

# THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE STATE'S PUBLIC POLICY MECHANISM

## ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W MECHANIZMIE POLITYKI PUBLICZNEJ PAŃSTWA

**Wiesław Breński**

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

brenski@op.pl

### ABSTRACTS

The purpose of this article is to describe the role played by local government in the economic policy of the state. In addition, there will outlined the formation of local government units in Poland and worldwide. At the same time the author will present the both government's impact regional development and the use of measures that local government receives from the state budget for investment. Imperfect mechanism for the redistribution of wealth is not conducive to galvanizing the development of local government's units. Politics of funds transfer is inefficient and economically irrational. The financial resources provided from the State budget to local government units should, with the exemption of subventions and designated subsidies, be earmarked primarily to finance development objectives rather than the ongoing activities. So far, local governments undertake development activities primarily reaching for external funds derived primarily from grants or loans.

Celem tego artykułu jest opisanie roli samorządu lokalnego w polityce gospodarczej państwa. Ponadto autor przedstawia w skrócie tworzenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce i na całym świecie oraz wpływ rozwoju regionalnego i wykorzystania środków, które samorząd otrzymuje z budżetu państwa na inwestycje. Niedoskonały mechanizm redystrybucji bogactwa nie sprzyja rozwoju jednostek samorządu terytorialnego. Polityka transferu środków jest nieefektywna i nieracjonalna ekonomicznie. Środki finansowe przekazywane z budżetu państwa do jednostek samorządu terytorialnego powinny, z wyłączeniem subwencji i wyznaczonych dotacji, być przeznaczone przede wszystkim na finansowanie celów rozwojowych a nie bieżącej działalności. Dotychczas samorządy podejmują działania rozwojowe pierwotnie, sięgając po środki zewnętrzne czerpane pierwotnie z dotacji albo pożyczek.

### KEY WORDS:

*local government, politics, state government administration, economic development.*

*samorząd lokalny, polityka administracji rządowej, rozwój gospodarczy, samorząd terytorialny, polityka, państwo, administracja rządowa, gospodarka, rozwój.*

## **WPROWADZENIE**

W miarę postępu decentralizacji niezbędne stało się uczestnictwo samorządu terytorialnego w procesie programowania polityki państwa. Nieuzgodniona albo nieskonsultowana z jednostkami samorządu polityka rządu natrafia na barierę skutecznej implementacji, za którą w coraz większym zakresie odpowiada samorząd. Istotnym elementem ustrojowym jest możliwość odwołania się do Trybunału Konstytucyjnego w zakresie rozstrzygnięć ustawowych w sytuacji konfliktu interesów pomiędzy rządem (większością parlamentarną) a jednostkami samorządu terytorialnego. Ponieważ w Polsce samorząd jest częścią władzy wykonawczej, rządowo-samorządowe relacje (negocjacje, konsultacje, uzgodnienia) są w istocie systemem współzarządzania państwem, choć w stopniu mniejszym niż w państwach federalnych. Samorząd terytorialny jest jednym z głównych filarów Rzeczypospolitej. Pomimo wielu działań związanych z reformą **samorządu terytorialnego po 1990 roku** nie uniknięto zjawisk i procesów, które niekorzystnie wpływają na działalność jednostek samorządu terytorialnego w naszym państwie. Przykładem takiego zjawiska jest np. przekazywanie przez administrację rządową części obowiązków wobec obywateli w zakres obowiązków jednostek samorządu terytorialnego, bez szczególnego przygotowania ich do takiego działania, a także brak przekazania środków niezbędnych do realizacji tych zadań. W związku z tym jednostki samorządu terytorialnego znalazły się w bardzo trudnej sytuacji finansowej. Dotyczy to większości samorządów gminnych, które w wielu przypadkach są zadłużone i znalazły się na krawędzi bankructwa. Najbardziej znanym przypadkiem jest Miasto Kraków czy też Samorząd Województwa Mazowieckiego. Niedoskonały mechanizm redystrybucji środków publicznych nie sprzyja pobudzaniu aktywności rozwojowej jednostek samorządu terytorialnego. Polityka przekazywania środków finansowych samorządom jest mało wydajna, a tym samym jest ekonomicznie nieracjonalna. Środki finansowe przekazywane z budżetu państw do jednostek samorządu terytorialnego mają służyć przede wszystkim do ich rozwoju a nie do bieżącej ich działalności. Oczywiście nie dotyczy to subwencji i dotacji celowych. Dotychczas jednostki samorządu terytorialnego podejmowały działania rozwojowe, głównie sięgając po środki zewnętrzne pochodzące przede wszystkim z dotacji czy kredytów. Jedne i drugie nie będą już dostępne w takiej skali. Te drugie przede wszystkim dlatego, że w szybko starzejącym się społeczeństwie nie da się dalej finansować inwestycji długim. Większe możliwości rozwojowe otworzy dopiero efektywniejsze wykorzystywanie własnych zasobów, przyczyniające się do pomnażania dochodów przedsiębiorców i pracujących, a tym samym dochodów podatkowych oraz równoczesne wprowadzanie częściowej odpłatności za niektóre

usługi publiczne. Przeprowadzona analiza wskazuje na istotne obszary niedowładności rozwojowego samorządu terytorialnego. Badania społeczne wykazują, że dostrzegają i odczuwają to także mieszkańcy. Największymi porażkami województwa i powiatu są w ich opinii: bezrobocie, drogi, bieda, a także zaniedbania w opiece zdrowotnej i w sferze ochrony środowiska: kanalizacji, wodociągów i gospodarki wodnej [Gąciarz, Bartkowski 2012, s. 194]. Dla poprawy funkcjonowania samorządu konieczna jest poprawa relacji z administracją rządową, tak by samorząd nie był „petentem”, lecz stał się „poważnym partnerem” w funkcjonowaniu państwa. Podstawowym zadaniem polityki państwa wobec samorządu jest aktywne wspieranie w prowadzeniu skutecznej polityki rozwoju lokalnego lub regionalnego. Do zrealizowania tego zadania konieczne jest dokonanie przeglądu instrumentarium rozwojowego samorządu, dokonanie w nim koniecznych korekt i uzupełnień, tak aby mogło zostać skutecznie wykorzystane. Składają się na nie między innymi: styl rządzenia, przywództwo lokalne, model sprawowania władzy (w przyszłości zarządzanie wielopoziomowe), planowanie strategiczne i programowanie rozwoju, podział kompetencji, zasoby finansowe i materialne, system edukacyjny, potencjał instytucji publicznych, organizacji obywatelskich i sektora prywatnego, kapitał społeczny [Bober, Hausner, Izdebski, Lachiewicz, Mazur, Nelicki, Nowotarski, Puzyna, Surówka, Zachariasz, Zawicki, 2013, s. 76].

## GENEZA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Jednym z pierwszych prekursorów pojęcia *samorządu*, które następnie wprowadził do literatury przedmiotu był niemiecki fizjokratą Johann August Schlettwein [Schlettwein, 1779, s. 587-588]. Natomiast zdaniem niektórych ze zjawiskiem samorządu mamy do czynienia niemalże od zarania ludzkiej cywilizacji. Podmiotem samorządu terytorialnego jest lokalna społeczność – wspólnota, która zamieszkuje na określonym terytorium i jest zorganizowana w związek samorządowy. Samorządności wspólnoty nie upatrujemy w przeciwstawieniu interesów państwa i tej społeczności, lecz w samodzielnym i niezależnym od państwa wykonywaniu własnych zadań i rozwiązywaniu swoich problemów. Mieszkańcy w drodze wyborów powołują władze samorządowe i kontrolują je np. poprzez referendum. W ujęciu państwowym i wręcz pozytywistycznym samorząd terytorialny powstaje z woli państwa, które jest wyłącznym suwerenem na swoim terytorium. Państwo przekazuje z własnej woli część zadań tworzonym przez siebie związkom samorządowym. Dzięki temu samorząd terytorialny jest wyrazem decentralizacji administracji publicznej. Korzysta jednocześnie z przymusu i środków władczych tak, jak organy administracji rządowej. Działalność rządu i samorządu jest tożsama. Jest wykonywana w takich samych formach (decyzja administracyjna) i równa pod względem treści (kształtowanie praw i obowiązków obywateli) [Groszyk, Pieniążek, Seidler, 2010, s. 50]. Przynależność do wspólnoty samorządowej jest

przymusowa i powstaje z mocy prawa. Dana osoba należy do danego związku tak długo, jak zamieszkuje na jego terenie. Organy samorządowe nie mogą ani odmówić członkostwa ani pozbawić go osoby, która zamieszkuje na terenie związku. Samorząd terytorialny jest organizacją społeczności lokalnej (gmina, powiat) lub regionalnej (województwo samorządowe) i jednocześnie formą administracji publicznej, w której mieszkańcy tworzą z mocy prawa wspólnotę i względnie samodzielnie decydują o realizacji zadań administracyjnych, wynikających z potrzeb tej wspólnoty na danym terytorium i dozwolonych samorządowi przez ustawy, pod określonym ustawowo nadzorem administracji rządowej. Współczesny samorząd terytorialny nie jest kontynuacją samorządu terytorialnego okresu starożytności czy średniowiecza, mimo takiego samego nazewnictwa. Samorząd miejski czy lokalny był wówczas samorządem stanowym. Nie spełniał więc kryterium powszechności, nie obejmował wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną, a jedynie wybraną grupę społeczną (np. mieszczan). O kształtowaniu się nowoczesnego samorządu terytorialnego można mówić dopiero od czasów Rewolucji Francuskiej i reform pruskich na początku XIX w. W tamtym czasie samorząd narodził się dzięki:

- przekształceniu jednostronnego stosunku między władzą a obywatelami oraz między władzą a gminami w stosunek dwustronny, przyznający obywatelom i gminom prawa podmiotowe,
- upadkowi państwa feudalnego i zniesieniu stanowości społeczeństwa,
- liberalizacji (a następnie demokracji) życia społecznego.

We Francji, w okresie Rewolucji, w oparciu o koncepcję prawa natury uznano, iż gminy posiadają takie same prawa, jak pojedynczy obywatel. Gmina zdaniem ówczesnych posiadała więc własne, przyrodzone, niezbywalne prawa, np. prawo do własności. Stanowiła, jak uważano, twór historycznie wcześniejszy od państwa. Mówiono, iż gminy były pierwotne w stosunku do państwa. Przyznawano więc prymat zadaniom własnym gminy przed zadaniami poręczonymi (zleconymi) przez państwo. Było to zgodne z prawno-naturalną teorią samorządu. W okresie napoleońskim faktycznie zniesiono administrację samorządową, pozostawiając instytucje samorządowe z nazwy, ale będące w rzeczywistości instytucjami państwowymi. Władze gminne (merowie) pochodziły z nominacji a nie z wolnych wyborów, a gminy stały się najniższym rządowym okręgiem administracyjnym (*municipium*). Silna centralizacja administracji cechowała Francję do XX w. i była wzorcem dla innych państw europejskich. Natomiast w Prusach, w okresie reform Steina i Hardenberga, wydano Ordynację miejską z listopada 1808 roku. Przyznano tym samym samorząd gminom miejskim. Mieszczanie uzyskali prawo samodzielnego zarządzania sprawami miasta za pośrednictwem organów samorządowych pochodzących z wyborów. Władze samorządowe wykonywały zadania własne i zlecone pod nadzorem państwa. Akcentowano wówczas prymat państwa nad sa-

morządem, ponieważ to państwo powoływało samorząd do życia. Było to zgodne z państwową teorią samorządu. Jak pisze M. Zdyb, wpływ na ukształtowanie się nowoczesnego samorządu miały więc dwie teorie samorządu:

1. prawno-naturalna – teoria, która mówi zgodnie z hasłem „wolna gmina w wolnym państwie”, że samorząd terytorialny był przeciwwagą dla państwa. Samorząd miał być oparty na gminach, odrębnych i pierwotnych w stosunku do państwa;
2. państwo - miało zarządzać tylko sprawami ogólnymi, organy samorządu miały pochodzić z wolnych wyborów, a także posiadać samodzielne uprawnienia prawodawcze. Zaś urzędnicy samorządowi mieli być niezależni od rządu. Wprowadzano podział na zadania własne i poruczone, rozszerzano uprawnienia własne gmin, a nadzór ograniczono do badania legalności [Zdyb, 1993, s. 14-28 i 31-32].

Z teorii prawa naturalnego korzystano np. w Austrii w 1849 roku przy tworzeniu ustawy, gdzie odwoływano się do koncepcji prawno-naturalnej. Natomiast w art. 11 ust. 2 Konstytucji bawarskiej z 1946 roku określono gminy, pisząc: „Gminy są pierwotnymi korporacjami terytorialnymi prawa publicznego. Mają prawo swoje własne sprawy w ramach ustaw samodzielnie układać i nimi zarządzać, w szczególności wybierać burmistrzów i ciała reprezentacyjne” [Fundowicz, 2003, s. 265]. Samorząd rozumiany jako organizacja mieszkańców jest przymusową korporacją prawa publicznego mieszkańców danego obszaru, mających wspólne interesy i potrzeby publiczne. W większości współczesnych państw demokratycznych ustrój władzy lokalnej opiera się na zasadzie dualizmu. Natomiast w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie samorządu od bardzo dawna budziło kontrowersje, a spory dotyczyły przede wszystkim relacji między państwem a samorządem oraz miejsca samorządu w strukturze organów administracji publicznej. Wraz z powstaniem samorządu w dziejach nowożytnych rozwinęła się teoria naturalistyczna samorządu, której fundamentem było przyjęcie, że gmina jest niezależną od państwa osobą prawną, posiadającą własne przyrodzone prawa. Pod wpływem krytyki teorii naturalistycznej w drugiej połowie XIX w. rozwinęła się państwowa teoria samorządu oparta na założeniu, że to państwo podejmuje decyzję o stworzeniu samorządu oraz określa stopień decentralizacji wykonywania władzy publicznej. Jednocześnie w tym samym okresie, pod wpływem doświadczeń administracji lokalnej w Anglii, rozwinęła się również teoria polityczna samorządu, która jednak samorządność utożsamiała z dekoncentracją. Mimo dyskusji i różnic w postrzeganiu cech istotnych samorządu, co jest widoczne zwłaszcza w literaturze okresu międzywojennego, we współczesnej doktrynie prawa administracyjnego panuje jednomyślność odnośnie przedstawiania instytucji samorządu za pomocą teorii państwowej oraz przyjmowania w konsekwencji, że samorząd jest pojęciem prawnym [Dąbrowski, 2013 s. 11 i 12].

## **ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PROCESIE ROZWOJU GOSPODARCZEGO KRAJU**

Postępujące zmiany w prawie dotyczącym funkcjonowania organów samorządowych stworzyły władzom lokalnym szersze możliwości wpływania na procesy zachodzące w realnej sferze rozwoju gospodarczego. W Polskim systemie prawnym proces decentralizacji przebiega zgodnie z zasadą subsydiarności, czyli pomocniczości. Zgodnie z nią poszczególne kompetencje władzy publicznej przekazywane są na jak najniższy szczebel, tj. do jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z celów takiej polityki administracji rządowej jest zapewnienie maksymalnej skuteczności działań. Po 1989 roku wraz z transformacją ustrojową państw rozpoczęto proces decentralizacji w Polsce, którego zadaniem było przywrócenie działalności jednostek samorządu lokalnego – gminy. Natomiast ostatni etap procesu reformy samorządowej nastąpił z dniem 1 stycznia 1999 roku. Po przeprowadzonej reformie wprowadzono nowy podział terytorialny państwa, zastępując dotychczas działające czterdzieści dziewięć województw – szesnastoma. Dodatkowo w administracji samorządu terytorialnego powołano powiaty i województwa samorządowe. Dotychczasowe jednostki o małym obszarze zastąpiono dużymi województwami o większym obszarze terytorialnym, w których więzi kulturowe i ekonomiczne stanowią potencjał do tworzenia prawdziwych regionów. Reforma wprowadzała trójstopniowy podział administracyjny kraju na gminy, powiaty i województwa. Każdy szczebel administracyjny miał posiadać swój własny organ samorządu terytorialnego. Administracja terytorialna przeszła duże przeobrażenia po 1989 roku. Po reformie nastąpiła wyraźna decentralizacja zadań administracji publicznej, a co za tym idzie znaczący wzrost zadań samorządów. W 2010 roku w Polsce było 16 województw, 314 powiatów ziemskich, 65 powiatów grodzkich i 2478 gmin [Wyczarska, 2013, s. 1]. W ten sposób określono też zadania poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, w skład których zaliczono m.in.: wykonywanie zadań publicznych, inicjowanie działania na rzecz rozwoju lokalnego w oparciu o swoje ustawowe kompetencje i pozostające w jego gestii zasoby ludzkie i materialne. Jednak by mówić o sprawnym działaniu samorządu lokalnego, konieczne jest, aby zachodziły następujące przesłanki:

- przyznanie przez ustawodawcę samorządowi lokalnemu kompetencji
- prawnych, finansowych i organizacyjnych, odpowiednich do stawianych przed nim zadań,
- pojmowanie przez władze lokalne istoty samorządności w sposób prowadzący do aktywnych i innowacyjnych działań na rzecz rozwoju lokalnego,
- zintegrowanie mieszkańców wokół działań na rzecz rozwoju lokalnego [Wyczarska, 2013, s. 2].

Natomiast zgodnie z polskim ustawodawstwem polityka rozwoju musi być ze

sobą wzajemnie powiązana, tak by podejmowane działania miały wspólny cel, np.:

- zapewnienia trwałego i zrównoważonego rozwoju kraju we wszystkich regionach, bez dzielenia Polski na tzw. A i B,
- spójności społeczno - gospodarczej, regionalnej i przestrzennej,
- podnoszenia konkurencyjności gospodarki w oparciu o nowe technologie i gospodarkę innowacyjną,
- tworzenia nowych miejsc pracy w skali krajowej, regionalnej, powiatowej i gminnej, czyli lokalnej.

Do wspólnych działań pomiędzy rządem i samorządem terytorialnym w polityce rozwoju gospodarki kraju prowadzą wspólne kierunki i obszary działania, do których zaliczyć należy:

- ochronę środowiska,
- ochronę zdrowia,
- promocję zatrudnienia, w tym przeciwdziałanie bezrobociu, łagodzenie
- skutków bezrobocia i aktywizacji zawodowej bezrobotnych,
- rozwój kultury, kultury fizycznej, sportu i turystyki,
- rozwój miast i obszarów metropolitalnych,
- rozwój obszarów wiejskich,
- rozwój nauki i zwiększenia innowacyjności gospodarki,
- rozwój zachowań prospołecznych wspólnot lokalnych,
- rozwój zasobów ludzkich,
- działanie na rzecz powstawania nowych miejsc pracy,
- tworzenie i modernizację infrastruktury społecznej i technicznej,
- wspieranie i unowocześnianie instytucji państwa,
- wspieranie rozwoju przedsiębiorczości,
- jednolite wspieranie rozwoju gospodarczego,
- zwiększanie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy.

W celu realizacji powyższych tematów należy opracować strategie rozwoju regionalnego i lokalnego przez samorządy terytorialne, które muszą być zbieżne z celami ogólnokrajowymi. Natomiast elementem polityki rozwoju kraju i jej częścią spójną jest krajowa polityka regionalna [Oleksiuk, 2009, s. 98]. Nie można jej traktować jako działalności autonomicznej. Integracja polityki rozwoju gospodarczego kraju i polityki regionalnej, w tym lokalnej, są w interesie każdego rządu, gdyż tylko w ten sposób możemy realizować wcześniej nakreślone cele gospodarcze i polityczne dla ogółu społeczeństwa. Działania te są także dobrze odbierane przez potencjalnych inwestorów, a co za tym idzie, wraz z ich inwestowaniem powstaną

nowe miejsca pracy dla lokalnej społeczności. Cele rozwojowe kraju obejmują jako integralne elementy zarówno cele identyfikowane w zakresie polityk sektorowych, jak i dotyczące rozwoju regionalnego [Sitek, 2011, s. 43]. Polityki te są w każdym przypadku ze sobą zintegrowane. Polska jest krajem terytorialnie zróżnicowanym, w szczególności pod względem rozwoju gospodarczego. Poszczególne obszary np. infrastruktura drogowa, kolejowa itp. różnią się nie tylko geograficznie i kulturowo, potrzeby ludności są też różne. Oznacza to, że na różnych obszarach różne priorytety są przyznawane poszczególnym dziedzinom. Stąd polityka rozwoju musi być też różnicowana w skali kraju. Dlatego zjawia się potrzeba polityki regionalnej. Polityka regionalna rozumiana jest jako terytorialne różnicowanie celów, a tym samym narzędzi polityki rozwoju. Rozwój kraju i jego poszczególnych obszarów jest uzależniony od szeregu warunków, jakie na tych obszarach istnieją i są konieczne do ich szybkiej poprawy czy usprawnienia działania. Oczywistym jest, że Samorządy Regionu Polski Wschodniej mają większe potrzeby finansowe na podniesienie poziomu gospodarczego czy społecznego, by dorównać czy zbliżyć się poziomem rozwoju do Mazowsza, Dolnego Śląska i Wielkopolski. W ostatnich latach duży wpływ na rozwój jednostek samorządu terytorialnego mają środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej. Dzięki tym środkom powstało wiele nowych odcinków dróg, sieci kolejowej, ośrodków naukowo-badawczych itd. Środki pochodzące z Unii Europejskiej miały znaczący wpływ na podniesienie warunków życia społeczności wiejskiej i małomiasteczkowej. Dzięki otrzymanym środkom wybudowano m.in.: wodociągi, oczyszczalnie ścieków, spalarnie, drogi lokalne itd. Patrząc w przyszłość, należy stwierdzić, iż współpraca administracji rządowej z jednostkami samorządu terytorialnego w dziedzinie życia gospodarczego, kulturowego jest nierozzerwalna i trwała. Jedynie efekty jej realizacji są uzależnione od mądrości tych, którzy w poszczególnych etapach będą ze sobą współpracować, a nadmiar polityki nie przełoży się na efekt końcowy, który ostatecznie przełoży się na wynik gospodarczy życia społecznego kraju.

## **ROLA WŁADZY LOKALNEJ W KREOWANIU AKTYWNOŚCI PRZEDSIĘBIORCZEJ**

W Polsce jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek dbania o rozwój gospodarczy i wspieranie przedsiębiorczości lokalnej nie tylko ustawowy, ale przede wszystkim wynika to z uzależnienia ich dochodów od wpływów z podatków od osób fizycznych i prawnych, a więc od liczby i kondycji mieszkających i działających w gminie podatników. W ten sposób interes władzy lokalnej, którym gmina jest odpowiedzialna za rozwój lokalnej gospodarki, został sprzęgnięty z interesem poszczególnych członków społeczności lokalnej, jakimi są funkcjonujący na tym terenie przedsiębiorcy. Rozwój ich firm gwarantuje bowiem pośrednio rozwój regionu, w którym działają. Gminom powinno więc zależeć na wspieraniu tego rozwoju wszystkimi możliwymi sposobami, tj. wykorzystując w pełni poten-



cjał lokalny oraz dostępne środki zewnętrzne. W rezultacie gmina, poprzez wielotorowe działania, powinna zwiększać możliwości konkurencyjne funkcjonujących już przedsiębiorstw i stwarzać warunki dla uruchomienia kolejnych firm [Słomińska, 2013, s. 21]. W sferze rozwoju gospodarczego przewidziane ustawami zadania na szczeblu gminnym dotyczą spraw związanych m.in. z:

- zagospodarowaniem przestrzennym na wszystkich etapach, od przygotowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przez uzgadnianie wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji o szczególnym znaczeniu, do wydawania decyzji lokalizacyjnych dla inwestycji o znaczeniu lokalnym,
- gospodarką gruntami,
- sprzedażą i zakupem nieruchomości na cele komunalne,
- budową i utrzymaniem infrastruktury rynkowej (np. drogi, transport),
- ochroną środowiska,
- prowadzeniem targowisk,
- ewidencjonowaniem działalności gospodarczej [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 20].

Państwo ma wręcz obowiązek kreowania przedsiębiorczości w celu budowania i umacniania klimatu sprzyjającego rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju. Podstawy takiego działania stwarza rozwój wiedzy wspierającej innowacje, przepływ doświadczeń płynących z innych krajów i regionów, dotyczących korzyści, jakie wynikają z procesów integracyjnych czy też wzrost świadomości co do pożytków wynikających z nasilania się konkurencji we współczesnej gospodarce [Breński, 2013, s. 166]. Do realizacji procesów rozwoju przedsiębiorczości lokalnej w ramach samorządu terytorialnego niezbędne jest wypracowanie przez władzę lokalną odpowiedniego klimatu. Korzystny klimat dla rozwoju przedsiębiorczości lokalnej, podobnie jak korzystny klimat dla szeroko pojętego lokalnego rozwoju gospodarczego i społecznego, wymaga spełnienia określonych warunków takich jak:

- istnienie struktur społecznych realizujących i popierających ideę wszechstronnego rozwoju gminy;
- dające się zaobserwować inicjatywność i aktywność mieszkańców;
- występowanie prawnych, organizacyjnych, technologicznych i technicznych możliwości wspierania inicjatyw;
- występowanie materialno-finansowych możliwości wspierania inicjatyw;
- doświadczenie i chęć władz gminy do stymulowania rozwoju [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 21].

W przypadku kiedy wykorzystamy te okoliczności, jednostka samorządu lokalnego powinna podejmować dalsze kroki działania istotne w procesie stymulo-

wania rozwoju gospodarczego. W tym celu należy podjąć następujące działania:

- koordynacja działalności podmiotów gospodarujących na danym terenie w celu realizacji przez nie maksimum korzyści dla wszystkich stron działania;
- rozwiązywanie sprzeczności i konfliktów, które mogą się pojawić między zróżnicowanymi podmiotami lokalnymi;
- inicjowanie przedsięwzięć gospodarczych korzystnych z punktu widzenia harmonizacji rozwoju w wymiarze lokalnym i regionalnym;
- inicjowanie współpracy między przedsiębiorcami, instytucjami z otoczenia biznesu, organizacjami konsumenckimi w celu usprawnienia działania i sprawnego funkcjonowania;
- współdziałanie w inwestycjach celowych o szczególnym znaczeniu dla gminy i jej mieszkańców;
- kreowanie korzystnych warunków dla powstawania i rozwoju przedsiębiorstw na terytorium gminy nie tylko dla istniejących podmiotów, ale także dla nowych inwestorów, poprzez zastosowanie różnorodnych środków mających istotne przełożenie na stworzenie odpowiednich warunków do działania przedsiębiorców [Breński, Oleksiuk, 2008, s. 149].

Władza samorządu lokalnego ma największy wpływ na decyzję potencjalnych inwestorów, którzy będą zainteresowani tworzeniem przedsiębiorstw na jej terenie. W tym celu władze gminy powinny przygotować odpowiednią ofertę dla już działających przedsiębiorców, a także dla nowych zewnętrznych inwestorów, która powinna być kompleksowa i dotyczyć różnego rodzaju czynników, takich jak:

- wyposażenie infrastrukturalne (drogi, uzbrojenie terenu itd.),
- kwalifikacje siły roboczej poprzez szkolenia bezrobotnych pod potrzeby przedsiębiorców,
- potencjał intelektualny, który może być zaspakajany przez młodzież kończącą studia wyższe i rozpocznie pracę w swoim miejscu zamieszkania,
- dostęp do innowacji poprzez tworzenie Inkubatorów Technologicznych wspierających działalność przedsiębiorców,
- otoczenie instytucjonalne na przykład jako czynnik,
- a także w miarę możliwości gminy zachęty finansowe poprzez zwolnienia np. z podatków.

Duże znaczenie w tempie rozwoju gospodarczego jednostek samorządu lokalnego ma wykorzystywanie przez przedsiębiorców rozwiązań zakresu gospodarki innowacyjnej opartej o nowe technologie [Słomska, Kłosiewicz-Górecka, 2001, s. 21]. Samorząd gminny poprzez swoje działania powinien zwiększać możliwości dostępu przedsiębiorców do tego rodzaju zasobów. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego rozpoczęły tworzenie Parków Technologicznych, które przyczyni-

niają się w znaczącym stopniu do aktywizacji powstawania nowych podmiotów gospodarczych na swoim terenie. Działalność Parków Technologicznych pozwoliła także na wyjście samorządu lokalnego naprzeciw potrzebom, jakie mają inwestorzy. Najlepszym przykładem takiego działania jest samorząd miasta Wrocławia, Gdyni czy też gminy Kleszczów w województwie łódzkim, które udostępniają na preferencyjnych zasadach lokale w Inkubatorze Przedsiębiorczości na rozpoczęcie działalności gospodarczej.

## PODSUMOWANIE

Podsumowując, należy stwierdzić, że gminy, które w sposób szczególny dbają o rozwój lokalnej przedsiębiorczości, w większości odnoszą sukces, zyskując nowych inwestorów chcących prowadzić swoją działalność właśnie na ich terenie. Aktywna działalność władz samorządowych przynosi także korzyści wymierne dla ich jednostek w postaci nowych miejsc pracy dla mieszkańców danego terenu, jak również zwiększenia wpływów z podatków bezpośrednio do budżetu gminy. Oczywiście wszystkie te działania władza lokalna powinna realizować w kierunku budowania dobrych relacji z przedsiębiorcami. Prowadzenie działalności gospodarczej może ułatwić gminie realizację funkcji alokacyjnej, funkcji budowy i rozwoju usług oraz uruchamiania mechanizmu konkurencji w sektorze usług publicznych. Mimo to procesy obserwowane w krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej wskazują na pogłębiające się tendencje rezygnacji gmin z bezpośredniej działalności gospodarczej na rzecz kształtowania warunków rynkowych dla rozwoju przedsiębiorczości.

## REFERENCES

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie Samorządności Terytorialnej w Polsce*, Wydawnictwo: Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej w Krakowie, Kraków 2013.
- Breński W., *Polski rynek usług pocztowych z wykorzystaniem outsourcingu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2013.
- Breński W., Oleksiuk A., *Przemiany gospodarczo-społeczne w Polsce w XX wieku*, Wydawnictwo Nova Res – Wydawnictwo Innowacyjne, Gdynia 2008.
- Dąbrowski K., *Zarządzanie instytucjami obywatelskimi i samorządowymi*, Wydawnictwo: Warszawska Wyższa Szkoła Ekonomiczna im. E. Wiszniewskiego, Warszawa 2013.
- Fundowicz S., *Zasada demokracji i zasada decentralizacji we współczesnym państwie (przykład niemiecki)*, [w:] *Ius et Veritas. Księga poświęcona pamięci Mi-*

- chała Staszewicza*, red. D. Dudek, A. Janicka, W. S. Staszewski, Lublin 2003.
- Gąciarz B., Bartkowski J., *Samorząd a rozwój. Instytucje Obywatela Podmiotowość*, Wydawnictwo: Instytut Filozofii i Socjologii PAN 2012.
- Niewiadomski Z., *Geneza samorządu terytorialnego*, [w:] Słownik samorządu terytorialnego, red. M. Chmaj, Lublin 1997.
- Oleksiuk A., *Konkurencyjność regionów a parki technologiczne i klastry przemysłowe*, Wydawnictwo Branta, Bydgoszcz 2009.
- Seidler G.L., Groszyk H., Pieniążek A., *Wprowadzenie do nauki o państwie i prawie*, Wydawnictwo: UMCS w Lublinie, Wydanie 2, Lublin 2010.
- Schlettwein J.A., *Grundfeste der Staaten oder die politische Oekonomie*, Gießen 1779.
- Sitek, M., *Samorzady lokalne w świetle polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] pod red. B. Sitek, D. Barańska, K. Naumowicz, *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w wybranych krajach UE*, Olsztyn 2011.
- Słomińska B., *Gmina w procesach stymulowania przedsiębiorczości*, Samorząd Terytorialny nr 3/2013.
- Słomińska B., Kłosiewicz-Górecka U., *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Wydawnictwo: Difin, Warszawa 2001.
- Wyczarska A., *Miejsce i rola strategii rozwoju w systemie planowania regionalnego w Polsce*, Dostęp: PDF na [www.onet.pl](http://www.onet.pl), *Rola samorządu terytorialnego w procesie rozwoju gospodarczego w kraju*, dostępne w dniu 24.08.2013 r.
- Zdyb M., *Samorząd a państwo. Nadzór nad samorządem*, Lublin 1993.