarczych”, „sprawnej ich obsługi w urzędzie” oraz „wspierania dostępu lokalnych firm do nowoczesnych technologii”.

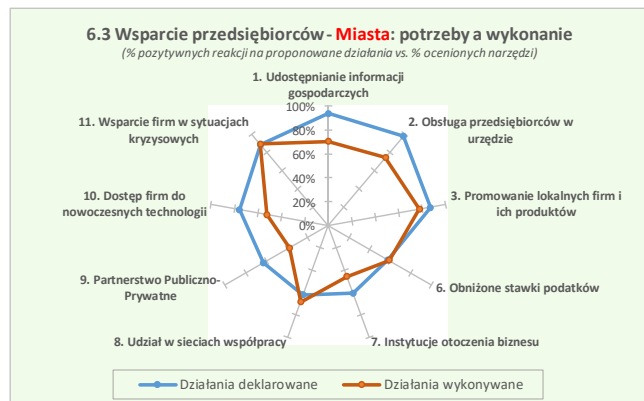


Diagram 94

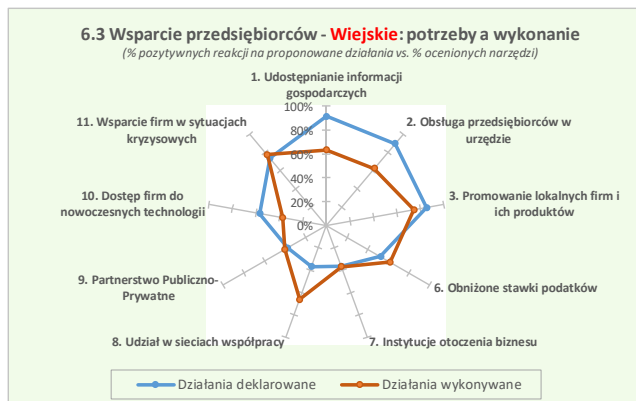


Diagram 95

Jednostki miejskie mają dodatkowo większe ambicje odnośnie „realizacji projektów partnerstwa publiczno-prywatnego” oraz „tworzenia instytucji otoczenia biznesu”. Przynajmniej na dzisiaj, oczekiwania te nie znajdują jednoznacznego potwierdzenia w informacjach o stosowanych przez samorządy rozwiązaniach.

Z interesującą sytuacją mamy do czynienia w przypadku włączania się gmin w „sieci współpracy”. Potrzebę takiego działania zgłosiło 37% gmin wiejskich. Jednocześnie, z oceny instrumentów stosowanych przez JST wynika, że aż 66% jednostek w tej grupie uczestniczy w różnego rodzaju sieciach kooperacyjnych, a 57% z nich również dobrze ocenia skuteczność tego rozwiązania.

Ocena skuteczności narzędzi

Oceny skuteczności narzędzi wykorzystywanych do bezpośredniego wsparcia lokalnych przedsiębiorców różnią się znacząco w zależności od typu / wielkości reprezentowanej przez respondenta jednostki samorządowej. W dużych miastach średnia ocena wyniosła 2,35 pkt, w średnich – 1,95 pkt, w małych – 1,72 pkt, a w gminach wiejskich – tylko 1,51 pkt.

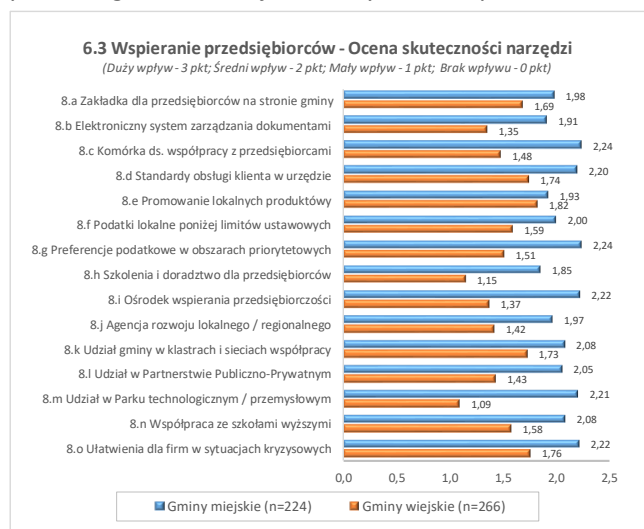


Diagram 96

Niezależnie od wielkości i charakteru JST, wśród narzędzi o największym wpływie na lokalną przedsiębiorczość wymieniano „ułatwienia dla firm w sytuacjach kryzysowych” (72% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) oraz „wdrożenie standardów obsługi klienta w urzędzie” (70%).

W grupie samorządów miejskich wysokie oceny otrzymały również „preferencje podatkowe dla podmiotów działających w priorytetowych obszarach” (76-80% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) oraz „komórka ds. współpracy z przedsiębiorcami” (75-81%). Przy czym duże miasta dodały do tej listy „udział w parku technologicznym / przemysłowym” (76%) i „utworzenie ośrodka wspierania przedsiębiorczości” (79%).

W grupie gmin wiejskich wśród najwyżej ocenianych narzędzi znalazło się „promowanie lokalnych firm i ich produktów” (61% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) oraz „udział gminy w klastrach i sieciach współpracy” (57%). Ostatnie z wymienionych rozwiązań jest wysoko cenione również przez małe i średnie miasta (73%).

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

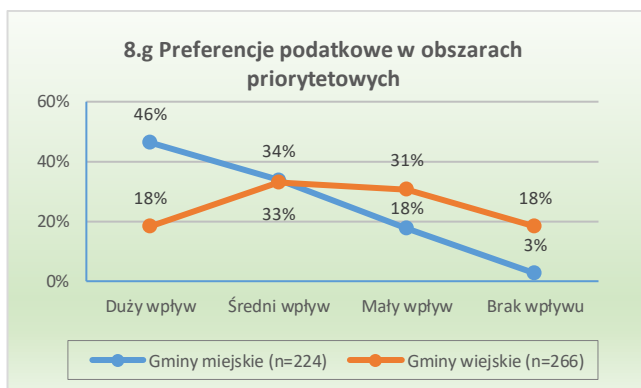


Diagram 97

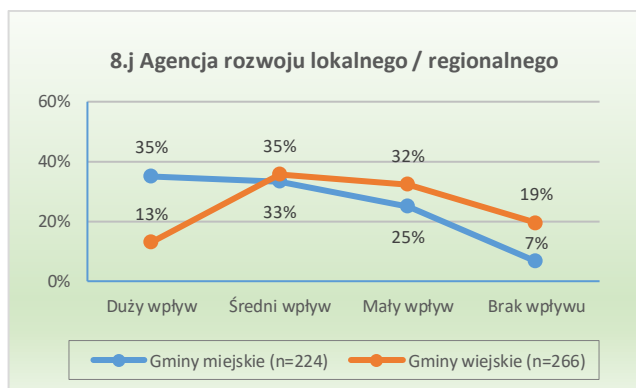


Diagram 98

W grupie „liderów” (gmin, które w latach 2014-18 osiągnęły wyższe tempo rozwoju gospodarczego niż ich grupy porównawcze) wśród instrumentów z dużym potencjałem pojawiła się „współpraca gmin ze szkołami wyższymi” (81% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”) oraz „stosowanie obniżonych stawek podatków lokalnych” (83%).

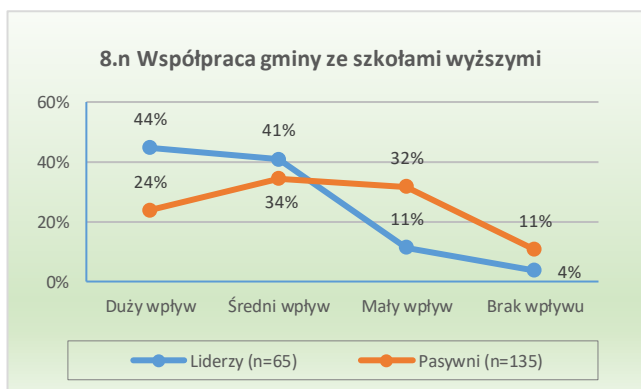


Diagram 99

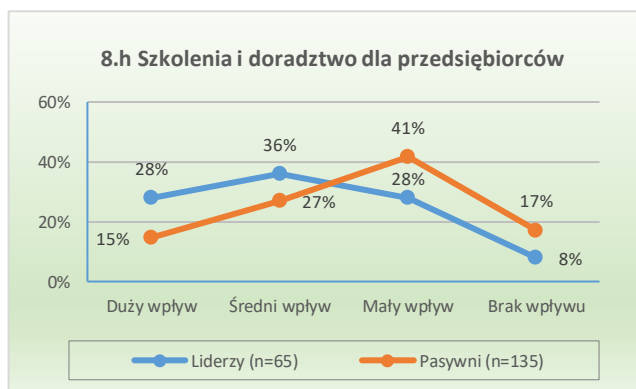


Diagram 100

Wśród narzędzi, których skuteczność oceniono najniżej znalazły się: „wspieranie szkoleń i doradztwa dla przedsiębiorców” (51% odpowiedzi „duży” lub „średni wpływ”), „wprowadzenie elektronicznego systemu zarządzania dokumentami” (55%) oraz „utworzenie agencji rozwoju lokalnego / regionalnego” (62%)

Dostępne narzędzia na tle potrzeb

Relacja między potrzebami - wynikającymi z deklaracji oświadczeń, które gmina powinna podjąć – oraz oceną skuteczności dostępnych w tym celu narzędzi pokazuje skalę ewentualnego deficytu w zakresie sprawdzonych rozwiązań, z których mogą skorzystać samorządy.

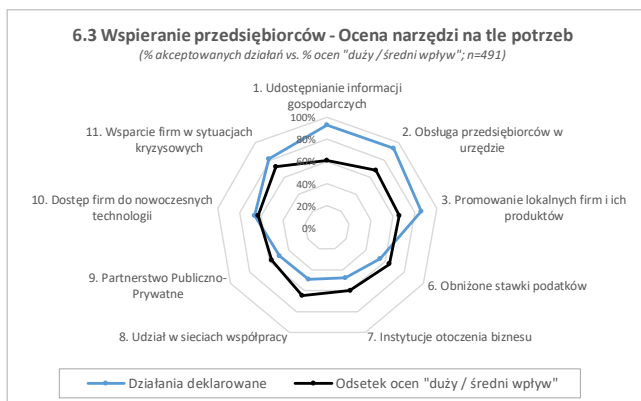


Diagram 101

Potencjał narzędzi służących do realizacji 9 analizowanych działań (zadania nr 4 i 5 pominięto, ponieważ nie udało nam się zidentyfikować odpowiadających im praktycznych rozwiązań) został oceniony na poziomie od 58 do 72% opinii „duży / średni wpływ”.

W zestawieniu z dość zachowawczym podejściem respondentów do postulatów 6-10, w przypadku tych działań nie pojawia się problem „deficytu skutecznych narzędzi”, z których mogą skorzystać zainteresowane gminy. Inaczej wygląda sytuacja w pierwszych 3 elementach systemu.

Uwzględniając wysoki poziom deklaracji o potrzebie podejmowania aktywnych działań, możemy przyjąć, że występuje tu duży popyt na sprawdzone, skuteczne rozwiązania. Jeśli zatem 90% samorządów chce przekazywać przedsiębiorcom informacje gospodarcze, poprawiać jakość obsługi klienta w urzędzie oraz promować lokalne produkty, to każde usprawnienie służących do tego celu narzędzi ma szansę przełożyć się na znaczący, w skali całego kraju, efekt.

Inne narzędzia

Uczestnicy badania przedstawili kilka pomysłów na narzędzia służące wspieraniu przedsiębiorców, których nie uwzględniliśmy w naszej ankiecie:

- Gmina Terespol przedstawiła przykład organizowania wspólnie z sektorem prywatnym akcji promocyjnych, publikowania folderów i organizowania wspólnych konferencji (np. z PKP);
- Dalej idzie propozycja z Wyszkowa, który co dwa lata organizuje Targi Budowlane i Wyposażenia Wnętrz. Miasto przekonuje, że targi to nie tylko skuteczna forma sprzedaży i nawiązywania kontaktów dla producentów, dostawców i kupujących, ale również atrakcyjne wydarzenie dla mieszkańców (bezpłatny wstęp, atrakcje dla dzieci) oraz doskonała okazja do promocji lokalnych firm oraz Wyszkowa jako miasta otwartego na rozwój przedsiębiorczości.
- Podobny charakter ma impreza wystawienniczo-handlowa „Piknik w rytmie firmy”, która już po raz 7 jest organizowana przez Zabrze oraz odbywająca się od 23 lat „Inowrocławska Wystawa Gospodarcza” (lokalni przedsiębiorcy prezentują w hali wystawienniczej swoje firmy oraz produkty i usługi; w ramach imprezy organizowane są dwa konkursy: „Najlepszy Produkt Roku” oraz „5 na start”).
- Gmina Lubanie promuje dokonywanie zakupów u lokalnych przedsiębiorców, co interpretujemy jako przykład realizacji akcji „kupuj lokalnie”.
- Częstochowa informuje o bardzo ciekawej formie wsparcia przedsiębiorców poprzez wykonanie przez MZDiT specjalistycznych badań - pomiar ruchu drogowego dla miasta – oraz udostępnienie ich wyników (preferencje komunikacyjne, ilość pracowników przyjeżdżających do miasta, uczniów do szkół etc.)
- Przemyska Agencja Rozwoju Regionalnego udziela dofinansowania na szkolenia i kursy podnoszące kwalifikacje pracowników lokalnych przedsiębiorstw.
- Poza tym respondenci podali liczne przykłady stosowania narzędzi wymienionych w naszym kwestionariuszu.

Bariery prawne i systemowe

Odpowiadając na pytanie o ograniczenia prawne i bariery systemowe związane z działaniami gminy na rynku pracy, uczestnicy badania wymienili następujące problemy:

- Niejasne / niespójne / nieatrakcyjne przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Nowogród, Bochnia, Jarosław, Drezdenko, Ożarów Mazowiecki, Cieszyń);
- Brak środków finansowych i odpowiednich zasobów kadrowych do wspierania przedsiębiorców (Mszana, Młynarze, Przeworno, Sulejówek, Rusinów, Krapkowice, Tarnów);
- Prawo Zamówień Publicznych – Utrudnienia w planowaniu i realizacji działań z udziałem sektora przedsiębiorców (Jarosław, Łomża, Lubliniec)
- Procedura pomocy publicznej (Konin)
- Niedostosowanie dostępnych narzędzi do warunków funkcjonowania mniejszych ośrodków (Inowrocław, Lubanie)

- Zwolnienia przedsiębiorców z podatków i opłat lokalnych skutkują, poza zmniejszeniem wpływów z tego tytułu w danym roku budżetowym, obniżoną kwotą subwencji z budżetu Państwa w roku następnym (Łukowica)
- Brak wsparcia instytucjonalnego (merytorycznego, doradczego) jst w zakresie organizacji i prowadzenia obsługi przedsiębiorców/inwestorów – „Regionalne centra rozwoju przedsiębiorczości skupiają się na realizacji własnych celów, bez współpracy z jst iindywidualizowanej oferty wsparcia dla samorządów” (Opoczno)
- Niski poziom upowszechniania dobrych praktyk w zakresie organizacji i prowadzenia obsługi przedsiębiorców/inwestorów (Opoczno)
- Trudności w skoordynowaniu wszystkich podmiotów działających w sferze wspierania przedsiębiorczości (Kościan)

Podsumowanie analizy

Perspektywa ogólna

Wizja systemu

Zestawiając wyniki analizy we wszystkich ośmiu obszarach uzyskamy, ogólny, uśredniony obraz opinii przedstawicieli badanych jednostek samorządu na temat działań, jakie powinna podejmować gmina w zakresie wspierania lokalnych przedsiębiorców.

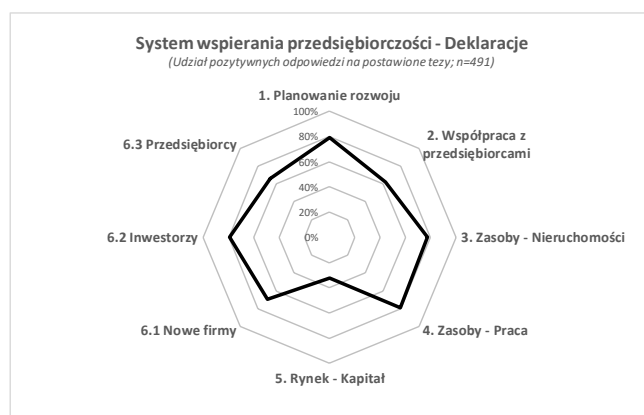


Diagram 102

Przeciętna gmina widzi dla siebie aktywną rolę przede wszystkim w obszarze planowania rozwoju (79% pozytywnych reakcji na przedstawione postulaty), dążeniu do zapewnienia ładu przestrzennego i dostępu do atrakcyjnych terenów inwestycyjnych (78%), działaniach edukacyjnych związanych z rynkiem pracy (79%) oraz zabiegach o pozyskanie zewnętrznych inwestorów (79%).

W drugiej kolejności, gmina gotowa jest bezpośrednio wspierać działających na jej terenie przedsiębiorców (66%), zwłaszcza osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (69%).

Dopiero kolejne miejsce na liście najbardziej pożądaných aktywności samorządu zajmuje współpraca z przedsiębiorcami jako społecznością – partnerem, który może świadomie artykułować swoje potrzeby i zgłaszać propozycje (62%). Rynkiem finansowym chce się zajmować co tylko trzecia gmina (32%).

Stosowanie narzędzi

Praktyka stosowania przez gminy narzędzi wspierających przedsiębiorczość różni się nieco od omówionych wyżej deklaracji.

Zgodnie z oczekiwaniami, samorządy sięgają najczęściej po instrumenty związane z rynkiem nieruchomości (63%) oraz rynkiem pracy (62%) i relatywnie rzadko angażują się w działania związane z rynkiem finansowym (47%). Nieźle wygląda sytuacja w zakresie wspierania funkcjonujących na terenie gminy przedsiębiorstw. Ambicje podejmowania działań w tym zakresie wykazuje 66% gmin, a faktycznie realizuje je 58% samorządów.

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.



Diagram 103

Z drugiej strony, zaskakuje bardzo niski – w porównaniu z deklaracjami – poziom stosowania narzędzi służących do włączenia przedsiębiorców w proces planowania rozwoju (58%) oraz wyraźnie nieadekwatny do diagnozowanych potrzeb poziom korzystania z rozwiązań wspierających osoby rozpoczynające działalność gospodarczą (40%).

Trzecim obszarem, w którym praktyka nie nadąża za deklaracjami są działania na rzecz pozyskania inwestorów – aktywność w tym względzie wykazuje średnio 53% badanych samorządów.

Niepokoje nas również niewielki odsetek gmin, które próbują rozwijać współpracę z przedsiębiorcami (48%). Co prawda, nie odbiega on znacząco od deklarowanych potrzeb (62%), ale problem polega właśnie na tym, że świadomość wagi tego zagadnienia jest bardzo niska. Jeśli mniej niż połowa samorządów postrzega przedsiębiorców jako środowisko, z którym warto rozmawiać nt. kierunków rozwoju gospodarczego, to jakie są szanse na dobór takich działań, które będą dobrze dostosowane do potrzeb lokalnych firm?

Ocena dostępnych narzędzi

Z ocen wystawionych przez respondentów wynika, że największy potencjał wpływania na rozwój lokalnej przedsiębiorczości mają narzędzia służące do pozyskiwania inwestorów (średnio 72% opinii „średni / duży wpływ”) oraz rozwiązania dotyczące rynku nieruchomości (70%). Na kolejnych miejscach, pod względem skuteczności działania wymieniane są instrumenty rynku pracy (66%) oraz narzędzia bezpośredniego wsparcia firm - zarówno nowych, jak i istniejących (64%).

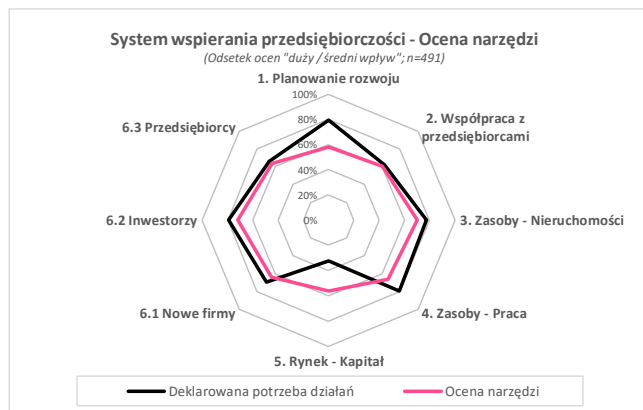


Diagram 104

Najmniej zaufania uczestnicy badania mają do potencjału rozwiązań wspierających dostęp do finansowania (56%), narzędzi planowania rozwoju (58%) oraz instrumentów służących stymulowaniu współpracy gminy ze środowiskiem przedsiębiorców (60%).

W zestawieniu z deklaracjami nt. potrzeby podejmowania przez samorządy różnego rodzaju działań, największy „deficyt skutecznych narzędzi” występuje w przypadku obszaru 1. „Planowanie rozwoju” (różnica 21 punktów procentowych) oraz 4. „Zasoby – Praca” (13 pp.)

Perspektywa dużych miast

Duże miasta (powyżej 50 tys. mieszkańców) wyraźnie częściej niż „przeciętna jednostka samorządowa” deklaruje gotowość podejmowania działań służących wsparciu lokalnej przedsiębiorczości. Różnice występują w każdym z analizowanych elementów, ale największe dotyczą obszarów 2, 4, 6.1 i 6.3.

Przedstawiciele tej grupy samorządów najczęściej popierają postulaty dotyczące aktywnych działań w zakresie rynku pracy (96%), planowania rozwoju (92%) i pozyskiwania inwestorów (89%).

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

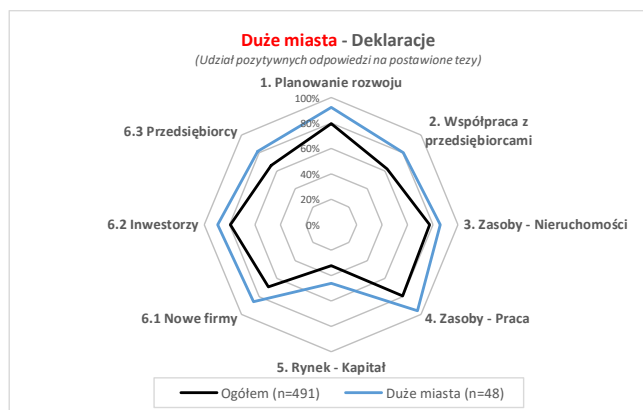


Diagram 105



Diagram 106

Jednak również w większości pozostałych obszarów odsetek pozytywnych reakcji na proponowane tezy jest bardzo wysoki (80-86%). Jedynie w przypadku „rynku finansowego” wartość wskaźnika spada do 46%, przy czym i tak jest to jest zdecydowanie wyższy poziom niż w mniejszych gminach.

Duże miasta wyraźnie wyprzedzają typowe gminy pod względem częstości stosowania dostępnych narzędzi (średnio 74 do 52%). Najchętniej korzystają z rozwiązań dotyczących „rynku pracy” (85%), „pozyskiwania inwestorów” (81%) i „nieruchomości” (80%). Zdecydowanie rzadziej sięgają po instrumenty służące „współpracy z przedsiębiorcami” (68%), „wspierają nowe firmy” (67%) i zabiegają o zwiększenie dostępu przedsiębiorców do źródeł finansowania (62%).

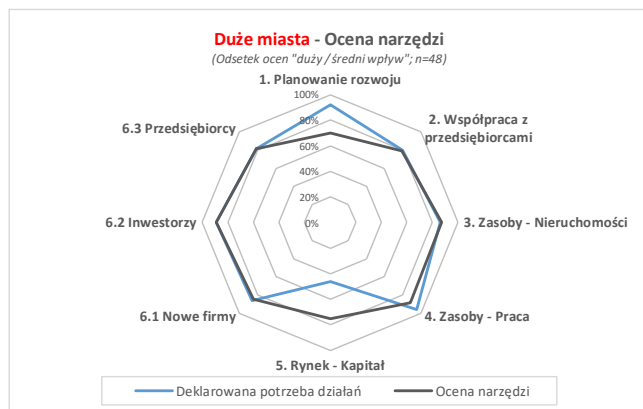


Diagram 107

W zestawieniu z deklaracjami nt. działań, które gmina powinna wykonywać, o pewnym deficycie aktywności dużych miast możemy mówić w odniesieniu do obszaru 1 „Planowanie rozwoju” (różnica 21 punktów procentowych) i 6.1 „Wspieranie nowych firm” (19 pp.)

Przedstawiciele dużych miast mają na ogół znacznie lepsze zdanie nt. skuteczności dostępnych narzędzi niż przeciętna gmina – udział opinii „średni / duży wpływ” rozwiązania na rozwój lokalnej przedsiębiorczości wynosi w tej grupie aż 82% (średnia dla wszystkich jednostek to 64%).

Za instrumenty o szczególnie wysokim potencjale stymulowania pozytywnych zmian duże miasta uznają narzędzia dostępne w obszarach 6.2 „Pozyskiwanie inwestorów” (89%), 4. „Rynek pracy” (88%), 3. „Zasoby – Nieruchomości” (87%) i 6.1 „Wspieranie nowych firm” (85%). Pewne wątpliwości pojawiają się jedynie w odniesieniu do rozwiązań wspierających „planowanie rozwoju” (70%) oraz „dostęp firm do finansowania” (75%).

Jeśli mielibyśmy tu mówić o jakimś deficycie skutecznych narzędzi, to znacząca różnica między deklarowanymi potrzebami oraz oceną dostępnych instrumentów pojawia się jedynie w przypadku obszaru 1 „Planowanie rozwoju” (23 punkty procentowe).

Perspektywa gmin wiejskich

Gminy wiejskie, w swych deklaracjach odnośnie docelowej wizji systemu, dość dokładnie odwzorowują rozkład priorytetowych obszarów, który już znamy z omówienia podejścia „przeciętnej gminy”. Jedyna różnica polega na tym, że w każdym elemencie odsetek pozytywnych reakcji na proponowane postulaty jest w tej grupie nieco niższy (średnio 63%).

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

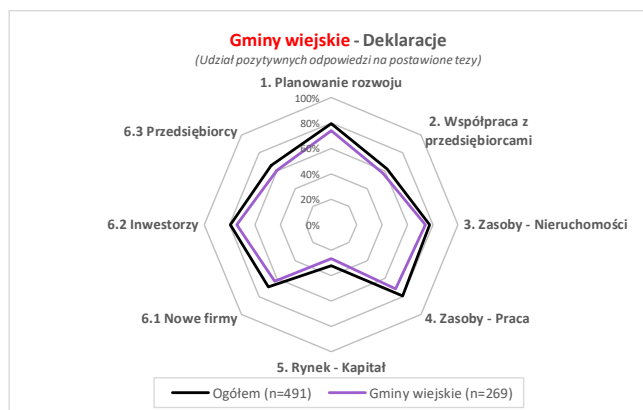


Diagram 108



Diagram 109

Z największą akceptacją przedstawicieli gmin wiejskich spotkały się zatem propozycje aktywnych działań w zakresie „planowania rozwoju” (74%), „rynku nieruchomości” (74%) i „pozyskiwania zewnętrznych inwestorów” (74%). Z postulatami dotyczącymi angażowania się gminy w zwiększanie dostępu firm do funduszy zgadza się tylko 27% respondentów.

Średni poziom faktycznego korzystania z dostępnych narzędzi jest w gminach wiejskich mniejszy niż w „przeciętnej gminie” i wynosi 47%.

Gminy wiejskie najczęściej stosują rozwiązania odnoszące się do obszarów: 4. „Rynek pracy”, (57%), 3. „Nieruchomości” (55%), i 6.3 „Wspieranie przedsiębiorców” (54%). W pozostałych elementach systemu aktywność wykazuje średnio mniej niż połowa badanych gmin. Zaskakująco nisko wypada udział jednostek, które potwierdziły fakt korzystania z narzędzi wspierających osoby zainteresowane uruchomieniem działalności gospodarczej – tylko 36%.

W porównaniu z deklaracjami dotyczącymi pożądaných działań mamy tutaj bardzo wiele „przestrzeni do zagospodarowania”. Największy „deficyt aktywności” występuje w przypadku działań 6.2 „Pozyskiwanie inwestorów” (różnica 32 punkty procentowe), 1. „Planowanie rozwoju” (31 pp.), 6.1 „Wspieranie nowych firm” (27 pp.) i 3. „Rynek nieruchomości” (19 pp.)

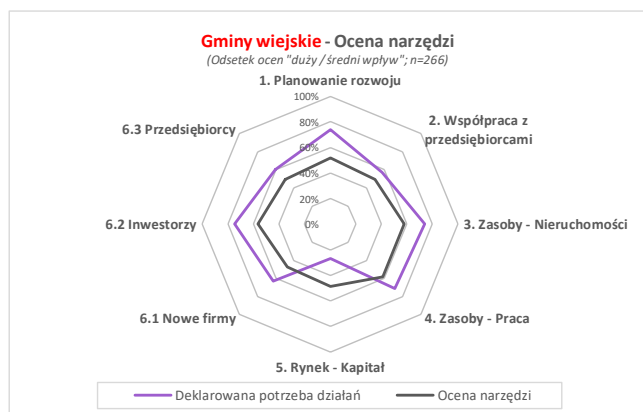


Diagram 110

Gminy wiejskie dość krytycznie oceniają narzędzia, które mogą być użyte w celu wspierania lokalnej przedsiębiorczości. Najlepiej pod tym względem wypadają obszary: 3. „Nieruchomości” i 4. „Rynek pracy” (po 58% odpowiedzi „średni / duży wpływ”) oraz 6.2 „Pozyskiwanie inwestorów” (57%).

W przypadku „współpracy z przedsiębiorcami”, „udostępniania źródeł finansowania” i „wspierania przedsiębiorców” mniej niż połowa respondentów z tej grupy uważa, że dostępne narzędzia mają przynajmniej „średni wpływ” na stymulowanie procesów rozwojowych.

Uwzględniając deklaracje respondentów nt. działań, które powinny być realizowane przez samorządy, mamy tutaj sporo „deficytów skutecznych narzędzi” – czyli sytuacji, gdy liczba jednostek gotowych podjąć aktywne działania znacznie przekracza liczbę gmin, które pozytywnie oceniają potencjał dostępnych rozwiązań. Największe różnice dotyczą obszarów 1. „Planowanie rozwoju” (22 punkty procentowe), 6.2 „Pozyskiwanie inwestorów” (18 pp.), 3. „Nieruchomości” (16 pp.) i 6.1 „Wspieranie nowych firm” (15 pp.).

Bariery legislacyjne i ograniczenia systemowe wskazane przez uczestników badania

Obszar 1. Planowanie rozwoju

Bariery prawne

- Brak jednoznacznej podstawy prawnej, pozwalającej gminie angażować się w działania wspierające przedsiębiorczość;
- Roczna perspektywa budżetu JST utrudnia planowanie działań w horyzoncie długofalowym;
- Brak regulacji określających metodykę opracowywania lokalnych programów rozwoju;
- Przeregulowanie i niestabilność przepisów prawa regulującego działalność gospodarczą (zwłaszcza prawo podatkowe).

Ograniczenia systemowe

- Niewystarczające kwalifikacje kadry pracowniczej urzędu w zakresie wspierania przedsiębiorczości;
- Niewystarczające środki własne JST na realizację zadań w sferze wspierania przedsiębiorczości. A jednocześnie, uboga oferta środków zewnętrznych w tym zakresie.

Obszar 2. Współpraca z przedsiębiorcami

Bariery prawne

- Brak jasnych rozwiązań prawnych regulujących sferę styku władzy samorządowej i biznesu – stąd możliwość negatywnego postrzegania bliskich relacji władzy z przedsiębiorcami (podejrzenia o korupcję i nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych).

Ograniczenia systemowe

- Problem we współpracy z firmami zarządzanymi przez podmioty zlokalizowane daleko miejsca prowadzenia działalności;
- Brak poczucia wspólnoty interesów lub wysoce konkurencyjne, niezainteresowane współdziałaniem środowisko przedsiębiorców;
- Brak społecznej akceptacji, zwłaszcza w mniejszych gminach, dla organizowania imprez i wydawania publicznych pieniędzy na współpracę z przedsiębiorcami.

Obszar 3. Zasoby nieruchomości

Bariery prawne

- Ograniczenia wynikające z przepisów o ochronie środowiska (obszary chronione) - raporty oddziaływania na środowisko, decyzje środowiskowe, pozyskiwanie terenów zalesionych na cele inwestycyjne;
- Czasochłonność i nadmiernie skomplikowane procedury wprowadzania zmian w mpzp – podnoszą koszty i utrudniają szybkie reagowanie na potrzeby przedsiębiorców;
- Ustawa o kształtowaniu ustroju rolnego - Brak automatycznego odrolnienia gruntów rolnych na terenie miasta; Ograniczenia w zbywaniu nieruchomości o pow. powyżej 1 ha zlokalizowanych na terenach nieobjętych mpzp i odrolnianiu gruntów na terenach wiejskich atrakcyjnych gospodarczo;
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami - procedury scalania gruntów, przetargowy tryb sprzedaży nieruchomości, odszkodowania w związku z uchwaleniem mpzp;

- Brak szybkiego mechanizmu przejmowania nieruchomości oraz ustalania ich spadkobierców w przypadku braku żyjącego właściciela;
- Ograniczenia prawne związane z możliwością promowania (zwiększania dostępności) prywatnych nieruchomości inwestycyjnych;
- Utrudnienia związane z ograniczeniami konserwatorskimi.

Ograniczenia systemowe

- Brak środków finansowych na zakup i uzbrojenie terenu / tworzenie stref aktywności gospodarczej;
- Brak programów rządowych na rozwój terenów inwestycyjnych w małych i średnich miastach, w tym na uzbrajanie terenów niebędących własnością gminy;
- Mała ilość terenów inwestycyjnych wynikająca z opasania obszaru miejskiego tzw. gminą obwarzankową;
- Konieczność zachowania kolejności w procesie wdrażania stref gospodarczych - wysokie ceny gruntów już przystosowanych do przyjęcie inwestora.

Obszar 4. Praca

Barriere prawne

- Zbyt mały – ograniczony prawnie - wpływ gminy na systemy / programy kształcenia;
- Trudna ścieżka inicjowania nowatorskich pomysłów edukacyjnych gmin - można je wprowadzać jedynie jako innowacje edukacyjne po akceptacji MEN;
- Brak rozwiązania prawnego zwalniającego z podatku/opłaty ZUS przedsiębiorcy kształcącego pracownika na swój koszt.

Ograniczenia systemowe

- System oświaty niewystarczająco dostosowany do potrzeb pracodawców w zakresie kształcenia praktycznego;
- Brak systemowego rozwiązania finansowania szkół branżowych;
- Brak odpowiedniego wsparcia z budżetu państwa na zajęcia dodatkowe w szkołach;
- Brak dodatkowego wsparcia (np. poprzez Bazę Usług Rozwojowych PARP) na finansowanie doksztalcania pracowników;
- Ograniczenia w zakresie możliwości dedykowania środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego na większą liczbę zawodów;
- Bariera kompetencyjna urzędników w zakresie prognozowania trendów na rynku pracy – potrzebne jest specjalistyczne wsparcie w skali regionu.

Obszar 5. Kapitał

Barriere prawne

- Gmina nie dysponuje podstawą prawną ani środkami w budżecie na wspieranie firm od strony finansowej. Nie powinna być też podmiotem pośredniczącym między przedsiębiorcami i bankami.

Ograniczenia systemowe

- Procedury pozyskiwania funduszy zewnętrznych dostępnych dla przedsiębiorców są długie i zbyt skomplikowane zaś podejście instytucji kontrolujących sposób rozliczania środków jest nadmiernie

biurokratyczne, skoncentrowane na efektach ilościowych a nie jakościowych. Zniechęca to, zwłaszcza mikro-przedsiębiorców, do sięgania po to źródło finansowania;

- Gminy nie dysponują odpowiednimi zasobami ludzkimi, aby wspierać przedsiębiorców w kwestiach związanych z pozyskaniem dofinansowania. Dotyczy to zarówno bariery kompetencyjnej, jak też przeciążenia pracowników innymi obowiązkami;
- Brak jest wzorców postępowania i dobrych praktyk ilustrujących tworzenie lokalnych funduszy inwestycyjnych;
- Gminy mają ograniczony dostęp (jako potencjalny partner) do projektów unijnych oferujących np. dotację na uruchomienie działalności.

Obszar 6.1. Nowe firmy

Bariery prawne

- Brak jednoznacznej podstawy prawnej, która pozwalałaby gminom wspierać przedsiębiorców w formie dotacji – konieczność współpracy w tym zakresie ze starostwem powiatowym i PUP.

Ograniczenia systemowe

- Potrzebne są większe i bardziej dostępne programy pomocowe adresowane do osób rozpoczynających działalność gospodarczą. W przypadku działających już projektów EFS należy zrezygnować z nadmiernych ograniczeń w doborze grup docelowych, które mogą się ubiegać o dotacje;
- Ograniczenia kadrowe w wymiarze ilościowym i kompetencyjnym, zwłaszcza w małych gminach, uniemożliwiają świadczenie usług szkoleniowo-doradczych dla przedsiębiorców;
- Konieczne jest uwzględnienie w projektowanych rozwiązaniach regulacji prawnych z zakresu pomocy publicznej. W przeciwnym razie istnieje obawa nadużyć i oskarżeń o nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych.

Obszar 6.2. Pozyskiwanie inwestorów

Bariery prawne

- Brak nowelizacji Rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 9 stycznia 2015 r. ws. warunków udzielania zwolnień z podatku od nieruchomości oraz podatku do środków transportu;
- Brak odpowiednich zachęt lub obowiązku aktualizowania strategii miasta i innych dokumentów strategicznych (np. raz na 5 lub 10 lat) - inwestor ma trudność w ocenie potencjału rozwojowego miasta.

Ograniczenia systemowe

- Brak środków finansowych na nabycie i/lub uzbrojenie gruntów oraz realizację aktywnej akwizycji inwestycji zewnętrznych;
- Nierówne warunki dla inwestorów w ramach PSI;
- Brak odpowiedniej skali inwestycji centralnych, które mogłyby być motorem napędowym rozwoju przedsiębiorczości w skali lokalnej;
- Brak funduszy dedykowanych nabywaniu do zasobu miasta nieruchomości typu brownfield przedsiębiorstw będących w upadłości lub egzekucji komorniczej.

Obszar 6.3. Bezpośrednie wspieranie przedsiębiorców

Bariery prawne

- Niejasne, niespójne i nieatrakcyjne dla stron przepisy ustawy z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym;
- Prawo Zamówień Publicznych – Utrudnienia w planowaniu i realizacji działań z udziałem prywatnych przedsiębiorstw;
- Obniżanie kwoty subwencji z budżetu Państwa, jeśli gmina podejmie decyzję o zwolnieniu przedsiębiorców z podatków i opłat lokalnych - w efekcie wpływy budżetu gminy zmniejszają się dwukrotnie.

Ograniczenia systemowe

- Brak środków finansowych i odpowiednich zasobów kadrowych w urzędzie do skutecznego wspierania przedsiębiorców;
- Nieadekwatność dostępnych narzędzi wspierania przedsiębiorczości do warunków funkcjonowania mniejszych samorządów;
- Brak odpowiedniego wsparcia instytucjonalnego (merytorycznego, doradczego) gmin ze strony ośrodków regionalnych w zakresie organizacji i prowadzenia obsługi przedsiębiorców/inwestorów. Takie wsparcie powinno mieć charakter zindywidualizowany;
- Niski poziom upowszechniania dobrych praktyk w zakresie organizacji i prowadzenia obsługi przedsiębiorców/inwestorów.

Inicjatywa legislacyjna

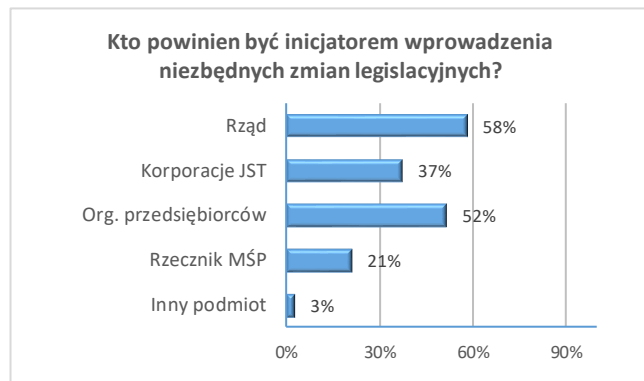


Diagram 111

Odpowiadając na pytanie – „Kto powinien zainicjować działania zmierzające do usunięcia zidentyfikowanych barier prawnych?” – większość respondentów przyznała tę rolę Rządowi (58%) oraz organizacjom zrzeszającym przedsiębiorców (52%).

Rola samorządów w tej kwestii jest postrzegana jako istotna (37%), ale raczej wspierająca. Podobną funkcję może pełnić Rzecznik MŚP, którego wskazało 21% uczestników badania.

Jako „inne podmioty” podawano np.: „Sejm”, „agencje regionalne”, „PARP”.

Wnioski

Z analizy przeprowadzonej w odniesieniu do całej populacji badanych samorządów wynikają następujące ogólne wnioski:

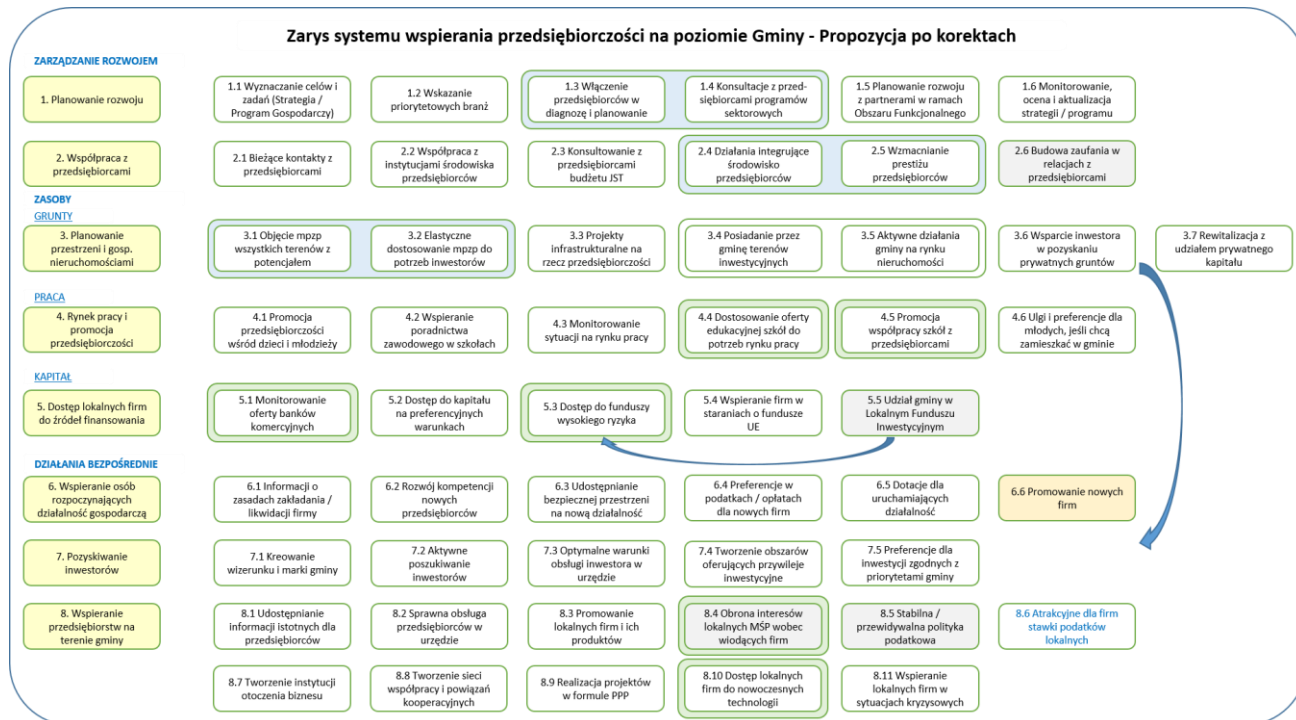
- Niepokoi nas brak większego zainteresowania samorządów zinstytucjonalizowaną współpracą z przedsiębiorcami. Jeśli przyjąć, że integracja i upodmiotowienie środowiska lokalnych przedsiębiorców znacząco zwiększa szanse na prawidłową diagnozę problemów i szans rozwojowych gminy oraz pozwala na budowę skutecznego systemu stymulowania procesów gospodarczych (w tym mechanizmów wspierania lokalnej przedsiębiorczości), to potrzebny jest wysiłek promujący tego typu „oddolne” podejście. Jeśli działania takie miałyby być skuteczne, to powinny się opierać na praktycznych,

udokumentowanych przykładach współpracy z przedsiębiorcami, która przełożyła się na wymierne korzyści rozwojowe.

- Należy zwrócić uwagę na pewną dysproporcję w podejściu respondentów do obszarów 6.2 i 6.3. Wydaje się, że przedstawiciele samorządów znacznie większą wagę przykładają do działań służących pozyskaniu zewnętrznych inwestorów niż działań wspierających firmy, które już funkcjonują na terenie gminy. Z jednej strony, trudno dyskutować z tezą, że wejście dużego inwestora w relatywnie krótkim okresie czasu daje bardzo znaczący efekt netto – przyrost liczby miejsc pracy i wpływów do budżetu JST. Z drugiej strony, jedynie część jednostek samorządowych ma warunki, które dają duże szanse na realizację tak optymistycznego scenariusza. Dla większości, podstawą stabilnego rozwoju są przede wszystkim wewnętrzne potencjały, które trzeba zidentyfikować i cierpliwie stymulować w dłuższym okresie czasu. Wymaga to jednak przesunięcia akcentów na działania służące budowie relacji ze środowiskiem przedsiębiorców, wspólne planowanie rozwoju oraz wspieranie lokalnych firm.
- Dostrzegamy znaczący deficyt aktywności gmin w zakresie planowania rozwoju (obszar 1), wspierania osób rozpoczynających działalność gospodarczą (obszar 6.1) oraz pozyskiwania inwestorów (obszar 6.2). W gminach wiejskich również w działaniach na rynku nieruchomości (obszar 3). Jeśli rzeczywiście jesteśmy przekonani o potrzebie podejmowania działań w tych obszarach, to powinniśmy jak najszybciej przejść z poziomu ogólnych deklaracji na poziom konkretnych aktywności. Jeśli dzisiejsza praktyka nie nadąża za aspiracjami, to zapewne są po temu konkretne powody. Takie bariery należy jak najszybciej zidentyfikować i usunąć. Jeśli z różnych powodów nie potrafimy tego zrobić, to być może właściwym byłoby ponowne przemyślenie realizowanej przez gminę strategii.
- Jednym z powodów niepodejmowania działań w obszarach uznawanych za ważne może być brak skutecznych narzędzi, które moglibyśmy w tym celu zastosować. Z przeprowadzonej analizy wynika, że z sytuacją taką możemy mieć do czynienia m.in. w obszarach 1. „Planowanie rozwoju” i 4. „Rynek pracy”. A w gminach wiejskich również w obszarach 3. „Rynek Nieruchomości” i 6.2 Pozyskiwanie inwestorów”. Sugeruje to potrzebę przeprowadzenia systematycznej inwentaryzacji dostępnych tu rozwiązań oraz oceny ich potencjału. Zapewne okaże się, że w wielu przypadkach istnieją obiecujące wzorce działania, ale wymagają udokumentowania w formie przykładów dobrej praktyki oraz odpowiedniego upowszechnienia. Znajdą się również takie elementy systemu, dla których nie mamy dzisiaj przekonujących instrumentów. W takiej sytuacji potrzebne są prace o charakterze rozwojowym w celu przygotowania innowacyjnych koncepcji i pilotażowego wdrożenia wybranych narzędzi.
- W analizie wszystkich ośmiu obszarów występowała charakterystyczna prawidłowość: stopień akceptacji dla proponowanych elementów wizji docelowej, zakres korzystania z dostępnych narzędzi oraz odsetek respondentów wysoko oceniających skuteczność istniejących rozwiązań są znacząco niższe w mniejszych jednostkach (zwłaszcza w gminach wiejskich) oraz w samorządach, które rozwijają się wolniej niż ich grupy porównawcze. W dużym stopniu jest to zapewne związane z dostępnością odpowiednich zasobów kadrowych (po obu stronach – urzędu i przedsiębiorców) oraz zasobów finansowych. Możliwe jest jednak również, że przynajmniej część z dostępnych na rynku narzędzi jest strukturalnie niedostosowana do potrzeb i skali działania mniejszych JST. Ważne jest zatem, aby wspomniana wyżej inwentaryzacja i analiza dostępnych rozwiązań uwzględniała specyfikę działania małych jednostek samorządowych zaś formułowane na tej podstawie zalecenia brały pod uwagę potrzebę wsparcia szkoleniowo-doradczego dla słabszych kadrowo samorządów.
- Badanie doprowadziło również do wielu obserwacji metodycznych, które powinny znaleźć swój wyraz w odpowiednich zmianach proponowanej struktury systemu wspierania przedsiębiorczości przez JST. Przede wszystkim widzimy potrzebę przygotowanie odrębnej wersji modelu dla gmin wiejskich. Rozważyć można również osobną wersję dla małych miast. Po drugie, konieczne są pewne zmiany w lokalizacji i treści niektórych działań. Związane z tym propozycje zilustrowano na poniższym diagramie. Działania ujęte we wspólną ramkę chcielibyśmy zintegrować (połączyć). Zadania zaznaczone na zielono powinny być naszym

Projekt „Usytuowanie na poziomie samorządów lokalnych instrumentów wsparcia dla MŚP, działających w oparciu o model wielopoziomowego zarządzania regionem” finansowany z Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach Programu Gospostrateg.

zdaniami usunięte z wersji struktury przeznaczonej dla gmin wiejskich. Niektóre działania proponujemy przesunąć, co zaznaczono odpowiednimi strzałkami.



Załączniki

Kwestionariusz ankiety

Lista samorządów, które wzięły udział w badaniu