**Tomasz Machelski**[1]
Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki
i Przedsiębiorczości w Łomży

# PROBLEM ZAKRESU WSPIERANIA PRZEDSIĘBIORCÓW PRZEZ SAMORZĄD TERYTORIALNY

## Wstęp

Wśród pojęć odnoszących się do zakresu działania administracji publicznej znajdują się takie, których powszechność używania wydaje się sugerować, że nie ma już potrzeby bliższego ich wyjaśniania. Przykładem może być tutaj bardzo popularne w ramach funkcjonowania gmin, ale także innych szczebli samorządu terytorialnego, działanie na rzecz rozwoju w postaci „wspierania przedsiębiorczości".

Faktycznie jednak odpowiedź na pytanie o możliwości i obowiązki organów samorządu terytorialnego w zakresie wspomagania rozwoju przedsiębiorczości nie jest oczywista. Na przyczyny problemu wskazać można w dwóch aspektach. Po pierwsze w samej istocie pojęć „przedsiębiorczość" i „działalność gospodarcza" oraz w szczegółowych regulacjach prawnych. W zakresie regulacji prawnych punktem odniesienia będą ustrojowe ustawy samorządowe. Te okazują się nie zawierać katalogu zadań (praw i obowiązków JST) w zakresie działania na rzecz rozwoju przedsiębiorczości. Zarządzanie rozwojem przedsiębiorczości lokalnej nie jest w każdym razie zadaniem własnym gminy wynikającym *explicite* z obowiązującego prawa. Konstytucja RP również nie odnosi się ani wprost, ani pośrednio do tematu wspierania przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny.

Popularne więc „wspieranie przedsiębiorczości" nie ma w istocie normatywnych fundamentów. Różnorodność działań poszczególnych gmin w tym zakresie wydaje się wynikać nie tyle więc z wyboru możliwości, jakie daje ustawodawstwo, co raczej z braku legislacyjnego ukierunkowania[2].

Pomimo braku w analizowanym zakresie normatywnych fundamentów dosyć powszechnie w praktyce widziana jest jednak silna wewnętrzna presja w administracji, by „coś" w tym temacie robić. Presja ta, w braku rozwiązań normatywnych,

---

[1] dr, tmachelski@pwsip.edu.pl, ORCID: 0000-0001-6918-765X

[2] Takie konkluzje wynikają z Raportu Najwyższej Izby Kontroli: *Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy*, lipiec 2018.

opiera się na analizach doktrynalnych. Te zaś (w postaci raportów, artykułów itd.) – co jednoznacznie potwierdza przegląd literatury przedmiotu – opierają się na zwyczajowym schemacie: w pierwszej kolejności dokonywany jest wstępny badawczy podział faktycznie występujących działań pomocowych i ten staje się bazą dla dalszych analiz. Następnie analizuje się, jak gminy postrzegają swoją rolę we wspieraniu lokalnej przedsiębiorczości; dalej przedstawia się i ocenia stosowane instrumenty; analizy uwzględniają również zebranie informacji na temat barier prawnych i systemowych, które utrudniają samorządom opisywaną tu aktywność[3]. Sposób dokonywanych analiz doktrynalnych, choć powszechny, wydaje się być jednak skrojony bardziej pod potrzeby administracji, a nie przedsiębiorców.

Celem niniejszej pracy jest przedstawienie wykorzystywanych powszechnie gminnych instrumentów pomocowych, jednakże z uwzględnieniem oceny ich faktycznej (gospodarczej) skuteczności na bazie ujęcia prakseologicznego. Na potrzeby realizacji tego celu sformułowane zostały dwie tezy badawcze:

1. gmina nie powinna dążyć do podejmowania bezpośrednich działań mających na celu wspieranie działalności gospodarczej wykonywanej przez przedsiębiorców,
2. aktywność gminy powinna być skupiona wyłącznie na działaniach dotyczących wspierania przedsiębiorczości, które można określić jako pośrednie.

Istotnym założeniem analizy jest uniwersalność, tj. brak bezpośredniego związku z konkretnymi uwarunkowaniami funkcjonowania np. danej jednostki samorządu terytorialnego czy konkretną samorządową polityką gospodarczą. To z kolei łączy się z jej apriorycznym charakterem.

## Wspieranie przedsiębiorczości – uregulowanie prawne

Za podstawę ustroju gospodarczego RP Konstytucja uznaje zasadę wolności działalności gospodarczej oraz własność prywatną (art. 20 Konstytucji RP). Ponadto, zgodnie z postanowieniami Konstytucji, władze publiczne prowadzą politykę zmierzającą do pełnego, produktywnego zatrudnienia poprzez realizowanie programów zwalczania bezrobocia, w tym organizowanie i wspieranie poradnictwa i szkolenia zawodowego oraz robót publicznych i prac interwencyjnych (art. 65 ust. 5). Wydaje się więc, że władze gminne, podejmując działania mające na celu walkę z bezrobociem, mogą jednocześnie wspierać przedsiębiorczość i wpływać na rozwój aktywności gospodarczej.

[3] 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.

Pośród zadań powiatu i województwa samorządowego wskazać można na kwestię przeciwdziałania bezrobociu i aktywizacji lokalnego rynku pracy. Władze samorządu wojewódzkiego mają bowiem obowiązek określania strategii rozwoju województwa, z założenia uwzględniającej cele takie, jak pobudzanie aktywności gospodarczej oraz podnoszenie poziomu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki na terenie województwa. Samorząd województwa prowadzić ma politykę rozwoju województwa. Na politykę tę składa się m.in. tworzenie warunków rozwoju gospodarczego, w tym kreowanie rynku pracy, wspieranie rozwoju nauki i współpracy między sferą nauki i gospodarki, popieranie postępu technologicznego oraz innowacji.

Przyjąć można, że wspólna dla wszystkich szczebli samorządu terytorialnego realizacja zadania promocji danego regionu również ma wspierać rozwój lokalnej przedsiębiorczości. Rolą samorządu województwa jest przy tym wykonywanie funkcji programowo-planistycznej i koordynacyjnej. Podstawowymi narzędziami służącymi realizacji tych funkcji ma być strategia rozwoju województwa oraz regionalne programy operacyjne. Strategia rozwoju województwa to perspektywiczny plan rozwoju województwa, który ma wytyczać, zgodnie z obraną przez dane województwo polityką rozwoju, cele i kierunki jego rozwoju społecznego i gospodarczego oraz określać niezbędne do jego realizacji środki. Przy konstruowaniu tego planu samorząd województwa uwzględnia specyfikę lokalnej gospodarki i możliwości jej rozwoju. Z kolei, zgodnie z art. 8 ust. 1 obowiązującej do niedawna ustawy z dn. 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, organy administracji publicznej (w tym więc i organy samorządu terytorialnego) wspierać miały rozwój przedsiębiorczości poprzez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. W szczególności wsparcie to dotyczyć miało mikroprzedsiębiorców oraz przedsiębiorców małych i średnich. Aktualnie, po wejściu w życie zastępującej ustawę o swobodzie działalności gospodarczej ustawy z dn. 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców „wspieranie przedsiębiorczości" (tu jako „wspierania wolności działalności gospodarczej") nie stanowi już bezpośredniego zadania władz publicznych, a tylko pewną ideę, którą władze te mają w swojej aktywności uwzględniać (por. preambułę do ustawy Prawo przedsiębiorców). Legislacyjna zmiana koncepcji w tym zakresie wydaje się logiczna, gdyż realizacja dosyć szumnej dyspozycji ww. artykułu 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (organy administracji publicznej wspierają rozwój przedsiębiorczości poprzez tworzenie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej) mogła realnie przecież sprowadzać się wyłącznie do ułatwiania współdziałania przedsiębiorców ze sferą publicznoprawną.

Tym samym wszelka aktywność mająca wspierać działalność gospodarczą (np. organizowanie przez administrację publiczną szkoleń biznesowych czy działania propagujące przedsiębiorczość), poza zakresem urzeczywistnienia konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej, ze względów prawnych, organizacyjnych i kadrowych wydaje się jednak nieuprawniona i nie stanowi racjonalnego sposobu wydatkowania publicznych środków.

Wydaje się, że zbieżny z takim stanowiskiem jest opisany wyżej kierunek zmian legislacyjnych. Nowa ustawa Prawo przedsiębiorców w sposób bardzo wyraźny wskazuje czytelne zarówno dla podmiotów prywatnych, jak i organów władzy publicznej normy dotyczące obsługi przedsiębiorców. Należy do nich kwestia pewności prawa, czyli zakazu odstępowania przez organ od utrwalonej praktyki załatwiania spraw bez ważnej przyczyny (art. 14), przyjęcia domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1), zasady rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2), zasady przyjaznej dla przedsiębiorcy interpretacji przepisów (*in dubio pro libertate* – art. 11), czy zasady szybkości działania organu (art. 27).

## Działalność gospodarcza a zarządzanie dobrem wspólnym

Tymczasem w praktyce życia samorządowego, jak i doktrynie naukowej istnieje tendencja do postrzegania pojęcia przedsiębiorczości jako wielopodmiotowego procesu, którego uczestnikami są również jednostki sektora publicznego i społecznego. Podejście takie wzbudza zazwyczaj bardzo pozytywne emocje i jako takie wydaje się atrakcyjne. Jednak wiąże się ono z szeregiem niebezpieczeństw, z których największe dotyczy możliwości postrzegania relacji administracji z lokalnym biznesem w kontekście jedynie haseł i ogólnych idei. Co zaś za tym może iść – odsunięciem na drugi plan tego, co jest najistotniejsze dla administracji publicznej w kontekście rozwoju lokalnego biznesu, choć zapewne mniej medialne.

Najważniejszym w tym miejscu punktem odniesienia powinna być jasna konkluzja, wynikająca zresztą pośrednio z wyżej opisanej zmiany legislacyjnej odnośnie samego zadania „wspierania przedsiębiorczości". Otóż w odniesieniu do prowadzenia działalności biznesowej administracja publiczna nie ma i nie powinna mieć przedsiębiorcom nic do zaoferowania. Wynika to z samej wskazanej wcześniej istoty sfery działalności publicznej, która jest czymś odrębnym od prywatnej działalności gospodarczej. Istotne w tym zakresie jest zrozumienie istoty biznesu, a jest nią przecież wymiana handlowa pomiędzy tymi uczestnikami procesu gospodarczego, którzy mają coś (towar lub usługę) do zaoferowania innym uczestnikom. W tym miejscu, parafrazując słynne słowa sprawującego pod koniec XIX w. funkcję Prezydenta USA Grovera Clevelanda wskazać można, że to nie samorząd terytorialny powinien wspierać przedsiębiorców, to przedsiębiorcy swoimi podatkami wspierają samorząd.

Co więc stanowi tę najistotniejszą sferę koncepcji „wspomagania biznesu" wymagającą skupienia uwagi lokalnych władz samorządowych? Otóż najlepiej w tym zakresie sięgnąć do opinii samych najbardziej zainteresowanych, czyli przedsiębiorców. Tutaj zaś ankietowani przedsiębiorcy, w tym zagraniczni inwestorzy, w ogóle nie odnoszą się do często traktowanych przez samorządy jako pierwszoplanowe zadań dotyczących ww. ustawowych obowiązków dotyczących realizacji funkcji planistycznych oraz marketingowych. Jednocześnie wszelkiego rodzaju raporty wskazują – od ponad dwudziestu lat – wciąż te same problemy

przedsiębiorców, do których należą, poza sprawnym sądownictwem, przytłaczającą biurokracją i nadmiernymi obciążeniami fiskalnymi kwestie deregulacyjne. Takie oczekiwania, potwierdzone badaniami[4] wskazują na aspekty, które można by nazwać „geologicznymi", gdyż odnoszącymi się do samych fundamentów funkcjonowania gospodarki. W tych zakresach władze samorządowe mają, w pewnym przynajmniej zakresie, możliwości działania. Czasami jednak brakuje w samorządowej działalności takiego właśnie „geologicznego" nastawienia. O wiele bardziej medialne jest tworzenie kolejnych „inkubatorów przedsiębiorczości".

Tymczasem warto zwrócić uwagę, że w określonych okolicznościach prawnie uzasadniona aktywność władz publicznych może pokrywać się z bezpośrednimi interesami lokalnych przedsiębiorców. W tym zakresie oczywistym zadaniem samorządu terytorialnego mającym realny związek ze wsparciem prywatnej działalności biznesowej jest dbałość o stan infrastruktury. Ten zresztą często stanowi jedną z najbardziej istotnych przesłanek decyzji o rozpoczęciu nowych, w szczególności dużych, inwestycji przez przedsiębiorców z zewnątrz. Samorząd powinien również wykorzystywać w pełni swoje wolne zasoby (nieruchomości gruntowe, budynki, lokale) poprzez umożliwienie ich dzierżawy czy po prostu sprzedaż. W pozostałym zakresie podkreślić jeszcze można istotność funkcji informacyjnej dotyczącej danego obszaru, jaką pełnią kompletne plany zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na często niedostrzeganą istotę działań władz publicznych podejmujących aktywność określaną jako wspieranie przedsiębiorców właśnie. W ogromniej większości przypadków to, co jest przedstawiane jako analizowane wsparcie jest faktycznie jedynie wycofaniem się z obostrzeń, ciężarów, wymogów, które na mocy prawa powszechnie obowiązującego zostały na przedsiębiorców przez tę władzę publiczną wcześniej nałożone.

Czy oznacza to, że nie ma już możliwości realnej, korzystnej współpracy sektora prywatnego i publicznego w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej? Nie, po stronie organów władzy publicznej leżą takie możliwości, w tym także te, które mają charakter „twórczy". Dotyczyć to może przede wszystkim kreowania czy rewitalizacji przestrzeni publicznej, w szczególności z odniesieniem do lokalnych tradycji architektonicznych, w tym w odniesieniu do tworzenie lub wzmacniania powstawania charakterystycznych minidzielnic. Wskazany zakres działalności samorządu stanowi oczywiście jeden z najbardziej kosztownych obszarów jego działania, więc wymaga szczególnej ostrożności. Historia na szczęście dostarcza wiele przykładów projektów, które można uznać za sukces, więc jest na kim się wzorować[5]. Być może na zwiększenie szansy na racjonalność realizowanych wskazanych projektów urbanistycznych może wpłynąć ustrukturyzowana ścisła współpraca publicznych decydentów z przedstawicielami gospodarczego

[4] Patrz wyniki badań: Flieger, M. (2009). Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. *Ruch Prawniczy. Ekonomiczny i Socjologiczny*, z. 1, s. 158.

[5] Dobry opis uwarunkowań, z przykładami: Zdon-Korzeniewska, M. (2011). Marketing terytorialny jako forma działań przedsiębiorczych samorządów terytorialnych w Polsce. *Przedsiębiorczość – Edukacja*, nr 7.

sektora prywatnego. W ramach takiej współpracy można dokonać przeglądu zarządzania i wypracowywać konkretne rozwiązania dotyczące kierunków działania, a w szczególności kosztów projektu. Wystarczy w tym zakresie korzystać z dobrych doświadczeń, chociażby amerykańskich[6]. Na gruncie krajowym byłby to zresztą przejaw poważnego potraktowania wskazanej w preambule do Konstytucji RP zasady subsydiarności.

## Realne wsparcie biznesu

Dla faktycznego wspierania przedsiębiorczości tak naprawdę największe znaczenie mają usprawnienia administracyjne, racjonalna gospodarka przestrzenią, uregulowany stan prawny dotyczący własności czy finalnie wysoki poziom kadr urzędniczych odpowiedzialnych za kontakty z przedsiębiorcami. Być może warto skupić się jeszcze bardziej na obsłudze biznesu przez organy władzy publicznej. Przykładowo – warto założyć, że nie wystarczą tylko ustawowe zapisy o maksymalnym czasie rozpatrywania spraw przez urzędy. Przydatna byłaby też publiczna, dostępna informacja, ile czasu trwa w poszczególnych urzędach i placówkach administracji publicznej załatwianie pozwoleń na inwestycje i jaka jest liczba wydanych pozwoleń. Powinno być to narzędzie oceny pracy urzędów, ich przyjaznego podejścia do inwestorów, efektywności pracy samorządów. System publicznej informacji powinien być powiązany z zasadami nagradzania efektywnych i przyjaznych klientom urzędów[7].

Jednak taka aktywność sfery publicznej może i powinna być rozumiana jako wykonywanie innych zadań i nie ma specjalnej potrzeby poszukiwania związków tej działalności z rozwojem lokalnej działalności biznesowej. Tym samym jedynym chyba racjonalnym rozwiązaniem kwestii „wspierania przedsiębiorczości" może być przyjęcie, iż pojęcie to stanowi pewną wytyczną przy samej obsłudze przedsiębiorców, kiedy ci muszą być obecni w sferze publicznoprawnej (kwestie reglamentacyjne, regulacyjne i danin publicznych) a dotyczącą powinności stosowania udogodnień, które nie będą stały w sprzeczności z procedurami postępowania administracyjnego.

Reasumując, organy władzy samorządowej mogą faktycznie wspierać przedsiębiorców na dwa podstawowe sposoby:

Po pierwsze liczy się otoczenie instytucjonalne. Jeśli spojrzymy na różne zestawienia kilkudziesięciu najbogatszych państw świata i porównamy je z czołowymi miejscami światowych rankingów mierzących jakość państwowych regulacji i instytucji to trudno nie dostrzec, że zaskakująco duża część państw występuje równocześnie w różnych rejestrach. Po dodaniu do tego okoliczności, że te same

[6] Przedsiębiorczy samorząd: instrukcja obsługi / książka napisana przez burmistrzów amerykańskich miast, w tym Rudolpha Giulianiego. Warszawa: Centrum im. Adama Smitha – Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce. Wydawnictwo Aspekt, cop. 2007, s. 32-33.

[7] *Państwo obywatela. Jak powinna działać administracja przyjazna Polakom* (2019). Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, s. 13.

państwa pojawiają się także w rankingach państw o najwyższej jakości zarówno życia, jak i struktur administracyjnych – ostateczny wniosek nasuwa się sam. Wszystkie wskazane czynniki są bezpośrednio połączone, a początek ciągu przyczynowo-skutkowego stanowi właśnie jakość otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego biznesu[8]. Tutaj jednak powstaje jeszcze bardzo istotna kwestia. Na ogólnym poziome wskazana konkluzja nie wydaje się kontrowersyjna i każdy zapewne z nią się zgodzi. Jednak faktyczna realizacja uwzględnionego w niej przesłania jednocześnie wymaga odrzucenia tej koncepcji odnośnie istotności uwarunkowań instytucjonalnych dla rozwoju przedsiębiorczości[9], która sprowadza się do prostego założenia, że im więcej aktywności instytucji publicznych, tym lepiej dla rozwoju przedsiębiorczości.

Po drugie chodzi o mądre wyczucie – po stronie władz samorządowych – realnej specyfiki gospodarczej regionu i dostosowania instrumentów, którymi ta władza dysponuje, do możliwości wsparcia naturalnie kształtujących się lokalnych projektów. Należy pamiętać o tym, że i państwa, i regiony konkurują ze sobą. W momencie, w którym na rynku pojawia się nowy produkt, usługa czy sposób świadczenia usługi, wygranym jest ten, kto pierwszy znajdzie odpowiedni sposób na umożliwienie wprowadzenia go do legalnego obrotu gospodarczego. Dotyczy to zarówno samego przedsiębiorcy, jak i regionu, gdzie przedsiębiorca decyduje się na rozpoczęcie działalności. Przykłady światowe, jak amerykańskie w odniesieniu do ekosystemów innowacji czy duński, w odniesieniu do rynku maszyn rozlicznych, wyraźnie pokazuje, że warto dbać o regionalną specjalizację i mieć pomysł na własny rozwój gospodarczy, a nie polegać na przypadku reklamując swój teren jako „najlepszy dla biznesu".

W kontekście naszych, polskich starań o przyspieszenie rozwoju gospodarczego i w ogóle – społecznego, ta koncepcja może być szczególnie cenna. Działania podejmowane w zakresie stworzenia przyjaznych biznesowi uwarunkowań regulacyjnych i infrastrukturalnych oraz trafne sformułowanie zasad polityki gospodarczej regionu przynieść muszą podwójny skutek. Nie tylko wpłyną na wzrost jakości funkcjonowania administracji, ale ustanowią też istotne przewagi konkurencyjne. Te zaś poszczególne regiony w Polsce mogłyby skutecznie wykorzystać w swoich dążeniach do rozwoju. Miejmy jasną świadomość, że dzisiaj państwa oraz regiony – jeszcze raz – konkurują ze sobą a podmioty gospodarcze prowadzą biznes tam, gdzie im się to po prostu najbardziej opłaca. Mamy tu zresztą do czynienia ze zwrotnym sprzężeniem – każdemu regionowi opłaca się, by funkcjonowało w nim i działało na rzecz gospodarczego rozwoju jak najwięcej przedsiębiorców.

[8] *Raport. Wpływ otoczenia instytucjonalno-prawnego biznesu na jakość państwa. Polska rajem dla MSP.* (2017). Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, s. 2.

[9] Jędrzejewski, L. (2015). Przedsiębiorczość jako stymulator rozwoju regionalnego. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, nr 3, s. 54.

## Fundamenty rozwoju przedsiębiorczości lokalnej

Lokalny rozwój przedsiębiorczości może mieć też silny związek z dobrze rozumianą polityką. W Polsce mamy przecież już dosyć dobrze funkcjonujący model bezpośrednich wyborów wójtów, burmistrzów i prezydentów, który tworzy racjonalną bazę dla silnych liderów. Istotne w tym zakresie jest to, iż inwestorzy chcą wiedzieć, gdzie tak naprawdę inwestują swoje pieniądze. Stąd niezwykle potrzebne jest przedstawienie poważnym inwestorom gwarantów dla stabilnej i pozytywnej w ich oczach przyszłości. Tutaj zaś pojawia się wreszcie miejsce dla sensownego i poważnego marketingu samorządowego, uwzględniającego upublicznianie informacji o kondycji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, planowanych w przyszłości obniżkach kosztów funkcjonowania biznesu, polepszającej się jakości usług komunalnych, spadających statystykach dotyczących przestępczości, wzrastającej sile nabywczej mieszkańców, innych realizowanych publicznych i prywatnych inwestycjach itd.[10].

Przy okazji dodatkowa jeszcze uwaga dotycząca szerszego wątku ogólnopaństwowych finansów publicznych. Partnerski bowiem układ relacji pomiędzy państwem a obywatelem powinien mieć wymiar jak najbardziej społeczny a system podziału podatków powinien maksymalnie odzwierciedlać wspominaną wyżej (jak i w preambule do Konstytucji RP) zasadę subsydiarności. Należy się więc zastanowić nad innym niż aktualny sposobem dysponowania pieniędzmi publicznymi. Może zamiast budować w pierwszej kolejności budżet centralny i później dzielić środki pomiędzy poszczególne działy gospodarki (resorty) i z poziomu centralnego rozdzielać je dla samorządów terytorialnych poszczególnych szczebli, można by zacząć od budżetów lokalnych, za które odpowiedzialne są władze samorządowe, i dopiero z tego poziomu przekazywać część danin na państwo[11]. Koncepcja ta związana jest z pojawiającą się ideą tzw. podatkowego uwłaszczenia samorządów. W idei prezentowanej w przeszłości przez Centrum im. Adama Smitha samorządy terytorialne dysponowały dochodami z podatków adresowanych tylko do nich i równoważących ich aktualne dochody własne oraz subwencje i dotacje państwowe. Tym samym o przeznaczeniu dochodów decydowały całkowicie suwerennie. Dochody powiatów i województw samorządowych stanowiły przy tym ustalony odpis od dochodów gmin, składających się na dany powiat i województwo[12]. Może do takiej koncepcji warto jest wrócić?

## Zakończenie

Polska jest państwem średnio zamożnym. Dotychczas wypracowała otoczenie instytucjonalne biznesu na – wydaje się – średnim poziomie. Jest to zresztą doskonale widoczne w międzynarodowych rankingach państw. Podobnie sytuacja wy-

[10] *Przedsiębiorczy samorząd…,* dz. cyt., s. 91.
[11] *Państwo obywatela*…, dz. cyt., s. 16.
[12] Por.: „*Orędownik Ustawodawczy*" (2010), nr 1, Warszawa: Centrum Adama Smitha, s. 2.

gląda na szczeblu samorządu terytorialnego. Jednocześnie jedną z naszych podstawowych ambicji jest wzrost rozwoju gospodarczego i osiągnięcie – w perspektywie – bogactwa wysoko rozwiniętych państw Zachodu. Pozostawanie jednak w sferze „średniości" praktycznie realizację takich ambicji uniemożliwia. Analiza krajowych potencjalnych przewag konkurencyjnych nie pozostawia specjalnych wątpliwości, że może być nimi jedynie system prawny, czy szerzej – system otoczenia biznesu, w tym poziom funkcjonowania organów władzy publicznej. W zakresie kapitału, *know*-how, infrastruktury na rzecz innowacyjności czy rozwoju szkolnictwa wyższego Polska przewagi konkurencyjnej w stosunku do przodujących państwa Zachodu w przewidywalnej przyszłości nie osiągnie. Ukształtowanie jednak nowoczesnego i faktycznie wspierającego rozwój działalności gospodarczej systemu prawnego pozostaje w zakresie naszych możliwości[13].

Innymi słowy, niezwykle istotnym problemem na drodze do osiągnięcia przez Polskę satysfakcjonującego poziomu rozwoju gospodarczego jest przeciętność regulacji, przeciętność ich przestrzegania, średnio wolny rynek i średnio przestrzegane ustawowe gwarancje swobody przedsiębiorczości. W praktyce funkcjonowania samorządu takim problemem jest jakże często przeciętna polityka gospodarcza, raczej w ogóle nie składająca się w jakąś bardziej konkretną wizję. Polska powinna przyciągać przedsiębiorców z całego świata właśnie tym – najlepszym i najprostszym prawem gospodarczym, przejrzystym i mało skomplikowanym systemem podatkowym i wyspecjalizowanymi regionami ze świadomymi tej specjalizacji instytucjami lokalnymi. To są właśnie obszary, gdzie możemy szybko awansować w światowych rankingach. Potrzebna jest jednak silna wola polityczna[14]i determinacja w realizacji przyjętej strategii. Warunkiem powodzenia jest także jasność celów, do których dążymy, oparta na zrozumieniu faktycznych potrzeb biznesu. Potrzeby te były wielokrotnie i jednoznacznie przez przedsiębiorców artykułowane i nigdy nie dotyczyły istoty ich działalności, tj. samej wymiany dóbr i usług, tylko utrzymania stabilności otoczenia prawno-instytucjonalnego.

## Piśmiennictwo:


1. „*Orędownik Ustawodawczy*". (2010), nr 1, Warszawa: Centrum Adama Smitha.
2. Flieger, M. (2009). Ocena gminnych instrumentów wspierania przedsiębiorczości. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, (z. 1).
3. Jędrzejewski, L. (2015). Przedsiębiorczość jako stymulator rozwoju regionalnego, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace*, (nr 3).
4. Najwyższa Izba Kontroli (2018). Wspieranie przedsiębiorczości przez gminy.
5. *Państwo obywatela. Jak powinna działać administracja przyjazna Polakom* (2019), Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.
6. Przedsiębiorczy samorząd: instrukcja obsługi / książka napisana przez burmistrzów amerykańskich miast, w tym Rudolpha Giulianiego, Warszawa: Centrum im. Adama Smitha – Pierwszy Niezależny Instytut w Polsce. Wydawnictwo Aspekt, cop. 2007.


[13] Por. wyniki raportu *Wpływ otoczenia instytucjonalno-prawnego biznesu na jakość państwa. Polska rajem dla MSP*. (2017). Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, s. 2.

[14] *Strategia konkurencji prawno-instytucjonalnej polski.* (2017). Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

7. *Raport. Wpływ otoczenia instytucjonalno-prawnego biznesu na jakość państwa. Polska rajem dla MSP.* (2017), Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.
8. *Strategia konkurencji prawno-instytucjonalnej polski.* (2017), Warszawa: Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.
9. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie (2020). Raport: „Mechanizmy wspierania lokalnej przedsiębiorczości przez jednostki samorządu terytorialnego" .
10. Zdon-Korzeniewska, M. (2011). Marketing terytorialny jako forma działań przedsiębiorczych samorządów terytorialnych w Polsce, *Przedsiębiorczość – Edukacja*, (nr 7).

## Streszczenie

W celu wsparcia rozwoju gospodarczego na terenie swojego funkcjonowania organy administracji samorządowej podejmują zwyczajowo działania w ramach modnych projektów typu regionalne centra innowacyjności. Działania tego typu, nastawione na bezpośrednie wsparcie przedsiębiorców, często jednak rozchodzą się z faktycznymi oczekiwaniami biznesu. Te zaś dotyczą przede wszystkim upraszczania regulacji prowadzenia działalności gospodarczej, rozwoju w zakresie infrastruktury i zachowania szeroko pojętego bezpieczeństwa. Uprawnionym w analizowanym zakresie kierunkiem działania organów administracji samorządowej pozostaje więc dbałość o te aspekty funkcjonowania lokalnych społeczeństw. W tym aspekcie pamiętać należy również, że rozwój gospodarczy jest warunkowany przede wszystkim makro-trendami, jak globalizacja czy zmiany demograficzne.

**Słowa kluczowe:** wsparcie biznesu, przedsiębiorcze miasto, regulacje działalności gospodarcze