

*Beata Wenerska**

BARIERY ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI KOMUNALNEJ

Reaktywowane organy samorządu terytorialnego zajmują szczególną pozycję w gospodarce lokalnej. Ich zadaniem jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej i kształtowanie poziomu życia ludności. Posiadanie przez samorząd lokalny atutów w postaci ogromnego majątku i potencjalnie dużych środków finansowych czyni go ważnym ośrodkiem organizującym lokalne życie społeczne i gospodarcze.

Polskie gminy borykają się jednak w swojej działalności z wieloma problemami, którym niejednokrotnie nie są w stanie samodzielnie stawić czoła. Zdarza się, że trudności te pojawiają się zupełnie niezależnie od prowadzonej przez nie polityki. Nie wynikają one też z błędów popełnianych przez same gminy. Jednak bywa też inaczej. Wśród utrudnień hamujących aktywność gospodarczą gmin najczęściej wymienia się:

- wady ustawodawstwa,
- niestabilny i niespójny system prawny,
- mało elastyczne przepisy lub w niektórych przypadkach po prostu ich brak,
- „szczupłe finanse”,
- brak strategii działania władz lokalnych,
- często niewystarczające kwalifikacje pracowników samorządowych,
- niedostatecznie rozwinięty system informacyjny,
- brak społecznego zainteresowania.

Pewnym ogranicznikiem aktywności gospodarczej gmin jest także nieślusne, jak się wydaje, przekonanie wielu działaczy samorządowych, że ich wyłącznym zadaniem jest sprawowanie administracji publicznej, a środki na ten cel powinny być zapewnione przez państwo¹.

* Mgr, asystent w Zakładzie Gospodarki Komunalnej UŁ.

¹ A. Agopszowicz, *Granice działalności gospodarczej gmin*, [w:] *Działalność gospodarcza gmin*, „Gospodarka Komunalna” 1994, z. 1, s. 10.

Gminy są częścią złożonej całości, jaką jest państwo i są z nim powiązane licznymi więzami. Prawdą jest, iż w stosunkach między państwem a samorządem nie ma miejsca na pełną niezależność, ale na pewno jest miejsce na współdziałanie w realizowaniu interesów należących do różnych kategorii.

Szeroki zakres zadań współczesnego państwa wymusza na nim decentralizację i sprawia, że powołanie samorządu nie jest tylko aktem jego dobrej woli, ale także środkiem umożliwiającym władzom centralnym skoncentrowanie się na sprawach podstawowych. Powstanie samorządu spowodowało więc z jednej strony zawężenie zakresu zadań publicznych uprzednio wykonywanych przez państwo, z drugiej zaś ograniczyło działania państwa w sferze wpływania na sposób realizacji zadań przekazanych samorządowi. Taki podział zadań jest w pełni uzasadniony, gdyż sprawowanie władzy publicznej powinno spoczywać na władzach najbliższych obywatelowi. To właśnie im należy powierzyć zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej².

Zadania realizowane przez samorząd terytorialny przyjmować mogą postać zadań własnych i zleconych. Za podstawę podziału przyjęto sposób przekazania ich samorządowi przez państwo.

Na zasadzie decentralizacji przekazano gminom zadania, które określa się jako własne. Zadania te wymienione są w art. 7 ustawy o samorządzie terytorialnym i dotyczą one³:

- 1) infrastruktury technicznej (drogi, ulice, wodociągi, kanalizacja, komunikacja publiczna, zaopatrzenie w energię itp.);
- 2) infrastruktury społecznej (szkoły, żłobki, przedszkola, zakłady opieki społecznej, pomoc społeczna, kultura itp.);
- 3) porządku publicznego (zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego, ochrona przeciwpożarowa, bezpieczeństwo sanitarne itp.);
- 4) ładu przestrzennego i ekologicznego (zagospodarowanie przestrzeni, gospodarka terenami, ochrona środowiska itp.).

Przykładowe wyliczenie zadań własnych gminy w ustawie o samorządzie terytorialnym nie oznacza jednak, że do gminy należą wszystkie sprawy z wymienionego zakresu przedmiotowego. Do gminy należą bowiem wszystkie sprawy o znaczeniu lokalnym, ale tylko wtedy, gdy ich wykonywanie nie jest ustawowo zastrzeżone dla innych podmiotów⁴. Gmina realizuje te zadania we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Finansowanie odbywa się ze środków własnych gminy. Nadzorowanie zaś odbywa się tylko pod kątem zgodności z prawem.

² M. Stahl, E. Olejniczak-Szałowska, *Samorząd terytorialny a państwo*, [w:] *Samorząd Terytorialny. Podstawowe zagadnienia*, Warszawa 1994, s. 39-43.

³ Ustawa z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie terytorialnym, Dz.U. 1996, nr 13, poz. 74 (tekst jednolity).

⁴ A. Stahl (red.), *Administracyjno-prawne zadania i kompetencje gmin*, Warszawa 1994, s. 12.

Zadania zlecone gminy otrzymują na zasadzie dekoncentracji. Wykonują więc je nie w imieniu własnym, lecz w imieniu władz rządowych. Na ich realizację otrzymują środki finansowe z zewnątrz. Nadzór dotyczy nie tylko zgodności z prawem, ale także celowości, rzetelności i gospodarności. Ustawa o samorządzie terytorialnym wyróżnia dwa rodzaje zadań z zakresu administracji rządowej, przekazanych gminom do wykonania w charakterze zadań zleconych, a mianowicie:

- zadania, których obowiązek wykonania dotyczy wszystkich gmin i nałożony jest na nie w drodze ustawy;
- zadania, których wykonanie przez gminę związane jest z indywidualnym porozumieniem zawartym między gminą i organami administracji rządowej; obowiązek wykonania dotyczy tylko tych gmin, które zawarły odpowiednie porozumienie.

Państwo i samorząd terytorialny są instytucjami prawnoustrojowymi o dynamicznej strukturze. Oznacza to, że poglądy na ich istotę jak i ich wzajemne stosunki zmieniają się w zależności od warunków i tendencji politycznych, społecznych i gospodarczych. Zbyt często najwyższe władze w państwie zapominają, że to właśnie one decydują o pozycji samorządu poprzez normy prawne. „Rządzący” składają często obietnice bez pokrycia i odkładają trudne problemy na później.

Polityka państwa prowadzona w stosunku do gmin nie nadąża często za biegiem wydarzeń i nierzadko różni się z oczekiwaniami gmin. Utrwalanie przez organy państwowe rozwiązań może nie najlepszych, lecz sprawdzonych w praktyce powoduje wiele zakłóceń w strukturach organizacyjno-funkcjonalnych, które z kolei powodują zachwiania równowagi w układach społeczno-ekonomicznych. Rezultatem takich zachowań jest obniżenie się sprawności podmiotów realizujących różne cele.

Bariera instytucjonalna jest jednak pochodną kumulowania się barier prawnych. Życie i rozwiązania rzeczywiste wyprzedzają często regulacje prawne⁵. Sejm do tej pory nie dokonał istotnych zmian w systemie prawa samorządowego. Na komisyjnych półkach zalega wiele istotnych projektów ustaw m. in. o powiecie i województwie samorządowym.

Inną barierą rozwoju przedsiębiorczości lokalnej jest niedostateczna liczba fachowców bądź zbyt niskie kwalifikacje pracowników samorządowych. Brakuje w gminach specjalistów, którzy potrafiliby połączyć zdolności menadżerskie z racjonalnym administrowaniem tego rodzaju szczególnymi strukturami, jakimi są korporacje samorządowe⁶.

⁵ R. Broszkiewicz, *Bariery ograniczające rozwój gospodarki lokalnej*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, WAE, Wrocław 1997, s. 31.

⁶ R. Liberska, S. Najnigier, E. Stromich, *Trudne pytania*, „Wspólnota” 1997, nr 12.

Przychodzący do urzędu interesant oczekuje od urzędnika trzech rzeczy: uprzejmości, kompetencji i chęci załatwienia sprawy. Tymczasem praktyka odbiega przeważnie od tych wyobrażeń. Władze gminy powinny zrobić wszystko, aby taki stan rzeczy uległ zmianie. Jedyne samorząd opierający się w swoim działaniu na fachowych, kompetentnych i wykształconych urzędnikach może wychodzić naprzeciw różnym zapotrzebowaniom i inicjatywom społecznym.

Urzędnik musi mieć zdolność rozwiązywania różnych problemów także wówczas, kiedy nie dysponuje pełnymi danymi. Powinien wykazywać się intuicją i działać zgodnie z zasadą godzenia interesów jednostkowych z interesem ogólnym. Urzędnicy, którzy nie posiadają pożądanego wykształcenia powinni je uzupełniać lub uaktualniać swoją wiedzę i umiejętności. Należy pamiętać, iż tylko ciągle doskonalący się pracownik samorządowy może być odpowiednikiem kompetencji i pomysłowości instytucji, którą reprezentuje.

Ogromną rolę w osiągnięciu tego celu przypisuje się instytucjom oświatowym. Edukacja powinna być nastawiona na kształcenie urzędnika twórczo zaangażowanego w poprawianie i wzbogacanie życia swoich społeczności. Zbyt małe finanse nie pozwalają na uruchomienie wszystkich możliwych do osiągnięcia tego celu instrumentów, tj. nauczanie interdyscyplinarne, interaktywne metody nauczania, zatrudnianie wykładowców praktyków⁷.

Niestety finanse są jak na razie najsłabszym ogniwem w całym mechanizmie funkcjonowania samorządu terytorialnego. To właśnie one i kłopoty w uzyskaniu korzystnych kredytów na inwestycje skutecznie utrudniają realizację zadań samorządu. System zasilania finansowego jest warunkiem przesądzającym o skuteczności działania gminy na polu gospodarczym. W sytuacji nieumiejętnego gospodarowania nim oraz utrudnień legislacyjnych może stanowić poważną przeszkodę rozwoju gospodarki.

Gminy niemal od początku istnienia ostro krytkowały kolejne rządy za wadliwy system finansowania gmin i za zbyt niskie i źle naliczane subwencje. Nadal zresztą nie ma ustawy o finansach gmin. Obowiązująca ustawa o finansowaniu gmin jest ciągle nowelizowana. Błędy popełniane przez administrację rządową w zakresie finansów niestety odbijają się niekorzystnym echem na budżetach gmin. Wspomnieć należy chociażby straty budżetu państwa, a tym samym gmin (udział gmin w podatku dochodowym), z tytułu afery z darowiznami. W strukturze budżetów gmin dominują nadal czynniki zewnętrzne, tj. dotacje i subwencje. Stawia to pod znakiem zapytania realność praktycznego urzeczywistnienia idei samodzielności i samorządności gmin.

⁷ *Uprzejmy – kompetentny – życzliwy*, „Wspólnota” 1997, nr 15, wywiad z K. Płazą, rektorem Wyższej Szkoły Administracji Publicznej.

Bez wątpienia czynnikiem aktywizującym życie gospodarcze gminy może być dobrze zorganizowana informacja gospodarcza. Jednak nieumiejętne jej wykorzystanie lub jej zupełny brak stanowi swoisty próg rozwoju procesów gospodarczych. Źle dzieje się, gdy z uwagi na brak zasobów finansowych, gminy w ogóle nie korzystają z tego środka bądź redukują wydatki na ten cel do niezbędnego minimum. W wielu gminach wciąż jeszcze nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, że promocja to nie tylko właściwa prezentacja walorów gminy, ale przede wszystkim jedno z podstawowych narzędzi zarządzania i realizacji strategii rozwoju⁸.

Jak wynika z badań przeprowadzonych przez Europejski Instytut Rozwoju Regionalnego i Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, gminy niezbyt umiejętnie korzystają z promocji. Zdarza się, że inwestują one, ale wyłącznie w kosztowne foldery, które nie zawsze trafiają do rąk zainteresowanych. Ponadto zbyt często spotyka się w nich niezręczności językowe, błędy ortograficzne i gramatyczne, a w przypadku publikacji obcojęzycznych mamy do czynienia z niepoprawnością tłumaczenia tekstu. W obecnych czasach nie jest rzeczą trudną nawet przy niewielkich nakładach finansowych skorzystanie z pomocy fachowców. Podobnie warto zapłacić za profesjonalne zrobienie filmu video o gminie, firmie, która wie jak je robić. Wbrew pozorom jest to możliwe nawet dla gmin peryferyjnych⁹.

W tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości coraz to większą rolę przypisuje się czynnikowi społecznemu. Jest on o tyle istotny, że musi pełnić rolę, jakiej częstokroć nie są w stanie odegrać czynniki i instancje profesjonalne, których w kraju po prostu brakuje. W państwach wysoko rozwiniętych udział czynnika społecznego w tworzeniu warunków do rozwoju przedsiębiorczości jest również istotny z tego względu, że sama przedsiębiorczość na polu gospodarczym jest w dużym stopniu spontanicznym działaniem społecznym¹⁰.

Inicjatywy społeczne i chęć działania można skutecznie wykorzystać przy realizacji zadań gminy. Przemawia za tym nie tylko brak środków finansowych, ale także ograniczenie roli władzy lokalnej do sprawowania nadzoru nad przebiegiem prac i rozliczaniem środków pieniężnych¹¹.

Władzom gminy w realizacji ich zamierzeń przeszkadza brak społecznego zrozumienia i akceptacji dla swoich poczynań. Gminy uskarżają się na wymierzone przeciw radnym krytykanctwo oraz na niskie społeczne zaangażowanie. Czy jednak pretensje te są w pełni uzasadnione?

⁸ E. Cegła, *Walory na sprzedaż*, „Wspólnota” 1996, nr 22.

⁹ G. Gorzelak, *Strategia rozwoju gminy*, „Wspólnota” 1997, nr 7.

¹⁰ W. Siemiński, *Partycypacja społeczna w rozwoju przedsiębiorczości w gminach*, „Człowiek i Środowisko” 1996, t. 20, nr 2.

¹¹ G. Jabłońska, *Udział mieszkańców gminy w budowie urządzeń komunalnych*, „Wspólnota” 1993, nr 39.

Zespół prof. T. Borkowskiego we „Wspólnocie” z 1994 r. przedstawił próbkę badań gminnego monitoringu. Choć nie wszystkie odpowiedziały na rozesłaną ankietę, a materiał badawczy nie był pełen, pokuszono się o pierwszą publiczną ocenę. Władze gminne zapytano, m. in., czy na ich terenie wykonali cokolwiek sami mieszkańcy? Na 29 odpowiedzi 21 było pozytywnych. I tak np. w 10 gminach właśnie mieszkańcy zainicjowali budowę wodociągu, także w 10 podjęli prace związane z telefonizacją, w 7 współpracowali przy robotach gazyfikacyjnych, w 5 przy budowie dróg, mostów, kładek, wiat i remiz strażackich, 3 gminy poinformowały o budowie szkół, a 2 o innych drobniejszych pracach budowlanych. Stwierdzono, iż w gminach wiele zmieniło się na lepsze właśnie dzięki aktywności mieszkańców¹². Może więc zainteresowanie społeczne istnieje, tylko władze lokalne nie potrafią go dostrzec i w odpowiedni sposób wykorzystać.

Na zakończenie tych rozważań koniecznym wydaje się omówienie jeszcze jednej kwestii związanej z niniejszym tematem, a mianowicie bariery wynikającej z braku strategii rozwoju lokalnego. Opracowanie przez gminę strategii jest koniecznym warunkiem jej harmonijnego rozwoju. Władze samorządowe w wielu gminach popełniają poważny błąd. Tak bardzo są pochłonięte rozwiązywaniem problemów związanych z bieżącym funkcjonowaniem gminy, że sprawom perspektywicznego jej rozwoju poświęcają zbyt mało czasu i uwagi.

Planowanie strategiczne jest formą działania w nuncie szybko zachodzących przeobrażeń, a istotną jego cechą jest zmienność w czasie, uwzględniająca zarówno długi, jak i krótki horyzont rozwiązywania problemów rozwoju. Strategia rozwoju gminy musi być odpowiedzią na pytanie, co należy zrobić, aby funkcjonować i rozwijać się w przyszłości, w celu optymalnego zaspokojenia zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej. Powinna się ona składać z czterech podstawowych elementów: oceny stanu obecnego i ustalania problemów, których rozwiązanie decyduje o przyszłości, wyznaczenia pola możliwego działania określonego z jednej strony przez szanse, a z drugiej przez zagrożenia, wskazania wariantowych kierunków działania, uzależnionych od przyjętych priorytetów oraz określenia zakresu instytucjonalnej i społecznej odpowiedzialności, regulowanej systemem prawnym i organizacyjnym¹³. Dobra strategia nie powinna podlegać „wymianie” na nową wraz ze zmianą władz lokalnych, gdyż jej walory konstrukcyjne, w tym otwartość i zgłaszane przez różne środowiska propozycje merytoryczne – uodparniają ją na bieżące zawirowania polityczne¹⁴.

¹² *Gminny monitoring – wyniki badań*, „Wspólnota” 1994, nr 26.

¹³ E. Wysocka, J. Koziński, *Strategia rozwoju gminy*, Warszawa 1992, s. 5.

¹⁴ W. Nowicki, *Od słów do konkretów*, „Wspólnota” 1997, nr 16.

Budowa strategii nie jest jak dotąd zjawiskiem powszechnym, choć od początku drugiej kadencji władz samorządowych można zaobserwować znaczny wprost zainteresowania tą problematyką. Zaledwie co 5 gmina w Polsce posiada lub jest w trakcie konstruowania strategii swego rozwoju¹⁵.

Pomimo szeregu trudności, wydaje się, że polska reforma samorządowa jest na dobrej drodze. Pojawiające się przeszkody, utrudniające, a czasami wręcz hamujące rozwój gospodarki lokalnej, są do pokonania.

Nie należy zapominać o tym, że odbudowa samorządu była olbrzymim wstrząsem dla całego systemu społecznego i politycznego państwa. Decentralizacja, najprościej mówiąc, oznacza, że każdej z instytucji centralnych trzeba coś zabrać, aby przekazać w dół. Kto jednak z dobrej woli zgodzi się na ograniczenie nie tylko władzy, ale i środków finansowych? Dlatego też ustrój samorządu będzie zawsze wypadkową między chęciami i celami a skutkami różnych oporów, które trzeba pokonać¹⁶.

Od umiejętności myślenia i działania władz lokalnych zależy właśnie tempo i skuteczność pokonywania pojawiających się barier rozwoju gospodarczego.

Beata Wenerska

BARRIERS TO DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ENTREPRENEURSHIP

(Summary)

The article aims at showing and discussing the thresholds appearing on the path of local entrepreneurship development. The self-government system is and will always be a resultant of wishes and goals, on the one hand, and effects of various types of resistance, which has to be overcome, on the other hand. The appearing barriers not only hamper the implementation of set goals but they frequently also impede the economic and social development of the country's administrative districts. The pace and effectiveness of overcoming them are determined by the local authority's skills of thinking and acting.

It is an extremely important issue to identify the strengths and weaknesses of a given district. This can be facilitated by designing a strategy of the district's development. Unfortunately, it is not a common phenomenon, although a marked growth of interest in these issues can be observed at the beginning of the second term of office of the local self-government.

¹⁵ A. Zalewski, M. Ziółkowski, *Strategie rozwoju lokalnego w Polsce – teoria i praktyka*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1997.

¹⁶ J. Regulski, *Samorząd w budowie*, [w:] *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej*, Municipium SA, Warszawa 1997, s. 202.